



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

September 2022
Nr. 2, 25. Jahrgang

Septembre 2022
No. 2, 25^e année

Settembre 2022
No. 2, 25^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Selbstbeschränkungen der Parlamente

L'autolimitation des parlements

Beiträge – Contributions

**20 ans de contrôle parlementaire
à Genève**

Qualité des services parlementaires

Wie viel Expertise braucht die Politik?

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Forum der Parlamentsdienste

Editorial

Mit Odysseus nachts am Kühlschrank 1

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Selbstbeschränkungen der Parlamente
L'autolimitation des parlements

Die verfassungsrechtliche Regulierungsbremse – ein Widerspruch zur Demokratie?
Andreas Glaser 2

Lässt sich das Konzept der Ausgabenbremse auch auf die Regulierungstätigkeit übertragen?
Roger Küttel/Damien Vacheron 10

Selbstbeschränkung von Parlamenten:
Das Beispiel des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt
David Jenny 15

Beispiele und Gründe für qualifizierte Beschlussquoren im Grossen Rat des Kantons Bern
Christina Bundi Caldeleri 20

Regeln zur Selbstdisziplinierung im Grossen Rat von Graubünden
Gian-Reto Meier-Gort 27

Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit: Föderalistische Selbstbeschränkung der Bundesgesetzgebung durch den Ständerat?
Andreas Stöckli/Christoph Grüninger 30

Beiträge – Contributions

20 ans de contrôle parlementaire à Genève : bilan et perspectives
Catherine Weber 41

Qualité des services parlementaires: Enquête de satisfaction 2021 des députées et députés du Grand Conseil du canton de Vaud
Frédéric Ischy 50

Wie viel Expertise braucht die Politik? Mitglieder der Kantonsparlamente und die Bevölkerung im Vergleich
Anina Hanimann/Lea Portmann/Andreas Balthasar 62

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Forum der Parlamentsdienste vom 24. Juni 2022: Ende der Pandemie: Wie geht es weiter mit den Parlamentsdiensten? 66

Jahresversammlung 2022/Assemblée annuelle 2022/Assemblea annuale 2022 69

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti – Vorstand SGP 70



Mit Odysseus nachts am Kühlschrank

Die Versuchung ist allgegenwärtig: Als Odysseus noch kurz den Sirenen gelauscht. Als Normalbürger noch kurz nachts am Kühlschrank gesnackt. Als Parlamentarier noch kurz reguliert und fremdes Geld spendiert. In all diesen Fällen bedroht kurzfristige Verführbarkeit das längerfristige Wohlergehen.

Genauso allgegenwärtig sind die Strategien, der Versuchung zu widerstehen: Odysseus liess sich am Mast anbinden, Normalbürger reduzieren oder verstecken den Süssigkeiten-Vorrat – und Parlamentarier?

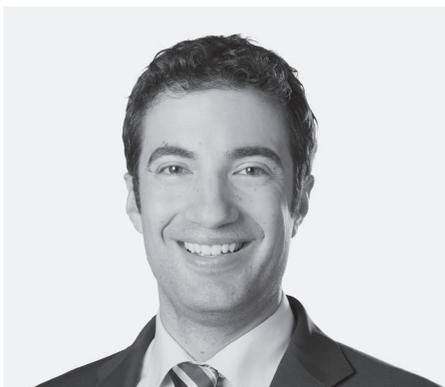
Sie erlegen sich verschiedene Arten der Selbstbeschränkung auf, sei gegen das Geldausgeben (Schuldenbremse, Ausgabenbremse) oder die Überregulierung (Regulierungsbremsen). Während die finanzielle Selbstbeschränkung einigermassen eingespielt ist (die Schuldenbremse im Bund feierte unlängst ihr 20-jähriges Bestehen), laboriert das Bundesparlament noch an Regulierungsbremsen.

Im Jahre 2018 veröffentlichte der Bundesrat einen ausführlichen Bericht¹ zu den Instrumenten sowie Vor- und Nachteilen von Regulierungsbremsen. Die Bundesversammlung hat ihrerseits verschiedene Vorstösse angenommen, namentlich zu einer unabhängigeren Regulierungsfolgeabschätzung (RFA)² und einem qualifiziertem Mehr bei besonderer Belastung von Unternehmen³.

¹ Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3421 vom 7. Dezember 2018.

² Motion FDP.Liberale Fraktion 15.3445 (Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken).

³ Motion FDP.Liberale Fraktion 16.3360 (Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen). Vgl. dazu den Aufsatz von Prof. Andreas Glaser auf S. 2.



In beiden Fällen kam der Bundesrat dem parlamentarischen Auftrag mehr schlecht als recht nach und verwies jeweils auf die neuen Probleme, die solche Instrumente auslösen würden. Das letzte Wort in der Bundesversammlung ist dazu noch nicht gesprochen.

Die nachfolgenden Beiträge beleuchten verschiedene Aspekte der Selbstbindung von Parlamenten. Dabei muss man sich als Parlamentarier natürlich die Frage gefallen lassen, warum man denn überhaupt solche Selbstbindungen – mit all ihren Nachteilen – fordert, statt einfach im konkreten Fall entsprechend zu stimmen. Aber wer die Odyssee kennt oder schon einmal nachts am Kühlschrank stand, weiss um die Macht der Versuchung. Leider genügen weder ein paar Taue noch ein verstecktes Fach in der Küche, um Parlamentarier beim Geldausgeben und Regulieren zu bremsen.

Andrea Caroni
Ständerat, Präsident SGP



Die verfassungsrechtliche Regulierungsbremse – ein Widerspruch zur Demokratie?

Prof. Dr. Andreas Glaser
Universität Zürich/Zentrum für Demokratie
Aarau (ZDA)

1. Aktueller rechtspolitischer Stand des Vorhabens

Im Jahr 2016 reichte die FDP-Liberale Fraktion im Nationalrat die Motion «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen» ein. Entgegen dem Ablehnungsantrag des Bundesrates wurde die Motion im Nationalrat am 28. Februar 2018 mit 110 zu 78 Stimmen¹ und im Ständerat am 20. März 2019 mit 25 zu 16 Stimmen² gutgeheissen. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat in Umsetzung dieser Motion vom 28. April bis zum 18. August 2021 das Vernehmlassungsverfahren betreffend die Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes) durchgeführt.³

Am 4. März 2022 veröffentlichte der Bundesrat mit Blick auf die bis Ende 2022 durch das WBF auszuarbeitende Botschaft folgende Medienmitteilung: «Der Bundesrat hat in Kenntnis des Vernehmlassungsergebnisses entschieden, zwar eine Botschaft zur Einführung einer Regulierungsbremse auszuarbeiten und da-

mit den Auftrag des Parlaments (Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion) zu erfüllen. Der Bundesrat ist aber gegen die Einführung einer Regulierungsbremse und wird in der Botschaft auf einen Antrag auf Zustimmung des Erlassentwurfes verzichten. In einer Regulierungsbremse sieht der Bundesrat die Gefahr, dass Reformen durch eine Minderheit blockiert werden könnten. Im weiteren besteht die Gefahr, dass eine Regulierungsbremse zusätzliche Bürokratie schafft».⁴

Vor dem Hintergrund dieser rechtspolitisch offenbar sehr unterschiedlichen Gewichtungen durch die beiden Räte der Bundesversammlung einerseits und den Bundesrat andererseits wird im Folgenden die Ausgestaltung der vom Parlament geforderten Regulierungsbremse auf der Grundlage der Vernehmlassungsvorlage vorgestellt (2.) und unter dem Gesichtspunkt demokratischer Entscheidungsverfahren einer kritischen rechtspolitischen Analyse unterzogen (3.). Anschliessend werden einige Überlegungen angestellt, inwieweit verfassungsrechtliche Selbstbindungen des Parlaments, wie sie in Art. 159 Abs. 3 BV mit der Ausgabenbremse bereits enthalten sind, mit dem Demokratieprinzip in Widerspruch geraten können (4.). Es folgen Schlussbetrachtungen zur Bedeutung des Mehrheitsprinzips in der politischen Entscheidungsfindung (5.).

¹ AB 2018 N 104.

² AB 2019 S 200.

³ Vernehmlassungsverfahren des WBF, Einführung der Regulierungsbremse, BBl 2021 979. Siehe zu den Vernehmlassungsunterlagen https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ended/2021#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/44/cons_1 (zuletzt abgerufen am 8.7.2022).

⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. März 2022, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87479.html> (zuletzt abgerufen am 8.7.2022).

2. Ausgestaltung der Regulierungsbremse

Der Kern der Vernehmlassungsvorlage besteht in einer Ergänzung von Art. 159 Abs. 3 BV. Gemäss einem anzufügenden Bst. d sollen neu auch «Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3, die: 1. für eine im Gesetz festgelegte Mindestanzahl von Unternehmen eine Erhöhung der Regulierungskosten zur Folge haben, oder 2. für Unternehmen gesamthaft eine Erhöhung der Regulierungskosten über einem im Gesetz festgelegten Betrag zur Folge haben, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen». Für einen entsprechenden Beschluss wären somit unabhängig von der Anzahl der tatsächlich stimmenden Abgeordneten mindestens 101 Stimmen im Nationalrat und mindestens 24 Stimmen im Ständerat nötig.

Die gesetzliche Konkretisierung würde im Wesentlichen in einem neu zu erlassenden Art. 77a ParlG vorgenommen. Die im Verfassungstext angesprochene «Mindestzahl von Unternehmen» würde in Art. 77a Abs. 1 Bst. a ParlG (neu) bei 10'000 festgelegt. Der Gesamtbetrag der Erhöhung der Regulierungskosten würde mit mehr als 100 Millionen Franken angegeben (Art. 77a Abs. 1 Bst. b ParlG (neu)). Die Regulierungskosten beinhaltet gemäss Art. 77a Abs. 2 ParlG (neu) «die einmaligen und die wiederkehrenden Kosten, die den Unternehmen als Folge der Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen». Massgeblich für deren Ermittlung wäre ein Zeitraum von zehn Jahren, unter Berücksichtigung von Entlastungen durch die Regulierung (Art. 77 Abs. 3 ParlG (neu)).

3. Demokratiepolitisch inspirierte Kritik an der Regulierungsbremse

3.1 Durchbrechung des einfachen Mehrheitsprinzips in der Bundesversammlung

Der Bundesrat nimmt in seiner Medienmitteilung vom 4. März 2022, in der er sich in der Sache gegen die Einführung einer Regulierungsbremse ausspricht, auf die demokratiepolitisch inspirierte Kritik Bezug, indem er erwähnt, «dass Reformen durch eine Minderheit blockiert werden könnten». Im Ausgangspunkt geht diese Feststellung auf die Geltung des einfachen Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen in der Bundesversammlung zurück. Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (Art. 159 Abs. 1 BV). Für eine gültige Abstimmung müssen demnach im Nationalrat 101 Mitglieder und im Ständerat 24 Mitglieder anwesend sein. In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden (Art. 159 Abs. 2 BV). Die Abwesenden sowie die ungültigen Stimmen und die Stimmenthaltungen werden in die Berechnungen des Mehrs nicht miteinbezogen.⁵ Darin kommt das Erfordernis des einfachen absoluten Mehrs der Stimmenden zum Ausdruck.⁶ Im Zweifel genügt somit für einen Beschluss des Parlaments die Zustimmung von 51 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates.⁷

⁵ Daniela Thurnherr, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015, N. 12 zu Art. 159 BV; Moritz von Wyss, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, N. 7 zu Art. 159 BV.

⁶ Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, N. 5 zu Art. 159 BV.

⁷ Vgl. Luc Gonin, Commentaire Romand, Constitution fédérale, 1. Aufl., Basel 2021, N. 25 zu Art. 159 BV.

Das in Art. 159 Abs. 3 BV enthaltene qualifizierte absolute Mehr⁸ beziehungsweise die Erhöhung der Referenzgrösse für die Berechnung⁹ in Form der «Mitglieder jedes der beiden Räte» stellt eine Durchbrechung des ansonsten geltenden einfachen Mehrheitsprinzips dar. Es müssen nämlich in jedem Fall im Nationalrat 101 Ja-Stimmen und im Ständerat 24 Ja-Stimmen erreicht werden. Stimmenthaltung und Abwesenheit wirken sich wie Nein-Stimmen aus.¹⁰ Das Quorum greift derzeit bei der Dringlicherklärung von Bundesgesetzen (Bst. a), in der Form der Ausgabenbremse (Bst. b) und bei Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf im Zusammenhang mit der Schuldenbremse (Bst. c). In diesen Fällen kann es in der Tat vorkommen, dass sich der politische Wille der Mehrheit der anwesenden Abgeordneten nicht durchsetzt, weil zwar das einfache, nicht aber das qualifizierte Mehr erreicht wird.

3.2 Geltende Kriterien für die Abweichung von der einfachen Mehrheitsregel

Unter der Voraussetzung eindeutiger Kriterien für die Anwendung des qualifizierten Mehrs kann die Ausgestaltung, wie sie derzeit in Art. 159 Abs. 3 BV vorgesehen ist, nicht per se als demokratiepolitisch kritikwürdige Abweichung vom Mehrheitsprinzip eingestuft werden. Entscheidend ist vielmehr, ob es sich hierbei um klare Spielregeln handelt, auf die sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einstellen können.¹¹ Bei der Anwendung des qualifizierten Mehrs bei der Dringlicherklärung ist dies mit Blick auf die Regelungen in Art. 165 BV der Fall. Die mit der Mehrheit

der Mitglieder jedes der beiden Räte zu beschliessende Dringlichkeitsklausel (vgl. Art. 77 ParlG) bewirkt, dass das Gesetz sofort in Kraft gesetzt werden kann, ohne zuvor ein allfälliges fakultatives Referendum abwarten zu müssen (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

Unter Einbezug der gesetzlichen Konkretisierungen erweist sich die Anwendung des qualifizierten Mehrs für die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf (Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV) ebenfalls als hinreichend vorhersehbar. Die Vorschrift verweist auf Art. 126 Abs. 3 Satz 1 BV, wonach der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben, der sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen richtet (vgl. Art. 126 Abs. 2 BV), bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf angemessen erhöht werden kann. In Art. 13 und Art. 15 FHG finden sich gesetzliche Konkretisierungen zum Höchstbetrag und der Erhöhung des Höchstbetrages.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 FHG kann die Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den einschlägigen Höchstbetrag erhöhen. Auf diese Weise wird die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Unterstellung bestimmter Finanzbeschlüsse unter das Erfordernis des qualifizierten Mehrs abgemildert. Zwar bestehen hinsichtlich der Ermittlung des Höchstbetrages und der zu dessen Erhöhung erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen erhebliche materielle Spielräume. Es ist jedoch klar erkennbar, in welcher Konstellation die Regel nach Art. 159 Abs. 3 BV zu Anwendung gelangt, weil ein Beschluss zur Erhöhung des Höchstbetrages gefasst wird.

Ungeachtet der mit dem Begriff der Ausgabe (vgl. Art. 3 Abs. 5 FHG) verbundenen Unschärfen¹² lässt sich anhand der Tatbestände der «Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zah-

⁸ Zur Einordnung als qualifiziertes Mehr von Wyss (Anm. 5), N. 9 zu Art. 159 BV.

⁹ In diesem Sinne Thurnherr (Anm. 5), N. 20 zu Art. 159 BV.

¹⁰ Biaggini (Anm. 6), N. 9 zu Art. 159 BV; Thurnherr (Anm. 5), N. 21 zu Art. 159 BV.

¹¹ Gonin (Anm. 7), N. 14 zu Art. 159 BV.

¹² Siehe auch Gonin (Anm. 7), N. 42 f. zu Art. 159 BV.

lungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen» der Anwendungsbereich des qualifizierten Mehrs gemäss Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV ebenfalls mit hinreichender Bestimmtheit absehen. Die Formulierungen nehmen Bezug auf das Vokabular des «gemeineidgenössischen Finanzhaushaltsrechts, wie es sich in Gesetzgebungspraxis, höchstgerichtlicher Rechtsprechung (insb. zum Finanzreferendum) und Rechtslehre entwickelt hat»¹³.

Die geltenden Kriterien für die Abweichung von der einfachen Mehrheitsregel sind folglich insgesamt relativ präzise umschrieben und verursachen in der parlamentarischen Praxis keine übermässigen Rechtsunsicherheiten. Der Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 159 Abs. 3 BV liegen ganz überwiegend eindeutig zu ermittelnde Rechtsakte zugrunde. So lösen die formalen Beschlüsse der Dringlichkeitserklärung eines Gesetzes, neuer Ausgaben ab einer bestimmten Höhe und der Erhöhung des Höchstbetrages im Rahmen der Schuldenbremse die qualifizierte Mehrheitsregel aus. Immer wenn das Parlament einen derartigen Beschluss fällt, muss dies für dessen Wirksamkeit mit der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates geschehen. Es ist für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier jeweils ohne Schwierigkeit zu erkennen, wann dieser Fall vorliegt.

3.3 Regulierungskosten als Abweichungskriterium

Der in Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) beabsichtigte Begriff der Regulierungskosten erweist sich demgegenüber als rechtlich kaum fassbar und mit Blick auf die Anwendbarkeit in der Parlamentspraxis nur schwer zu handhaben. So kann für die Ermittlung der Regulierungskosten nicht auf bestehende rechtliche Kategorien Bezug

genommen werden, wie dies bei der Dringlichkeit oder der Schuldenbremse der Fall ist. Der Begriff müsste zuerst eigens in Art. 77a ParlG (neu) zum Zweck der Anwendung des qualifizierten Mehrs definiert werden. In Art. 77a ParlG (neu) finden sich in Absatz 1 indes vor allem die einschlägigen Schwellenwerte für die Mindestzahl betroffener Unternehmen und der Mindestbetrag für die Erhöhung von Regulierungskosten.

Die Umschreibung des materiell massgeblichen Begriffs der Regulierungskosten bleibt hingegen blass. Gemäss Art. 77a Abs. 2 ParlG (neu) handelt es sich dabei um «die einmaligen und die wiederkehrenden Kosten, die den Unternehmen als Folge der Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen».¹⁴ Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten dürften in einem erheblichen Teil der Gesetze geregelt sein. Eingedämmt würde der Anwendungsbereich einzig durch die Mindestzahl betroffener Unternehmen und den Mindestbetrag für die Erhöhung der Regulierungskosten. Eine mit einigen Unsicherheiten behaftete Simulation des Bundes anhand der bundesrätlichen Botschaften aus den Jahren 2015 bis 2019 ergab als Schätzung, dass bei rund 100 in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallenden Vorlagen keine relevanten Regulierungskosten verursacht worden wären, während dies bei rund 70 Vorlagen der Fall gewesen wäre, worunter sich 50 Gesetze befanden, sodass die Schwellenwerte den Ausschlag gegeben hätten.¹⁵

¹⁴ Siehe zur Illustration Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 28. April 2021, S. 12 f.

¹⁵ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 9.

¹³ Biaggini (Anm. 6), N. 11 zu Art. 159 BV.

Folgerichtig schreibt der Entwurf für Art. 141 Abs. 3 ParlG (neu) vor, dass der Bundesrat in jeder Botschaft zu einem Bundesgesetz und zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung eines dem fakultativen Referendum unterstehenden völkerrechtlichen Vertrags hinsichtlich der Auswirkungen auf die Wirtschaft unter anderem darlegt, für wie viele Unternehmen der Erlass eine Erhöhung der Regulierungskosten zur Folge hat (Bst. a), wie hoch diese Erhöhung der Regulierungskosten gesamthaft ist (Bst. b) und ob die Schwellenwerte nach Artikel 77a überschritten werden (Bst. c). Der Bundesrat müsste demnach bei jedem referendumspflichtigen Erlass gesondert ermitteln, ob die Schwellenwerte bezüglich der nur vage umschriebenen Regulierungskosten überschritten werden. Die Einschätzung wäre jeweils grosser Unsicherheit in faktischer Hinsicht ausgesetzt.¹⁶

3.4 Auswirkungen auf die Rechtssicherheit im parlamentarischen Verfahren

Bundesrat und Bundesversammlung, beziehungsweise Nationalrat und Ständerat, müssten demnach – ohne zwingend zu den gleichen Schlüssen zu gelangen – jeweils vor der Verabschiedung einer Gesetzesvorlage und der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages beurteilen, ob hierfür das einfache Mehr ausreicht oder das qualifizierte Mehr erforderlich ist. Ausserdem wäre bei Änderungen im Vergleich zum bundesrätlichen Entwurf während des parlamentarischen Verfahrens eine erneute Prüfung vorzunehmen.¹⁷ Theoretisch könnte dadurch bei jeder Schlussabstimmung (vgl. Art. 81 Abs. 1ter ParlG (neu)) Rechtsunsicherheit über das Quorum entstehen. Während die Auffas-

sung des Bundesrates dabei letztlich unerheblich wäre, könnte es insoweit immerhin zu ergebnisrelevanten Divergenzen zwischen beiden Räten kommen. Ein Erlass käme nicht zustande, wenn auch nur ein Rat den Entwurf ablehnen würde, weil das nach dessen Auffassung eingreifende qualifizierte Mehr nicht erreicht worden ist (vgl. Art. 81 Abs. 3 ParlG).

Für die einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier wäre im Unterschied zu den geltenden Tatbeständen in Art. 159 Abs. 3 BV nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum es für den Beschluss eines Gesetzes oder die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages einmal auf die einfache Mehrheit der Stimmenden und ein anderes Mal auf die Mehrheit der Mitglieder ankäme. Da die Einschätzung zudem bis zur Schlussabstimmung ändern könnte, müsste sich jede und jeder Abgeordnete stets darauf gefasst machen, dass es ungeachtet klarer Mehrheitsverhältnisse im Zweifelsfall ihrer beziehungsweise seiner Mitwirkung an der Abstimmung bedürfte. Einzuräumen ist, dass solche Konstellationen in der Praxis nur sehr selten auftreten dürften. In aller Regel erhalten die vom Parlament verabschiedeten Vorlagen ausreichende Mehrheiten, sodass sich die Verfahrensfrage gar nicht stellt. Eine Analyse der Schlussabstimmungen in den Jahren von 2014 bis 2019 ergab, dass von 635 mit einfachem Mehr angenommenen Vorlagen 632 oder 99,5 Prozent auch das höher berechnete Mehr erreicht hätten.¹⁸ Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV hätte somit wohl nur geringe politische Auswirkungen. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen, wie sie mitunter gerade bei besonders umstrittenen Fragen vorkommen, könnte sich die Diskussion in den Räten jedoch von der politischen Zweckmässigkeit auf ver-

¹⁶ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 10.

¹⁷ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 11.

¹⁸ Siehe dazu Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Analyse der Abstimmungsergebnisse bei Schlussabstimmungen im Parlament, 2020, S. 2.

meintliche Rechtsfragen bezüglich des anzuwendenden Mehrs verlagern.

4. Spannungsverhältnis von parlamentarischer Selbstbindung und Demokratie

Die Regulierungsbremse in der vorgeschlagenen Form weicht nicht vom demokratischen Mehrheitsprinzip ab. Entgegen dem vom Bundesrat geäußerten Einwand könnten Reformen nach wie vor nicht durch Minderheiten blockiert werden. Es gälte weiterhin der Grundsatz der absoluten Mehrheit. Eine Minderheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in National- und Ständerat könnte somit auch die zusätzlich in Art. 159 Abs. 3 BV aufgezählten Vorlagen nicht verhindern. Dies wäre lediglich beim Erfordernis einer Zwei-Drittel- oder Vier-Fünftel-Mehrheit der Fall. Es würden lediglich leicht erhöhte Hürden bei der Berechnung der für die Verabschiedung eines Beschlusses erforderlichen Mehrheit errichtet. Stimmenthaltungen und Abwesenheiten würden wie eine Ablehnung wirken. In der Praxis dürfte sich der Mechanismus nur selten auswirken, da die Mehrheit in aller Regel nach beiden Berechnungsweisen erreicht wird. Die vorgeschlagene Ausgestaltung der Regulierungsbremse löst gleichwohl unter demokratischen Gesichtspunkten gewisse Bedenken aus.¹⁹ Erstens ist die Gesetzgebung die Kernaufgabe des Parlaments. Das Parlament besitzt hierfür das Monopol (Art. 163 f. BV). In abgeschwächter Form gilt Vergleichbares für die ebenfalls erfassten völkerrechtlichen Verträge (Art. 166 Abs. 2 BV). Mit zwei unterschiedlichen Regeln für die Berechnung des erforderlichen Mehrs würde das Verfahrensrecht in zentralen Aufgabenfeldern des Parlaments verkom-

pliziert. Es würden «zwei verschiedene Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen»²⁰.

Die Problematik wiegt umso schwerer, als bei nahezu jedem Gesetz und Genehmigungsbeschluss Erwägungen angestellt werden müssten, welche Berechnungsregel gilt, und die Einschätzung sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens unter Umständen (mehrfach) ändern würde. Hierin liegt ein massgeblicher Unterschied zu den viel klarer definierten Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Dringlicherklärung von Gesetzen und mit der auf die Haushaltsführung bezogenen Ausgaben- und Schuldenbremse.

Zweitens fehlt es der Regulierungsbremse weit mehr an politischer Neutralität als der Dringlicherklärung von Gesetzen oder der Ausgaben- und Schuldenbremse. Der Vorschlag zielt explizit auf eine Vorzugsbehandlung zugunsten von Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren ab. Die Berechnung nach Art. 159 Abs. 3 BV käme nur bei solchen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zur Anwendung, die – bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen – *Unternehmen* betreffen. Mit Recht wird hierin eine «Sonderbehandlung von bestimmten Normadressaten» erblickt.²¹ Aus demokratischer Sicht ist es demgegenüber erstrebenswert, dass die Gesetze nach einem einheitlichen Verfahren beschlossen werden, unabhängig davon, wen sie belasten oder begünstigen. Die in Art. 159 Abs. 2 BV verankerte Grundregel sollte daher nicht leichtfertig durchbrochen werden.

¹⁹ Dazu und zum Folgenden *Andreas Glaser*, Die Regulierungsbremse – effizient, aber undemokratisch?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), 119/2018, S. 66, 71 f.

²⁰ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 17.

²¹ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 17.

5. Funktionale Schlussbetrachtung: Am Ende entscheidet die (einfache) Mehrheit

Das Rechtsetzungsprojekt zur Einführung einer Regulierungsbremse wirft nicht nur wirtschaftlich bedeutsame, sondern auch staatspolitisch interessante Fragen auf. Angesprochen sind Grundelemente der Demokratie. Sollen Gesetze und völkerrechtliche Verträge, die Unternehmen belasten, im Vergleich zu allen übrigen Gesetzen und völkerrechtlichen Verträgen einem – wenn auch nur sehr geringfügig – erschwerten Beschlussverfahren unterliegen? Sollen also Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen stärker vor dem Zugriff durch die Gesetzgebung geschützt sein als alle übrigen Rechtsunterworfenen?

Der Entwurf für Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) bietet Anlass zu einigen abschliessenden Überlegungen zum Leistungspotenzial des Mehrheitsprinzips im demokratischen Willensbildungsverfahren seitens des Parlaments und der Stimmberechtigten. Für den Beschluss von Gesetzen und die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge genügt in aller Regel sowohl in beiden Räten der Bundesversammlung als auch in der Volksabstimmung «die Mehrheit der Stimmdenden» (Art. 142 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 2 BV). Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren sind in Volksabstimmungen gar nicht, im Parlament nur in eng begrenzten Ausnahmefällen vorgesehen.

Anders als dies der Vorschlag nahelegt, weist das geltende Verfahren keine offensichtlichen Mängel auf, die es mithilfe der Regulierungsbremse zu beseitigen gälte. Wenn eine beabsichtigte Regulierung nur schon in einem der beiden Räte keine Mehrheit findet, wird sie nicht geltendes Recht.²² Selbst wenn ihr das Parlament zustimmt, besteht die Möglichkeit,

das fakultative Referendum zu ergreifen. Diesem wird aufgrund seiner bewahrenden und retardierenden Wirkungsweise die Funktion einer Bremse zugeschrieben. Unerwünschte Regulierungen lassen sich jeweils mit einer einfachen Mehrheit verhindern. Dieser ebenso simple wie transparente Mechanismus würde durch eine technokratisch formulierte Abweichung («Regulierungskosten») im parlamentarischen Entscheidungsverfahren verfremdet.

Schliesslich besteht die Gefahr einer gewissen Zirkularität bei der vermeintlichen Selbstbindung des Parlaments. So könnte eine einfache Mehrheit der Stimmdenden in Nationalrat und Ständerat unter Vorbehalt des Referendums die in Form von Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) entworfene Regulierungsbremse dereinst auch nach deren erfolgreicher Verankerung in der Verfassung ins Leere laufen lassen. Da die Norm nicht direkt anwendbar wäre, sondern von der Konkretisierung im Gesetz abhinge, könnten zunächst mit einfacher Mehrheit die gesetzlichen Schwellenwerte derart heraufgesetzt werden, dass die beabsichtigte Regulierung im Anschluss daran nicht mehr unter das erhöhte Mehrheitserfordernis fielen. Ungeachtet eines allfälligen Verstosses gegen Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) wäre eine solche Aushebelung gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Die Frage, ob bei Entscheidungen im Parlament die Mehrheit der Stimmdenden oder die Mehrheit der Mitglieder verlangt werden soll, lässt sich nicht unter Berufung auf das Demokratieprinzip beantworten. Bei klaren Spielregeln sind beide Varianten denkbar. Solange Art. 159 Abs. 2 BV im Regelfall die Mehrheit der Stimmdenden voraussetzt, sollte mit Blick auf die Rechtssicherheit im parlamentarischen Verfahren höchstens bei Vorliegen eindeutiger Tatbestände hiervon abgewichen werden. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier

²² Dazu und zum Folgenden Glaser (Anm. 19), S. 66, 73.

sollten ebenso wie interessierte Bürgerinnen und Bürger leicht erkennen können, nach welchem Modus die erforderliche Mehrheit berechnet wird. Vor diesem Hintergrund rief es grundsätzliche demokratische Bedenken hervor, wenn ein derart unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger und wandelbarer Begriff wie derjenige der «Regulierungskosten» im Einzelfall den Ausschlag für die anzuwendende Mehrheitsregel gäbe. ●



Lässt sich das Konzept der Ausgabenbremse auch auf die Regulierungstätigkeit übertragen?

Roger Küttel / Damien Vacheron
Wissenschaftliche Mitarbeiter beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Das Parlament hat den Bundesrat mit der Motion FDP-Liberale Fraktion (16.3360) beauftragt, eine Vorlage zur *Einführung einer Regulierungsbremse* auszuarbeiten. Angelehnt an die Idee der Ausgabenbremse sollen Vorlagen, die zahlreiche Unternehmen belasten oder die mit insgesamt hohen Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind, im Parlament einem qualifizierten Mehr unterstellt werden. Der Bundesrat hat dazu im Frühjahr 2021 eine Vernehmlassung durchgeführt, in der das Instrument Regulierungsbremse sehr kontrovers beurteilt wurde. Während die bürgerlichen Parteien und wirtschaftsnahen Kreise vom Instrument eine Entlastung der Unternehmen erwarten, kritisieren die übrigen Parteien und zahlreiche Kantone insbesondere die Vorzugsbehandlung von Unternehmensinteressen im Gesetzgebungsprozess und zweifeln generell an der Wirksamkeit und Eignung des Instruments. Der Bundesrat plant bis Ende 2022 eine Botschaft zu verabschieden, obschon er die Einführung einer Regulierungsbremse selbst nicht befürwortet. Im vorliegenden Beitrag sollen die wichtigsten erwarteten Auswirkungen sowie ausgewählte Fragen zur Umsetzung der Regulierungsbremse etwas genauer beleuchtet werden.

1. Ausgangslage

Schweizer Unternehmen monieren regelmässig das Ausmass und die Zunahme von Belastungen, die ihnen in Folge staatlicher Regulierung entstehen. Regulierungskosten erhöhen die Produktionskosten und entziehen den Unternehmen Ressourcen, die in wertschöpfende Aktivitäten fliessen könnten. Gleichzeitig führt gerade auch die Bewältigung von aktuellen Herausforderungen wie etwa der Klimaerwärmung und des technologischen Wandels zum Ruf nach immer neuen regulatorischen Eingriffen.

Regulieren gehört zu den wichtigsten Werkzeugen der staatlichen Aufgabenerfüllung. Staatliche Regulierungen müssen öffentliche Interessen verfolgen und sollen einen Nutzen stiften, indem beispielsweise Marktversagen korrigiert werden oder vor besonderen Risiken geschützt wird. Effizient und massvoll ausgestaltete Regulierungen können entscheidend zu attraktiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beitragen, unnötige und die Unternehmen stark belastende Regulierungen beeinträchtigen hingegen deren Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit.

Doch wie lassen sich die Regulierungskosten für Unternehmen auf das Notwendige reduzieren? Eine Zauberformel gibt es wohl nicht. Die administrative Entlastung ist eine breite und oftmals beschwerliche Daueraufgabe. Auszuloten sind Entlastungsmöglichkeiten sowohl bei neuen als auch bei bestehenden Regulierungen. Entscheidend ist im Sinne einer kritischen regulierungspolitischen Betrachtung aber auch, wie die Regulierungen entstehen,

wie sie umgesetzt und ob sie regelmässig evaluiert werden. Fliessen Entlastungsüberlegungen systematisch genug in den Gesetzgebungsprozess und in Evaluationen von bestehenden Regulierungen mit ein? Werden Vorteile der Digitalisierung beim Austausch mit Behörden hinreichend ausgeschöpft?

Die Entlastung der Unternehmen ist in der Bundesversammlung ein politisches Dauerthema und Gegenstand einer Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen. Alleine zwischen 2015 und 2019 wurden mehr als 100 Vorstösse zum Thema eingereicht.¹ Die Vorstösse verlangen in der Regel entweder Vereinfachungen in spezifischen Regulierungsbereichen, wie etwa die Einführung eines Mehrwertsteuereinheitssatzes, oder allgemeine Ansätze und Instrumente zur Senkung der Regulierungskosten. Zu Letzteren gehören beispielsweise die Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Überprüfung von Regulierungsfolgenabschätzungen oder die Einführung einer sogenannten «One-in-x-out»-Regel, die festschreibt, dass neue Regulierungsbelastungen mit gleichwertigen Entlastungen bei bestehenden Regulierungen zu kompensieren sind.² Auch wenn der Handlungsbedarf zur Entlastung der Unternehmen im Allgemeinen breit anerkannt wird, gestaltete es sich in den letzten Jahren meist schwierig, Mehrheiten für konkrete Vereinfachungen und neue Instrumente zu finden.

Aktuell arbeitet der Bundesrat mit den beiden Botschaften zu einem Unternehmensentlastungsgesetz³ und zur Einfüh-

rung einer Regulierungsbremse gleich zwei gewichtige Vorlagen zur Entlastung der Unternehmen aus. Während sich das Unternehmensentlastungsgesetz primär an die Bundesverwaltung richtet, soll die Regulierungsbremse auch das Parlament direkt in die Pflicht nehmen.

2. Motionsinhalt und Ziel der Regulierungsbremse

Der Motionstext verlangt vom Bundesrat, «die notwendigen Erlasse auszuarbeiten, damit Gesetzesänderungen, neue Gesetze und neue Regulierungen allgemein, welche entweder zu höheren Regulierungskosten für mehr als 10'000 Unternehmen führen oder deren Regulierungskosten über einer noch zu definierenden Kostenschwelle liegen, in den Gesamtabstimmungen im Parlament einem qualifizierten Mehr (z. B. Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte, analog der Ausgabenbremse) zu unterstellen sind».

Die Regulierungsbremse zielt darauf ab, den Anstieg der Regulierungskosten für Unternehmen einzudämmen. Mit dem höheren Mehrheitserfordernis für Vorlagen, die Unternehmen erheblich belasten, wächst prinzipiell die Wahrscheinlichkeit, dass diese im Parlament scheitern. Die Anwendung der Regulierungsbremse erfordert ausserdem konsequentere Regulierungskostenschätzungen als bisher. Indirekt kann die Bremse auch eine präventive Wirkung entfalten, indem Verwaltung, Bundesrat und Parlament stärker auf die Belastungen der Unternehmen sensibilisiert werden und frühzeitig nach weniger belastenden Regulierungsalternativen gesucht wird.

die Regulierungskosten neuer Vorlagen konsequent auszuweisen, Entlastungspotenzial bei neuen und bestehenden Regulierungen systematisch zu analysieren sowie die Digitalisierungsbestrebungen bei Behördenkontakten zu beschleunigen.

¹ Bundesrat (2019), Bericht administrative Entlastung, Anhang IV, abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Standortförderung > KMU-Politik > Administrative Entlastung > Berichte.

² Eine gute Übersicht zu regulierungspolitischen Ansätzen und Instrumenten bietet der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Caroni (15.3421) vom 7. Dezember 2018.

³ Das Unternehmensentlastungsgesetz setzt die Motion Sollberger (16.3388) um und soll primär die Bundesverwaltung stärker in die Pflicht nehmen,

3. Eckpunkte der vorgeschlagenen Regulierungsbremse⁴

Die Einführung eines qualifizierten Mehrs für bestimmte Erlasse stellt eine grundlegende Änderung der Entscheidungsfindung des Parlaments dar und macht eine Verankerung der Regulierungsbremse auf Verfassungsstufe notwendig. Mit der Regulierungsbremse sollen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen (gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 der Bundesverfassung), die für Unternehmen mit erheblichen Belastungen verbunden sind, dem qualifizierten Mehr unterstellt werden. Als qualifiziertes Mehr sieht der Bundesrat die bereits etablierte Form der «Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte» vor, welche gemäss Artikel 159 Absatz 3 BV bereits für die Ausgabenbremse, die Schuldenbremse und dringliche Bundesgesetze gilt.

Im Parlamentsgesetz werden sodann weitere wichtige Anwendungsparameter der Regulierungsbremse konkretisiert. Dies umfasst mitunter die massgebenden Schwellenwerte, die zu berücksichtigenden Regulierungskosten sowie den Zeitpunkt der Anwendung des qualifizierten Mehrs in der parlamentarischen Beratung. Als Schwellenwerte schlägt der Bundesrat einerseits zusätzliche Regulierungskosten für mehr als 10'000 Unternehmen und andererseits höhere Regulierungskosten für Unternehmen von insgesamt mehr als 100 Mio. Franken vor, wobei ein Zeitraum von 10 Jahren zu betrachten ist. Überschreitet eine Vorlage einen dieser beiden Schwellenwerte, dann soll in den Schlussabstimmungen der eidgenössischen Räte jeweils das qualifizierte Mehr zu Anwendung kommen.

Beim Zeitpunkt der Anwendung des qualifizierten Mehrs lässt sich nicht an die Konzeption der Ausgabenbremse anknüpfen.

Im Unterschied zu dieser soll das qualifizierte Mehr bei der Regulierungsbremse nicht auf einzelne Bestimmungen angewendet werden, sondern auf den Erlass als Ganzes. Dies geht implizit aus dem Motionstext hervor, welcher eine Anwendung bei der Gesamtabstimmung in Betracht zieht. Die Gesamtabstimmung eignet sich allerdings nur bedingt, da die Inhalte der Vorlage zu diesem Zeitpunkt noch nicht definitiv bereinigt sind. Allfällige Änderungen im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens würden dann nur noch einem einfachen Mehr unterliegen, was die Regulierungsbremse de facto aushebelt. Mit der Anwendung der Regulierungsbremse in der Schlussabstimmung ist zudem gewährleistet, dass beide Räte über dieselbe bereinigte Vorlage abstimmen.

4. Anwendungsherausforderungen

Zumindest in der Theorie erscheint der Mechanismus der Regulierungsbremse simpel. Bei neuen Vorlagen sind die Regulierungskosten für Unternehmen sowie die Anzahl belasteten Unternehmen zu schätzen und mit den gesetzlich definierten Schwellenwerten zu vergleichen. Wird einer der beiden Schwellenwerte überschritten, unterliegt die Vorlage dem qualifizierten Mehr.

In der praktischen Anwendung stellen sich aber verschiedene Herausforderungen. Für den Vergleich mit den Schwellenwerten können grundsätzlich nur quantitativ geschätzte Regulierungskosten berücksichtigt werden. Damit die gesamthafte Regulierungsbelastung verlässlich abgebildet wird, sollten möglichst alle Belastungen und Entlastungen zahlenmässig erfasst werden. Diese Aufgabe dürfte gerade auch im Vergleich zu den Ausgabenanschätzungen für die Ausgabenbremse schwieriger sein. Quantitative Schätzungen der Regulierungskosten sind zuweilen komplex, scheitern an ungenügenden Datengrundlagen

⁴ Die Inhalte entsprechen der Vernehmlassungsvorlage.

oder können mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden sein. Zu beachten ist auch die Unsicherheit, die naturgemäss mit solch prospektiven Schätzungen einhergeht. Delegiert beispielsweise ein Gesetz wichtige Vollzugsfragen an den Bundesrat, so ist zum Zeitpunkt des parlamentarischen Entscheides unter Umständen kaum abschätzbar, wie sich das Gesetz auf die Unternehmen auswirken wird. Sollten Vorlagen im Laufe der parlamentarischen Beratung Änderungen erfahren, kann je nach Erheblichkeit auch eine Aktualisierung der geschätzten Regulierungskosten und der Anzahl belasteten Unternehmen notwendig werden. In Einzelfällen sind damit Verzögerungen der parlamentarischen Beratung nicht auszuschliessen.

5. Erwartete Wirkung

Die Einführung einer Regulierungsbremse hat sowohl eine direkte als auch eine indirekte Wirkung. Für Unternehmen kostspielige Regulierungen können im Parlament eher am qualifizierten Mehr scheitern. Dieser direkte Effekt dürfte allerdings eher von untergeordneter Bedeutung sein, da das vorgeschlagene qualifizierte Mehr – «die Mehrheit der Mitglieder beider Räte» – gegenüber dem einfachen Mehr kaum eine wesentlich höhere Hürde darstellen sollte. Eine Analyse der Ergebnisse der parlamentarischen Schlussabstimmungen zwischen 2014 und 2019 zu Bundesgesetzen und relevanten Genehmigungsbeschlüssen zu völkerrechtlichen Verträgen unterstreicht diese Einschätzung.⁵ Wäre bei sämtlichen dieser Vorlagen, die in der Schlussabstimmung mit einfachem Mehr angenommen wurden, stattdessen ein qualifiziertes Mehr erforderlich gewesen, wären die notwendigen Ja-Stimmen für

das höhere erforderliche Mehr trotzdem in mehr als 99,5 % der Abstimmungen erreicht worden. Folglich ist nicht davon auszugehen, dass zahlreiche Vorlagen aufgrund der Regulierungsbremse scheitern, in Einzelfällen ist dies aber nicht auszuschliessen. Eine grössere Effektivität könnte die Regulierungsbremse zweifelsohne entfalten, wenn man als Mehrheitsanforderung eine Zwei-Drittel-Mehrheit vorsehen würde. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass sich damit auch die unerwünschten Nebeneffekte, die im nächsten Abschnitt thematisiert werden, ungleich an Bedeutung gewinnen würden. Bezüglich indirekter Wirkung ist davon auszugehen, dass die Belastungen der Unternehmen während dem gesamten Rechtsetzungsprozess stärker in den Fokus rücken. Die erforderlichen, systematischeren Regulierungskostenschätzungen erhöhen die Transparenz über die Kosten neuer Regulierungen in den Entscheidungsgrundlagen von Bundesrat und Parlament und begünstigen frühzeitige Vereinfachungen von Vorlagen. Wie stark diese indirekten Effekte der Regulierungsbremse ausfallen und welche konkrete Entlastungswirkung damit verbunden ist, lässt sich allerdings nur schwer prognostizieren.

6. Nebenwirkungen

Die Einführung der Regulierungsbremse bringt gewichtige staatspolitische Implikationen mit sich. Im Grunde genommen werden zwei Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen, wobei die Kosten für Unternehmen gegenüber anderen Auswirkungen (z.B. Umwelt oder Gesellschaft) höher gewichtet werden. Eine solche Spezialbehandlung von bestimmten Interessen wäre ein Novum im Gesetzgebungsprozess und könnte auch für andere Anliegen eine Präzedenzwirkung haben. Eine häufigere Anwendung des qualifizierten Mehrs bei der parlamentarischen

⁵ SECO (2020): Analyse der Abstimmungsergebnisse bei Schlussabstimmungen im Parlament, abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik.

Beschlussfassung kann tendenziell Reformen erschweren. Prinzipiell werden mit der Anwendung eines qualifizierten Mehrs im Parlament Minderheiten gestärkt, da diese Vorlagen einfacher blockieren können, was im Allgemeinen den Status Quo begünstigt. Wenig zielführend erscheint die Anwendung eines qualifizierten Mehrs insbesondere auch dann, wenn die Regulierungsbelastung bei Vorlagen gar kein eigentlicher Streitpunkt darstellt, diese aber die Voraussetzungen für eine Unterstellung unter die Regulierungsbremse erfüllen. Beispielsweise können umstrittene Geschäfte von grosser Tragweite (z.B. im Sozialversicherungs- oder Steuerbereich), die auch im Interesse der Wirtschaft liegen können, relativ oft mit minimalen Regulierungskosten für mehr als 10'000 Unternehmen verbunden sein (z.B. für Anpassungen im IT-System).

Letztlich gilt es zu beachten, dass die Regulierungsbremse einzig die entstehenden Regulierungskosten für Unternehmen berücksichtigt, den Nutzen und allfällige weitere Kosten der Regulierung jedoch ausblendet. Mit diesem beschränkten Fokus dürfte das Instrument kaum zu volkswirtschaftlich effizienteren Regulierungen beitragen.

7. Konklusion und nächste Schritte

Die vom Parlament verlangte Regulierungsbremse zielt darauf ab, die zunehmenden Belastungen der Unternehmen durch staatliche Regulierung einzudämmen. Im Unterschied zu zahlreichen in der Vergangenheit diskutierten Ansätzen richtet sich die Regulierungsbremse nicht primär an die Bundesverwaltung, sondern an das Parlament selbst. Mit der Einführung eines qualifizierten Mehrheitserfordernisses sollen die Unternehmensinteressen im parlamentarischen Entscheidungsverfahren stärker gewichtet werden. Obschon ein qualifiziertes Mehr in der Schweiz bereits

für die Ausgabenbremse, die Schuldenbremse und dringliche Bundesgesetze vorgesehen ist, wäre eine Übertragung dieses Konzepts auf die Regulierungskosten und die damit verbundene Privilegierung bestimmter Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess Neuland. Auch im Ausland sucht die Regulierungsbremse seinesgleichen. Der Bundesrat hatte bereits die zugrundeliegende Motion zur Ablehnung beantragt und lehnt die Einführung einer Regulierungsbremse weiterhin ab. Er wird aber dennoch bis Ende 2022 eine Botschaft ausarbeiten. Das Parlament wird damit die Gelegenheit erhalten, die Vor- und Nachteile einer solchen Selbstbindung anhand einer vollständig ausgearbeiteten Vorlage zu beraten. Das letzte Wort werden gegebenenfalls Volk und Stände haben. ●



Selbstbeschränkung von Parlamenten: Das Beispiel des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

David Jenny, Dr. iur., LL.M., Advokat
Grossrat Basel-Stadt, ehem. Grossrats-
präsident (Amtsjahr 2021/2022)

1. Ausgangslage

Dass parlamentarische Arbeit eines ge-regelten Verfahrens bedarf, ist eine Selbst-verständlichkeit. Wie viele Spielräume das Verfahrensrecht aber den Mitgliedern eines Parlaments einräumt und unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall von Regeln abgewichen werden kann, muss immer wieder neu ausgehandelt und entschieden werden. Regelungen, die als Beschränkungen verstanden werden, sind beispiels-weise Quoren, Redezeitbeschränkungen und die Beschränkung von persönlichen Vorstössen. Der Gebrauch dieser Instru-mente im basel-städtischen Parlaments-recht soll in diesem Beitrag kurz (und not-wendigerweise unvollständig) dargestellt werden.

2. Quoren

2.1 Rechtsgrundlagen

Präsenz- und Beschlussquoren finden sich in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100; KV), im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) (SG 152.100) und in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) (SG 152.110) und punktuell auch in weiteren Erlassen auf Gesetzesstufe¹. Die AB sind

als Parlamentsverordnung zu qualifizieren, nur über sie kann der Grosse Rat, innerhalb der Vorgaben der KV und der GO, frei entscheiden. Änderungen der KV unterliegen dem obligatorischen, solche an der GO dem fakultativen Referendum.

2.2 Präsenzquoren

Gemäss § 98 KV sind das Plenum des Grossen Rates und seine Kommissionen beschlussfähig, wenn die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Das Plenum ist somit, wenn keine Vakanz bestehen, bei Anwesenheit von 50 Mitgliedern² beschlussfähig. Dieses Präsenzquorum wird in einigen Fällen verschärft. So bedarf die Bewilligung eines Begnadigungsgesuches der Teilnahme von 60 Mitgliedern an der Abstimmung (§ 6 Abs. 2 Begnadigungsgesetz (SG 258.100)).

2.3 Beschlussquoren

Falls Verfassung oder Gesetz nichts Anderes festlegen, entscheidet der Grosse Rat jeweils mit dem einfachen Mehr der Stimmen (§ 29 Abs. 1 GO). Von diesem Grundsatz wird in zahlreichen Fällen abgewichen, sehr oft wird das Erfordernis eines einfachen Zweidrittelmehr (d.h. doppelt soviele JA-Stimmen als NEIN-Stimmen) statuiert³.

¹ über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Basel 2020, S. 143 f.

² Es ist davon auszugehen, dass dieses Anwesenheitsquorum durch physische Präsenz erreicht werden muss.

³ S. Dähler, a.a.O., S. 144.

2.4 Kombinierte Quoren

Manchmal wird ein Präsenzquorum mit einem Beschlussquorum kombiniert: so kommt die Wahl des Beauftragten/der Beauftragten für das Beschwerdewesen nur zustande, wenn das absolute Mehr der Mitglieder des Grossen Rates den Wahlvorschlag der Wahlvorbereitungskommission unterstützt. Somit wird sowohl das übliche Präsenzquorum wie auch das Beschlussquorum verschärft (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) (SG 152.900)).

2.5 Würdigung einzelner Quoren

Abweichungen vom Grundsatz, dass Beschlüsse bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder mit dem einfachen Mehr gefasst werden können, bedürfen einer Rechtfertigung.

Dass ein schwerwiegender Entscheid wie die Amtsenthebung von Gerichtspräsidenten, Gerichtspräsidenten, Richterinnen und Richtern sowie von Mitgliedern der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Grossen Rats bedarf (§ 65 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG (SG 154.100)), ist wohl weitestgehend akzeptiert. Das gleiche gilt auch für die erforderliche Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für die dringliche Inkraftsetzung eines Gesetzes oder Beschlusses (§ 84 Abs. 1 KV). Politisch umstrittener ist das für die Überschreitung der Nettoschuldenquote notwendige Mehr von zwei Dritteln der Stimmen (§ 4 Abs. 3 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz (SG 610.100))⁴. Mit dem Erfordernis von § 133

Abs. 3 KV, dass die kantonale Anerkennung anderer Kirchen- und Religionsgemeinschaften der Zustimmung von mindestens 51 Mitgliedern des Grossen Rates bedarf, wird ein Zufallsmehr ausgeschlossen und vielleicht auch kompensiert, dass dieser Beschluss nicht referendumsfähig ist. Die Verabschiedung einer Resolution bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen (§ 54 GO). Solche öffentlichen Verlautbarungen, die in der Regel sehr kurzfristig beantragt werden, sollen von einer breiten Mehrheit getragen werden.

Mit der Vorgabe, dass die Schliessung einer Rednerliste eines Zweidrittelmehrs bedarf, soll das Recht eines jeden Mitglieds zu votieren, gesichert werden (§ 27 AB). Mit dem gleichen Mehrheitserfordernis wird sichergestellt, dass nicht nachträglich von der anfangs der Sitzung bereinigten Tagesordnung abgewichen werden kann (§ 24 GO). Damit wird ein geordnetes Verfahren sichergestellt. Dieses wird auch durch das gleiche Quorum, das für die Wiedererwägung eines Beschlusses erforderlich ist, gewahrt (§ 28 Abs. 3 GO).

Mit zwei Dritteln der Stimmen kann der Grosse Rat in Einzelfällen oder befristet von den Ausführungsbestimmungen abweichen (§ 58 AB). Dieses Quorum verhindert opportunistische Änderungen von Verfahrensbestimmungen⁵.

Die verschiedenen Quorumsbestimmungen sind nicht Ausdruck einer durchdachten Systematik. Eine solche zu konstruieren und umzusetzen, wäre eine intellektuell anregende, politisch aber aussichtslose Übung.

⁴ S. die Debatte anlässlich der Schaffung dieses Quorums (Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 10. Sitzung, Amtsjahr 2005/2006, S. 656–667. Im Laufe dieser Debatte wurde ein An-

trag, auch für gewisse Steuersenkungen ein Quorum einzuführen, deutlich verworfen (a.a.O., S. 666 f.).

⁵ Gestützt auf diese Bestimmung konnte während der Covid 19-Pandemie von der Bestimmung in § 1 Abs. 1 AB, die als Sitzungsort das Rathaus festlegt, abgewichen werden.

3. Beschränkungen der Redezeit

3.1 Verbindliche Beschränkungen

§ 26 Abs. 1 AB beschränkt die Redezeiten für die Fraktionssprechenden auf 10, für alle übrigen Votierenden auf 5 Minuten. Ein zweites Einzelvotum von 5 Minuten ist möglich, dieses hat aber auf die Vorredenden Bezug zu nehmen. Keine Beschränkungen bestehen für die Voten des Regierungsrates, der Gerichte und der Kommissionen.⁶

Geht es um die (Erst)überweisung von persönlichen Vorstössen, so ist die Redezeit generell, d.h. auch für den Regierungsrat, auf 5 Minuten limitiert. Zur Debatte kommt es bei diesen Geschäften auch nur, wenn die Überweisung des Vorstosses bestritten wird. Die Diskussion einer Interpellation muss auf Antrag hin beschlossen werden (§ 39 Abs. 3 AB), dies geschieht in der Praxis äusserst selten.

Für die Begründung eines Ordnungsantrages stehen 3 Minuten zur Verfügung, ein Gegenantrag ist ebenfalls in maximal 3 Minuten zu begründen. Eine weitere Debatte ist ausgeschlossen (§ 24 Abs. 3 AB).

Die Überwachung der Einhaltung der Redezeiten ist Aufgabe des Präsidiums. Der genaue Zeitpunkt des Messbeginns hat schon für kleinere Kontroversen geführt. Einzelne Votanten stoppen ihre Redezeit noch selbst und bemängeln hie und da, ihnen seien einige wertvolle Sekunden gestohlen worden.

Zu votieren ist jeweils zur Sache. Was zur Sache gehört, entscheidet das Präsidium. Insbesondere bei einem letzten Votum

eines ausscheidenden Ratsmitgliedes wird dieses Kriterium grosszügig interpretiert.⁷ Bei Wahlen findet keine inhaltliche Diskussion über kandidierende und vorgeschlagene Personen statt (§ 31 Abs. 1 GO). Anforderungsreich für die Sitzungsleitung und die Votanten ist bei Resolutionen die Zweiteilung der Beschlussfassung (§ 42 AB). In einem ersten Schritt ist nur zu diskutieren, ob die Resolution zu traktandieren ist. Die eigentliche inhaltliche Debatte soll erst bei der allfälligen Behandlung der Resolution erfolgen. Dass Inhaltliches aber auch in die Traktandierungsdebatte einfließt, ist unvermeidlich. Die ähnliche Problematik stellt sich bei der Beschlussfassung über die dringliche Traktandierung eines Geschäftes.

Zwischenfragen an einen Votanten sollen kurz und präzise und ohne inhaltliche Ausführungen und Begründungen erfolgen, die Antwort soll knapp erfolgen (§ 29 AB). Dass je nach Präsidium die Definition von kurz und präzise unterschiedlich ausfällt, wird nicht überraschen.

3.2 Freiwillige Beschränkungen

Gelegentlich erfolgt ein Votum im Namen zweier oder mehrerer Fraktionen. Für ein solches Votum steht selbstverständlich nur ein 10-minütiges Redezeitkontingent zur Verfügung.

Dass der Grosse Rat nur äusserst selten eine zweite Lesung einer Vorlage beschliesst, kann auch als freiwillige Beschränkung interpretiert werden (§ 22 AB). Beantwortet der Regierungsrat eine Interpellation nicht mündlich, so hat das interpellierende Mitglied das Recht, auf die schriftliche Interpellationsantwort mündlich während höchstens fünf Minuten zu replizieren (§ 39 AB). Während der Covid-19 Pandemie wurde vom Ratsbüro die Möglichkeit eingeräumt, eine solche Erklärung schriftlich zu Protokoll zu geben. Damit

⁶ Noch nicht entschieden wurde über die allfällige Umsetzung des Anzuges André Auderset und Konsorten betreffend Effizienzsteigerung der Ratsarbeit (21.5814.01). Mit diesem Anzug soll erreicht werden, dass in der Regel auf eine Eintretensdebatte verzichtet wird, wenn der Beschluss der vorbereitenden Kommission ohne Gegenstimme erfolgte.

⁷ Illustrativ ist das gesungene Abschiedsvotum von Peter Bochsler vom 14. Januar 2021 (15:00 Uhr).

sollte die Effizienz des Ratsbetriebes gefördert werden. Es ist denkbar, dass diese (freiwillige) Option bald eine rechtliche Grundlage erhält.

4. Beschränkung von persönlichen Vorstössen

Die GO stellt in §§ 42–58 den Grossratsmitgliedern eine reiche Auswahl von persönlichen Vorstössen zur Verfügung. Mit einer Ausnahme können diese Instrumente unbeschränkt benutzt werden. Pro Sitzung darf aber ein Ratsmitglied nicht mehr als eine Interpellation einreichen (§ 56 Abs. 2 GO)⁸. Wer einen Blick auf die Tagesordnungen und Protokolle des Grossen Rates der beiden letzten Amtsjahre wirft, kann unschwer erkennen, dass ein fraktionsloses Ratsmitglied vor allem von den Instrumenten des Anzuges und der schriftlichen Anfrage in reichem Ausmasse Gebrauch macht. Die Anzüge wurden ausnahmslos⁹ nicht überwiesen, die schriftlichen Anfragen in der Regel vom Regierungsrat kurz und bündig beantwortet. Das gleiche Bild war schon in der Legislaturperiode 2013–2017 gegeben. Ob auch die Anzahl von Motionen, Anzügen und schriftlichen Anfragen, die innert eines bestimmten Zeitraums eingereicht werden können, zu beschränken ist, wird immer wieder diskutiert. Gegen Restriktionen wird die *Maxime* «bad cases make bad law» ins Feld geführt, dafür spricht, dass eine massvolle Beschränkung in der Praxis nur einen sehr exzessiven Gebrauch der parlamentarischen Instrumente betrifft.

⁸ Diese Beschränkung wurde 1988 eingeführt (s. Dähler, a.a.O., S. 267).

⁹ Für eine Überweisung sprach sich in aller Regel nur der Antragsteller aus.

5. Behandlung des Budgets

Die Behandlung des Budgets ist Regeln unterworfen, die als Beschränkung verstanden werden können. So werden an der Budgetsitzung nur Anträge abschliessend behandelt, die im Bericht der Finanzkommission zum Budget enthalten sind, sowie jene Anträge von Mitgliedern des Grossen Rates, die zur Verbesserung des Voranschlages führen (§ 36 Abs. 2 GO). Verschlechterungen des Budgets können mit einem Budgetpostulat gemäss § 49 GO erreicht werden. Ein solcher Vorstoss ist bis zum Schluss der Budgetsitzung einzureichen, über die Überweisung an den Regierungsrat wird an der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung entschieden¹⁰.

6. Schlussfolgerungen

Vor gut 30 Jahren hat Christoph Lanz folgendes festgestellt: «Das parlamentarische Verfahrensrecht hat [...] den politischen Prozess im Parlament zu ermöglichen und zu erleichtern. Es hat den Rahmen für einen geordneten, effizienten und transparenten Parlamentsbetrieb zu schaffen, wo Entscheide gefällt werden können, nachdem sich alle vertretenen Gruppen an den Beratungen haben beteiligen können»¹¹. Dem ist wenig beizufügen¹². Die Vorstellungen darüber, was unter Ordnung, Effizienz und Transparenz im Parlamentsbetrieb zu verstehen ist, können sich wandeln. Ebenso ist von Zeit zu Zeit neu zu bestimmen, was gehörige Beteili-

¹⁰ S. auch Dähler a.a.O., S. 157 f.

¹¹ Christoph Lanz, *Parlamentarisches Verfahren – Nebensache oder mehr?*, in: *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes?»*, Bern 1991, S. 183 ff., 200.

¹² Dass verfahrensrechtliche Möglichkeiten von Zeit zu Zeit auch im Interesse kurzfristiger politischer Ziele genutzt wird, ist legal und in aller Regel auch legitim. Der Schreibende hat sich zum sogenannten Filibuster in seiner Schlussrede als Grossratspräsident geäussert (Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 49./53. Sitzung, Amtsjahr 2021/2022, S. 2321).

gung an den Beratungen bedeutet. Einem Parlament wie dem baselstädtischen Grossen Rat kommt dabei innerhalb der verfassungsmässigen Vorgaben ein recht grosser Spielraum zu, dies auch darum, weil ein Referendum gegen Änderungen der Geschäftsordnung in der Praxis kaum je ergriffen wird. Damit aber nicht der Eindruck entsteht, Änderungen am parlamentarischen Verfahrensrecht würden aus rein politischem Kalkül durchgedrückt, ist es erstrebenswert, dafür breite Mehrheiten zu finden. ●



Beispiele und Gründe für qualifizierte Beschlussquoren im Grossen Rat des Kantons Bern

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

1. Ausgangslage

Im Kanton Bern ist der Grosse Rat beratungs- und beschlussfähig, wenn die *Mehrheit der Mitglieder anwesend* ist, d.h. 81 von 160 Ratsmitgliedern. Beschlüsse bedürfen in der Regel der Zustimmung der *Mehrheit der Stimmenden* (Art. 76 und Art. 78 Grossratsgesetz [GRG-BE]). Dieses «normale Mehr» fällt je nach Anzahl abwesender Mitglieder somit unterschiedlich hoch aus.

Verfassung oder Gesetz können allerdings ein *anderes* Mehr vorsehen (Art. 78 GRG, letzter Halbsatz). Dementsprechend kann beispielsweise der Grosse Rat mit einer Mehrheit von 70 Mitgliedern gewisse weitere als von der Kantonsverfassung schon vorgesehene Sachbeschlüsse der fakultativen Volksabstimmung unterstellen (Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV-BE).¹ Bei einer vollständigen Präsenz im 160-köpfigen Rat läge dieses Mehr *tief*er als das «normale» Mehr (das «normale» Mehr wäre

diesfalls 81).² Der Verfassungsgeber sprach hier von einem «*qualifizierten Minderheitsentscheid*» und begründete diese Möglichkeit damit, dass einerseits sichergestellt werden solle, dass auch weitere wichtige und politisch bedeutende Fragen vom Volk sollten beurteilt werden können. Andererseits sollte dafür nicht das «normale» Mehr erforderlich sein, weil die Mehrheit im Rat wohl nur in den seltensten Fällen ein Interesse daran hätte, ihren Entscheid durch einen allfälligen Volksentscheid zu gefährden. Allerdings solle es nicht jeder kleinen Oppositionsgruppe im Parlament möglich sein, einen Mehrheitsentscheid wieder in Frage zu stellen, weshalb von einem allzu kleinen Quorum abgesehen worden ist.³ Ein *tieferes Quorum* ermöglicht es jedenfalls einer Ratsminderheit, dass sie für einen Beschluss nicht die Mehrheit im Rat benötigt und stellt damit ein *Minderheitenrecht* dar.

Nachfolgend werden *höhere* Quoren vorgestellt. Sie dienen insofern auch Minderheiten im Rat, als die Minderheit in einem solchen Fall zwar nicht selber einen Beschluss erwirken kann, ein höheres Quorum ihr aber eine «*Sperrminorität*» in die Hand gibt, weil ein Beschluss im Rat nicht allein mit den Stimmen der «normalen Mehrheit» zu Stande kommen kann, sondern eben einer erhöhten Zustimmung

¹ Dem fakultativen Referendum unterliegen kraft Verfassung Gesetze, wichtige interkantonale und -nationale Verträge und als Sachbeschlüsse hohe Ausgaben, Konzessions- und Grundsatzbeschlüsse des Grossen Rates sowie allenfalls noch von Spezialgesetzen vorgesehene weitere referendumspflichtige Sachbeschlüsse (Art. 62 Abs. 1 Bst. a–e KV); Letztere können z.B. weniger hohe Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates sein, der Beschluss über die Steueranlage oder zu einer Standesinitiative (vgl. Urs BOLZ, Kommentar zu Art. 62 KV, Ziff. 11b zu Bst. f, in: Walter Kälin/Urs Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995).

² Bei einer Präsenz von 137 oder weniger Ratsmitgliedern wirkt das Erfordernis von 70 Mitgliedern hingegen als *höhere* Hürde als das «normale Mehr» (das «normale» Mehr würde z.B. bei einer Präsenz von 137 Ratsmitgliedern 69 betragen).

³ Vgl. Urs BOLZ, Kommentar zu Artikel 62 KV, Ziff. 11a zu Bst. f, m.w.H., in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995.

bedarf. Die Mehrheit ist somit auf weitere Stimmen aus anderen politischen Lagern angewiesen.⁴

2. Beispiele qualifizierter Mehrheitsentscheide

Wie erwähnt können Verfassung oder Gesetz ein anderes als das «normale» Mehr vorsehen. Als Beispiele können genannt werden:⁵

2.1 Höheres Quorum für ausserordentliches obligatorisches Referendum

Die Verfassung gibt vor, welche Gegenstände der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen (Art. 61 Abs. 1 KV).⁶ Die Verfassung ermöglicht zudem, dass auch Vorlagen, die (sonst einzig) der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen sind. Das ist der Fall, wenn *100 Ratsmitglieder* dies verlangen (Art. 61 Abs. 2 KV). Das «normale Mehr» reicht somit für ein solches Erwirken einer obligatorischen Volksabstimmung nicht aus bzw. eine Minderheit von 61 Ratsmitgliedern kann das verhindern.

Der Verfassungsgeber wollte damit erreichen, dass von dieser Möglichkeit nur in besonderen Fällen (z.B. bei zeitlicher Dringlichkeit) und damit zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Denn solchen Volksabstimmungen haftet ein verpönter plebiszitärer Charakter an. Der Verfassungsgeber wollte verhindern, dass die

Verantwortung für Entscheide nach Belieben auf das Volk abgewälzt werden. Die vorgegebene Hürde wurde im Übrigen als recht hoch betrachtet. Von der erwähnten Möglichkeit sollte bewusst nicht leichtfertig Gebrauch gemacht werden können.⁷

2.2 Höhere Quoren für Schuldenbremsen und Steuerhöhebungsbremse

Der Kanton Bern kennt eine «Schuldenbremse für die Laufende Rechnung» (Art. 101a KV), eine «Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» (Art. 101b KV) und eine «Steuererhöhungsbremse» (Art. 101c KV). Gewisse Abweichungen von diesen «Bremsen» sind möglich. Entsprechende Beschlüsse des Grossen Rates erfordern aber qualifizierte Mehrheitsentscheide. Bei den Schuldenbremsen ist ein Mehr von *drei Fünftel seiner Mitglieder* nötig (d.h. von mindestens 96 Ratsmitgliedern) und bei der Steuererhöhungsbremse die *Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder* (immer mindestens 81).⁸

⁷ Vgl. URS BOLZ, Kommentar zu Artikel 61 KV, Abs. 2, Ziff. 8a–8c m.w.H., in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995.

⁸ Unter anderem aufgrund der Coronavirus-Pandemie wurde 2021 in Erwägung gezogen, die Schuldenbremsen-Vorgaben für gewisse Konstellationen zu lockern (z.B. Ausserkraftsetzung für gewisse Zeit bei ausserordentlichen Ereignissen). Davon wurde in der Folge aber abgesehen. Die Corona-Pandemie habe gezeigt, dass schwierige Zeiten auch mit den bestehenden Schuldenbremsen gemeistert werden könnten. Einzig soll neu bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» (Art. 101b KV-BE) eine Mehrjahresbetrachtung erfolgen können (Einbezug allfälliger Finanzierungsüberschüsse vorangegangener Jahre möglich), wobei für eine Abweichung weiterhin ein Mehr von drei Fünftel der Ratsmitglieder erforderlich wäre und insbesondere ein Mehr nur der Mitglieder nicht ausreichte (vgl. Medienmitteilung der Finanzkommission vom 11. Mai 2022 [<https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=88482ab2-94d0-4a03-bbc0-1031d91c928c>] sowie Vernehmlassungsvorlage vom 24. November 2021 [<https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=fc783b1b-f17a-4a29-881c-8f426b7cc8bb>]).

⁴ Vgl. dazu bereits CHRISTINA BUNDI CALDELARI, Minderheitenrechte im Grossen Rat des Kantons Bern, in: Parlament/Parlement/Parlamento 1/2017, S. 32.

⁵ Erwähnt werden vorliegend von Verfassung und Grossratsgesetzgebung vorgegebene höhere Quoren. Aufgrund von Spezialgesetzen sind weitere Fälle möglich.

⁶ Verfassungsänderungen, in bestimmten Fällen Volksinitiativen sowie gewisse interkantonale und internationale Verträge sowie gewichtige Änderungen des Kantonsgebiets.

Die höheren Quoren für die Schuldenbremsen wurden vorgesehen, damit ein Abweichen nur möglich ist, wenn dafür ein breiter Konsens im Parlament besteht. Insbesondere sollte verhindert werden, dass einige wenige Fraktionen allein ein Abweichen sollten beschliessen können. Umgekehrt sollte auch gewährleistet sein, dass Minderheiten kraft Sperrminorität die Vorlage mitgestalten können.⁹

2.3 Höheres Quorum für geheime Beratung eines Ratsgeschäfts

Der Grosse Rat kann zur Wahrung wichtiger staatlicher Interessen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes eine geheime Beratung eines Ratsgeschäftes beschliessen. Erforderlich ist eine *Zweidrittelmehrheit der Stimmenden* (Art. 11 Abs. 2 GRG). Bei vollständiger Präsenz wären mindestens 107 Stimmen nötig. In der Praxis musste von diesem Instrument noch nie Gebrauch gemacht werden.

Der Gesetzgeber wollte damit zwar eine geheime Beratung ausnahmsweise ermöglichen – zur Wahrung wichtiger staatlicher Interessen, unter Umständen auch gestützt auf die Bundesgesetzgebung (z.B. Staatsschutz), oder wenn es aus Gründen

des Persönlichkeitsschutzes angezeigt wäre. Angesichts dessen aber, dass die Öffentlichkeit der Ratsberatungen eine demokratische Errungenschaft darstellt, sollte ein Ausschluss der Öffentlichkeit nur erfolgen können, wenn andere, weniger weit reichende Vorkehrungen nicht zum Ziel führen.¹⁰ Zur Absicherung wurde in der Folge die Zweidrittelmehrheit vorgegeben.

2.4 Höheres Quorum für Wiedererwägung

Beschlüsse des Grossen Rates können bis zum Ende der laufenden Sitzung, an der sie gefällt worden sind, aus triftigen Gründen vom Grossen Rat in Wiedererwägung gezogen werden. Für den Wiedererwägungsbeschluss ist eine *Zweidrittelmehrheit der Stimmenden* nötig (Art. 79 Abs. 2 GRG). Bei einer via Wiedererwägung erwirkten nochmaligen Beratung des Geschäfts gilt dann wieder das ursprüngliche Mehr (Art. 79 Abs. 3 GRG).

Bei voller Präsenz kann somit eine Minderheit von 54 Ratsmitgliedern eine Wiedererwägung verhindern. Dies soll zusammen mit den anderen Wiedererwägungsvoraussetzungen – dem Erfordernis, dass triftige Gründe vorzuliegen haben (z.B. grobe Verfahrensfehler) und die Wiedererwägung nur bis zum Ende der laufenden Sitzung beschlossen werden kann – sicherstellen, dass über gefällte Grossratsbeschlüsse nicht einfach so erneut entschieden wird. «Es soll keinesfalls Hand geboten werden, missliebige Entscheide rückgängig machen zu können».¹¹ Ein einfaches Rückkommen auf einen Grossratsbeschluss ist ausgeschlossen.¹²

⁹ Vgl. Beratungen im Grossen Rat zur Vorläuferbestimmung von Art. 101a KV («Defizitbremse»), Tagblatt 2001, S. 400 ff. Interessant ist, dass die vorbereitende Kommission ursprünglich sogar ein Quorum von *zwei Drittel der Ratsmitglieder* verlangte. Diesbezüglich wurde dann allerdings befürchtet, dass die *Handlungsfähigkeit* und *Handlungsfreiheit* des Rates gefährdet wäre, falls das Quorum fürs Abweichen nicht erreicht würde, die Defizitbremse folglich einzuhalten wäre und mangels sonstigem Spielraum faktisch als Ausweg nur noch Steuererhöhungen übrig blieben (vgl. Voten Erb, Dätwyler, Pulver, Lauri). Vgl. auch Vortrag der vorbereitenden Kommission vom 20. Dezember 2000 betreffend «Defizitbremse» (Tagblatt 2001, Beilage 17), S. 13. Das Quorum von *drei Fünftel der Mitglieder* wurde im Übrigen von der Regierung eingebracht und entsprach damals einem in der Verfassung schon vorbestehendem Quorum, namentlich jenem für das ausserordentliche obligatorische Referendum nach Artikel 61 Absatz 2 KV (da der Rat damals 200 Ratsmitglieder umfasste; das Quorum bei Art. 61 Abs. 2 KV lag damals noch bei 120).

¹⁰ Vgl. Vortrag Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3. Dezember 2012 zu GRG und GO (Tagblatt 2013, Beilage 2), Erläuterungen zu Art. 11 GRG.

¹¹ Vortrag Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3. Dezember 2012 zu GRG und GO (Tagblatt 2013, Beilage 2), Erläuterungen zu Art. 79 GRG.

¹² Ein Rückkommen kann nur *bis* zur Gesamt- oder Schlussabstimmung zu einem Geschäft beantragt werden. Ein Rückkommen müsste somit *vor* einer solchen Abstimmung beantragt und beschlossen

2.5 Exkurse

2.5.1 Höheres oder tieferes Quorum für Eventualantrag?

Die bernischen Stimmberechtigten hieszen am 15. Mai 2022 eine Verfassungsänderung gut und beschlossen, den sogenannten Volksvorschlag (Variante des Volkes zu einer Vorlage [konstruktives Referendum], vgl. Art. 63 Abs. 3 KV) gegenüber dem Eventualantrag (Variante des Parlaments, vgl. Art. 63 Abs. 2 KV) zu stärken. Bisher war es so, dass wenn der Grosse Rat einer Vorlage noch eine Variante gegenüberstellte (Eventualantrag), kein Volksvorschlag möglich war. Neu fällt ein allfälliger Eventualantrag dahin, falls ein Volksvorschlag eingereicht wird. Grund für diese Änderung war, dass der Grosse Rat den Eventualantrag mitunter als taktisches Mittel einsetzte, um Volksvorschläge auszuschliessen, wie ein Gutachten gezeigt hatte.¹³

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung zu dieser Vorlage wurde zwecks Minimierung des taktischen Einsatzes des Eventualantrags (Verhinderung von Volksvorschlag) alternativ in Erwägung gezogen, für den Eventualantrag neu ein *qualifiziertes Mehr* vorzuschreiben. Das hätte bedeutet, dass ein Eventualantrag im Rat weitere Stimmen abzuholen hätte bzw. eine breitere Koalition nötig würde, was voraussetzte, dass der Eventualantrag auch inhaltlich eine echte Alternative zur Hauptvorlage darstellte. Die Hürden im Rat für einen Ausschluss des Volksvorschlags wären damit erhöht worden. Konkret vorgesehen gewesen wäre die Zustimmung von 81 Ratsmitgliedern, unter anderem, weil dieses Quorum angesichts der kaum je vollständigen Präsenz im Rat im Ergebnis deutlich höher gewesen wäre als das bisherige Mehr (Mehrheit der Stimmenden) und doch ausreichend tief,

werden (Art. 97 Geschäftsordnung des Grossen Rates [GO-BE]).

¹³ Vgl. Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 m.w.H.

damit Eventualanträge faktisch weiterhin möglich geblieben wären.¹⁴ Der Grosse Rat bevorzugte letztlich aber die Umkehrung der Ausschlusswirkung («Volksvorschlag neu vor Eventualantrag») und verfolgte deshalb die Alternative mit einem höherem Quorum für Eventualanträge nicht weiter.¹⁵

Interessant ist, dass die Instrumente Eventualantrag und Volksvorschlag auf Grund einer parlamentarischen Initiative (186-2013) bereits früher einer kritischen Prüfung unterzogen worden waren, letztlich dann aber auf eine Änderung verzichtet wurde. Unter anderem stand schon damals zur Diskussion, dass für die Verabschiedung eines Eventualantrags im Grossen Rat ein *qualifiziertes Mehr* vorgesehen werden könnte, damit nicht ein und dieselbe Mehrheit des Grossen Rates die Hauptvorlage und den Eventualantrag beschliessen könnte, mit der Folge, dass sich

¹⁴ Vgl. zum Ganzen die Vernehmlassungsvorlage vom 18. November 2020 betreffend Eventualantrag und Volksvorschlag, Vortrag Ziff. 3.2 sowie Erläuterungen zu Art. 88a (neu) GRG Ziff. 4.2, S. 7 ff. und S. 14 (https://www.api.news.apps.be.ch/api/news/c16c01d7-616c-32bf-8794-6888222db968/content/3776d679-cf6e-397b-929d-16ef9ef645af/assets/preview/d70e544f-5675-4153-bc50-a214aa837b66/2020-11-18-gr-sak-vnl_vortrag-de.pdf).

¹⁵ Ob es im Übrigen künftig zu mehreren Volksvorschlägen mit entsprechend komplexerem Abstimmungsverfahren und einer weiteren Überforderung der Stimmberechtigten kommt (nötig wären bei mehreren Volksvorschlägen z.B. mehr als zwei Hauptfragen und mehrere Stichfragen [Art. 139 des Gesetzes über die politischen Rechte [BSG 141.1]), wird sich zeigen. Bei Variantenabstimmungen ist die Anzahl leerer Stimmen jedenfalls schon jetzt mit «nur» einer Stichfrage hoch, zuweilen wird sogar widersprüchlich abgestimmt (vgl. Hinweise dazu in CÉLINE BAUMGARTNER/CHRISTINA BUNDI, Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, in: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 2017, Heft 1, S. 91 und 88 f. Vgl. auch Abstimmungsergebnis vom 7.3.2021 betreffend Variantenabstimmung zur Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe sowie Abstimmungsergebnis vom 19.5.2019 betreffend Variantenabstimmung zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (<https://www.sta.be.ch/de/start/themen/wahlen-und-abstimmungen/abstimmungen/abstimmungsergebnisse-kantonal-eidgenoessisch.html>)).

der Eventualantrag nicht deutlich von der Hauptvorlage zu unterscheiden hätte, weil nicht noch zusätzliche Stimmen bei der in der Hauptvorlage unterlegenen Minderheit gewonnen werden müssten.¹⁶ Bis zu diesem Zeitpunkt wurde hinsichtlich des Eventualantrags einzig schon erwogen, ob anstelle der Mehrheit des Grossen Rates nicht eine *Minderheit* (von 70 von damals 200 Ratsmitgliedern) einen Eventualantrag sollte beschliessen können, was der Verfassungsgeber allerdings ablehnte, um auszuschliessen, dass eine Vielzahl von Varianten von jeweils parteipolitisch wechselnden Koalitionen hätten beschliessen werden können.¹⁷

2.5.2 Höheres Quorum im Büro des Grossen Rates für gewisse Beschlüssen in Krisensituationen

Die Corona-Krise zeigte für den Kanton Bern, dass gewisse Optimierungen nötig wurden. Was die Durchhaltefähigkeit des Grossen Rates anging, wurde die Grossratsgesetzgebung inzwischen dahingehend ergänzt, dass es in *Krisensituationen* möglich wird, Entscheide nötigenfalls unter Mitwirkung von Ratsmitgliedern zu fassen, die von extern abstimmen oder im Zirkulationsverfahren. Dies setzt allerdings einen vorgängigen Beschluss des Büros des Grossen Rates voraus, welcher überdies an verschiedene, restriktive (materielle und formelle) Bedingungen geknüpft ist. Insbesondere benötigt ein solcher Beschluss eine *Zweidrittelmehrheit der Stimmen* (Art. 77a Abs. 1 und Art. 77b Abs. 1 GRG). Die sehr hohen Hürden bezwecken, dass vom externen Abstimmen bzw. Zirkulationsverfahren «wirklich nur in einem Notfall

Gebrauch gemacht wird, wenn ansonsten die Handlungsfähigkeit des Grossen Rates ernsthaft gefährdet wäre (*ultima ratio*)».¹⁸

2.5.3 Höheres Quorum für dringliche Gesetzgebung?

Nebst Optimierungen zur Durchhaltefähigkeit des Grossen Rates dürften als «Lehren aus Corona» auch gewisse institutionelle Anpassungen nötig werden.¹⁹ So blieb es dem Kanton Bern beispielsweise verwehrt, dringende Gesetze zu verabschieden und sie sofort, d.h. vor Ablauf der Referendumsfrist bzw. einer allfälligen Referendumsabstimmung in Kraft setzen zu können. Denn die bernische Kantonsverfassung sieht dieses Instrument nicht vor. Der Bund und etliche Kantone kennen dieses Instrument hingegen bereits.²⁰ Verbreitet ist in den Kantonen, dass für die Verabschiedung eines dringenden Gesetzes im Parlament ein qualifizierter Beschluss nötig ist, beispielsweise von *zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder* (ZH, BL) oder mit einer Mehrheit von *zwei Dritteln der Mitglieder* (GR).²¹ Ein qualifiziertes Mehr rechtfertigt sich in solchen Fällen aufgrund des Ausnahmecharakters dieses Instruments und um Missbräuche möglichst auszuschliessen.²²

¹⁸ Vgl. Vortrag des Büros des Grossen Rates vom 15. November 2021 zum Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren (Teilrevision Grossratsgesetzgebung), Ziff. 6, Erläuterungen zu Art. 77a und Art. 77b GRG (<https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/a9993049fca54403b4f8acd6457aaa1f-332/1/2021.RRGR.324-Vortrag-D-238294.pdf>).

¹⁹ Vgl. Vortrag des Büros des Grossen Rates vom 15. November 2021 zum Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren (Teilrevision Grossratsgesetzgebung), Ziff. 2. (<https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/a9993049fca54403b4f8acd6457aaa1f-332/1/2021.RRGR.324-Vortrag-D-238294.pdf>).

²⁰ Vgl. Art. 165 BV sowie Übersicht bei ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 277 Ziff. 674 ff.

²¹ Art. 37 KV-ZH, § 63 Abs. 4 KV-BL, Art. 18 KV-GR.

²² Vgl. FRANK SCHULER, Kommentar zu Artikel 18 KV-GR, Ziff. 7 und 11, in: Otmar Bänziger/Reto Men-

¹⁶ Vgl. im Detail CÉLINE BAUMGARTNER/CHRISTINA BUNDI, Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, in: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 2017, Heft 1, S. 83 ff., insb. S. 94 und 95.

¹⁷ Vgl. Protokoll der Verfassungskommission vom 5. März 1991 sowie Urs BOLZ, Kommentar zu Artikel 63 KV, Abs. 2, Ziff. 4a m.w.H., in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995.

3. Gründe für qualifizierte Beschlussquoren

Die Beispiele zeigen, dass es unterschiedliche Gründe geben kann, weshalb der Verfassungs- bzw. Gesetzgeber für einen Beschluss im Parlament ein qualifiziertes Mehr vorgibt. Eine Analyse offenbart insbesondere folgende drei Beweggründe:

- *Schutz politischer Minderheiten*: Die höheren Quoren für die Schuldenbremsen (vgl. Ziff. 2.2.) bezwecken wie gezeigt, dass massgebliche Minderheiten die Vorlage mittragen sollen. Sie dienen damit den im Rat vertretenen politischen Minderheiten. Die hohen Quoren sollen zudem ein missbräuchliches Abweichen von den Schuldenbremsen verhindern. Als weiteres Beispiel von Quoren zum Schutze politischer Minderheiten kann das beim Eventualantrag diskutierte höhere oder tiefere Quorum aufgeführt werden (vgl. Ziff. 2.5.1). Sowohl ein tieferes Mehr als das «normale», wie auch ein höheres (als «Sperrminorität») hätte sich dahingehend ausgewirkt, dass Minderheitsansichten in einem Eventualantrag hätten mitberücksichtigt werden müssen.
- *demokratisch breiter abgestützter Entscheid*: Ein Ausschluss der Öffentlichkeit von Ratsberatungen (vgl. Ziff. 2.3) tangiert eine demokratische Errungenschaft im Kern, weshalb ein solcher Entscheid im Parlament – dem Repräsentationsorgan des Volkes – zumindest breit abgestützt zu sein hat. Das höhere Quorum ist zudem als Vorkehrung gegen eine missbräuchliche Anwendung zu verstehen. Ähnlich verhält es sich mit allfälligen höheren Quoren bei dringlicher Gesetzgebung (vgl. Ziff. 2.5.3): Ein dringlich in Kraft gesetztes Gesetz schliesst

ein Referendum vorderhand aus,²³ womit ein Volksrecht direkt betroffen wird. Ein höheres Quorum im Rat gewährleistet in einem solchen Fall zumindest eine breite Abstützung des entsprechenden parlamentarischen Entscheids. Ein solches Quorum bezweckt nebenbei auch den Schutz vor einer missbräuchlichen Anwendung dieses Instruments.

- *Vorkehrung gegen missbräuchliche Anwendung*: Die höheren Quoren beim ausserordentlichen obligatorischen Referendum (vgl. Ziff. 2.1) und bei der Wiedererwägung (vgl. Ziff. 2.4) sollen vor allem missbräuchliche Anwendungen ausschliessen. Eine Volksabstimmung via ausserordentlichem obligatorischem Referendum hat plebiszitären Charakter, weshalb es dafür sehr gute Gründe geben muss. Und auch eine nochmalige Beschlussfassung zu einem an sich schon verabschiedeten Geschäft hat unbedingt die Ausnahme zu bleiben. Das gleiche gilt für das höhere Quorum im Büro hinsichtlich besonderer Beschlussmöglichkeiten in Krisensituationen (Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren, vgl. Ziff. 2.5.2). Ausnahmen von der physischen Präsenz sollen nur in einem absoluten Notfall erfolgen können, wenn ansonsten die Handlungsfähigkeit des Grossen Rates gefährdet wäre.

Wie die Beispiele zeigen, können für ein qualifiziertes Beschlussquorum verschiedene Gründe sprechen, sie fliessen mitunter auch ineinander. Eine klare Abgrenzung ist nicht immer möglich.

4. Schlussbemerkungen

Es kann für ein Parlament verschiedene Gründe geben, für einen Entscheid ein qualifiziertes Beschlussquorum vorzusehen. Dies kann insbesondere zum *Schutz*

giardi/Marco Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006.

²³ Das Referendum wird nicht vollends ausgeschlossen, nachträglich ist es möglich.

politischer Minderheiten im Rat erfolgen oder um einen *Entscheid demokratisch breiter abzustützen*. Oft wird damit auch bezweckt, eine *missbräuchliche Anwendung* eines Instruments zu *verhindern* bzw. sicherzustellen, dass von einer Massnahme nur in ganz besonderen Fällen Gebrauch gemacht wird.

Ob sich ein besonderes Beschlussquorum aufdrängt, entscheidet der Verfassungs- bzw. Gesetzgeber. Er legt auch fest, wie hoch das Quorum zu sein hat. Dazu gehört insbesondere auch zu überlegen, ob das Quorum für eine Begebenheit *in allen Fällen gleich hoch* sein soll und es folglich an eine Anzahl *Ratsmitglieder* geknüpft wird. Oder es kann Gründe für eine *variable* Handhabe und damit für ein Anknüpfen an eine Anzahl *Stimmender* geben, beispielsweise wenn zwar ein sehr hohes Quorum statuiert, die Handlungsfähigkeit des Rates aber dennoch abgesichert werden soll. Das Parlament soll nicht lahmgelegt werden können durch viele Abwesenheiten.

Zur Festlegung einer konkreten Quorumshöhe kann, soweit von der Thematik her möglich, auch eine Analyse bisheriger Abstimmungsergebnisse dienlich sein.²⁴ Als Faustregel dürfte im Übrigen gelten, ein für erforderlich erachtetes Quorum zwar *«so hoch wie nötig»*, aber auch *«so tief wie möglich»* anzusetzen. Letztlich verfügen hier Verfassung- und Gesetzgeber über einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum. ●

²⁴ Vgl. Vernehmlassungsvorlage vom 18. November 2020 betreffend Eventualantrag und Volksvorschlag, Vortrag Ziff. 3.2, S. 9 ff. (https://www.api.news.apps.be.ch/api/news/c16c01d7-616c-32bf-8794-6888222db968/content/3776d679-cf6e-397b-929d-16ef9ef645af/assets/preview/d70e544f-5675-4153-bc50-a214aa837b66/2020-11-18-gr-sak-vnl_vortrag-de.pdf).



Regeln zur Selbstdisziplinierung im Grossen Rat von Graubünden

Gian-Reto Meier-Gort
Ratssekretariat Graubünden

1. Übersicht und Versuch der Kategorisierung

Einleitend bedarf der Begriff «Selbstbeschränkung des Parlaments» einer näheren Betrachtung. Mit «Beschränkung» sind bestimmte Regeln und Vorgaben gemeint, welche die üblichen Arbeitsabläufe und Verfahren des Parlaments hemmen oder erschweren und dadurch eine Disziplinierung im weiteren Sinne bewirken. Die Parlamentsstätigkeit soll dadurch beispielsweise an Qualität, Glaubwürdigkeit oder Legitimation gewinnen. Dabei impliziert die Formulierung «Selbst»beschränkung, dass es um Bestimmungen und Regeln geht, die sich das Parlament im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses selbst auferlegt, ihm also nicht von anderen Gewalten vorgegeben werden.

Die Breite bzw. Vielseitigkeit der vom Begriff der «Selbstbeschränkung des Parlaments» erfassten Regelungen legt nahe, diese verschiedenen Kategorien zuzuteilen. Als Abgrenzungskriterium soll dabei der Schutzzweck dienen, also die Frage, welches Rechtsgut mit der Beschränkung geschützt bzw. welches Risiko damit minimiert werden soll. Wird der Begriff der Selbstbeschränkung eng gefasst, ist primär an Bestimmungen zu denken, welche einen geregelten Ratsbetrieb bewirken sollen. Beispiele dafür sind Vorgaben zur Redezeit oder zur Präsenz an Ratssitzungen. Bei einer umfassenderen Auslegung des Begriffs fallen auch Regelungen darunter, die den Schutz des Parlaments vor nicht gehörig vorbereiteten Entscheidungen

bezwecken. Dies betrifft beispielsweise die Vorgabe qualifizierter Quoren für besonders schwerwiegende Entscheide oder die Einführung mehrstufiger Entscheide für die Weiterbearbeitung von Geschäften. Schliesslich gibt es auch eine Reihe von Vorgaben, die ganz generell staatsrechtliche Grundprinzipien wie die Gewaltentrennung, das Beschleunigungsgebot oder die Transparenz schützen sollen. Gemeint sind etwa besondere Verfahrensregeln beim Erlass von Not- oder Dringlichkeitsrecht oder die Festsetzung von Maximalfristen für die Behandlung von Geschäften. Festzuhalten ist dabei, dass einzelne Regelungen auch verschiedenen Schutzzwecken dienen können.

Zusammengefasst lassen sich also die Regelungen zur Selbstbeschränkung des Parlaments nach dem jeweiligen Schutzzweck grob wie folgt kategorisieren:

- Schutz staatsrechtlicher Grundprinzipien
- Schutz vor nicht gehörig vorbereiteten Entscheidungen
- Schutz des geregelten Ratsbetriebs.

2. Selbstbeschränkung des Grossen Rats von Graubünden

Eine Überprüfung des kantonalen Rechts ergibt, dass sich das bündnerische Parlament eine nicht unbeträchtliche Zahl von Regeln auferlegt hat, die den grundsätzlichen Zweck der Selbstdisziplinierung verfolgen. Entsprechende Bestimmungen finden sich in der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100), im Gesetz über den Grossen Rat (GRG; BR 170.100), in der Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO; BR 170.140) sowie

im Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100). In Anlehnung an die oben dargelegte Kategorisierung kennt der Grosse Rat unter anderem die folgenden Selbstbeschränkungs-massnahmen:

2.1 Schutz staatsrechtlicher Grundprinzipien

- sofortiges Inkraftsetzen dringlicher Gesetze mit Zweidrittelsmehrheit des Parlaments (Art. 18 KV)
- Maximalfrist von zwei Jahren für Vorbereitungskommission für Bericht und Antrag an den Grossen Rat bei Parlamentarischen Initiativen (Art. 74 GGO)
- Verbot der Stimmenthaltung bei Kommissionsbeschlüssen (Art. 14 GGO)
- offene Stimmabgabe bei Sachgeschäften, sofern nicht von 25 Ratsmitgliedern eine schriftliche und geheime Abstimmung verlangt wird (Art. 62 GGO)
- Amtsenthebung und Amtseinstellung von Mitgliedern des Grossen Rats und der Regierung mit Dreiviertelsmehrheit des Parlaments (Art. 48ff. GPR; sinngemässe Anwendung auf Richterinnen und Richter gestützt auf Art. 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes)

2.2 Schutz vor nicht gehörig vorbereiteten Entscheidungen

- Eintreten auf Sachvorlagen bzw. auf «spontane» Anträge dazu nur mit Zweidrittelsmehrheit, wenn ein begründeter Antrag der Regierung fehlt (Art. 49 GGO)
- Wiedererwägung von Beschlüssen des Grossen Rats nur in der Session, in der sie gefasst wurden, sowie nur mit Zweidrittelsmehrheit (Art. 64 GGO)
- Weiterbearbeitung eines eingereichten Antrags auf Direktbeschluss bzw. einer eingereichten Parlamentarischen Initiative nur bei Erheblicherklärung durch den Grossen Rat (Art. 72 und Art. 73 GGO)

2.3 Schutz des geregelten Ratsbetriebs

- Beschränkung der Redezeit auf zehn Minuten und zweimalige Wortmeldung pro Thema (Art. 56 GGO)
- Aufenthaltspflicht am eigenen Platz bei Abstimmungen (Art. 62 GGO)
- Grundsatz «einfache Frage – einfache Antwort» für Fragen der Fragestunde, maximal drei Teilfragen zu einem Thema, nur einmaliges Nachfragen zulässig (Art. 71 GGO und Praxisfestlegung Präsidentenkonferenz)
- Beschlussfähigkeit des Grossen Rats nur bei Anwesenheit der Hälfte aller Mitglieder bei Verhandlung und Abstimmung (Art. 41 GRG)
- Beschlussfähigkeit der Kommissionen nur bei Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitglieder (Art. 14 GGO)
- Verpflichtung der Ratsmitglieder zu regelmässigem Sitzungsbesuch (Art. 42 GRG)

3. Anwendungsfall Dringlichkeitsrecht

Die Regierung des Kantons Graubünden unterbreitete dem Grossen Rat in der Aprilsession 2022 zwei Botschaften zum Erlass des Kantonalen COVID-19-Härtefallgesetzes 22¹ einerseits sowie des Kantonalen COVID-19-Gesetzes Publikumsanlässe² andererseits. Frühere Erlasse zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie bzw. deren wirtschaftlichen Auswirkungen waren von der Regierung jeweils gestützt

¹ Botschaften Heft Nr. 11/2021-2022, Kantonales Gesetz über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie im Jahr 2022 (Kantonales COVID-19-Härtefallgesetz 22, KHFG 22; BR 932.200)

² Botschaften Heft Nr. 12/2021-2022, Kantonales Gesetz über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie (Kantonales COVID-19-Gesetz Publikumsanlässe, KGPA; BR 932.300)

auf Art. 48 KV in der Form von Notverordnungen beschlossen und nachträglich vom Grossen Rat genehmigt worden. Weil die Situation rund um COVID-19 im Frühjahr 2022 nicht mehr den Anforderungen an eine ausserordentliche Lage gemäss Art. 48 KV genügte, erachtete die Regierung den Erlass weiterer Notverordnungen als nicht mehr zulässig. Sie entschied sich deshalb, diese Erlasse in der Form von Gesetzen zu legiferieren. Weil die Regierung die lückenlose Wirkung der Massnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie als unerlässlich erachtete, sah sie die rückwirkende Inkraftsetzung dieser Erlasse per 1. Januar 2022 vor und beantragte dem Grossen Rat daher, Dringlichkeit zu beschliessen.

Die dringliche Inkraftsetzung von Gesetzen ist gemäss Art. 18 Abs. 1 KV zulässig, sofern der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder die Dringlichkeit beschliesst.³ Bemerkenswert ist dabei, dass das Quorum in diesem Fall von der Gesamtanzahl der Mitglieder ausgeht und nicht von der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung anwesenden Ratsmitglieder.⁴ Gemäss Absatz 2 der Bestimmung unterstehen solche Gesetze dem nachträglichen fakultativen Referendum.

Diese beiden Vorlagen waren – wie schon die früheren Erlasse im Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie – weitgehend unbestritten und führten kaum zu Diskussionen im Rat. Die Thematik der rückwirkenden Inkraftsetzung bzw. der Dringlichkeit fand im Rat in keinem der beiden Fälle besondere Erwähnung.⁵ Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass die vorberatende Kommission ihre Fragen

zu diesem Vorgehen bereits vor der Session mit dem zuständigen Departementsvorsteher klären konnte. Der Grosse Rat beschloss schliesslich die Dringlichkeit dieser Gesetze mit 106 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen bzw. mit 107 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen, womit die nötige Zweidrittelmehrheit von 80 von total 120 Ratsmitgliedern ohne Weiteres erreicht wurde. ●

³ Art. 18 Abs. 1 KV lautet wie folgt: Gesetze, deren In-Kraft-Treten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, sofern der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder die Dringlichkeit beschliesst.

⁴ Vgl. Schuler in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Art. 18, N11).

⁵ Vgl. Wortlautprotokoll der Beratungen im Rat in GRP 5/2021-2022, S. 556ff. und S. 560ff.



Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit: Föderalistische Selbstbeschränkung der Bundesgesetzgebung durch den Ständerat?

Andreas Stöckli / Christoph Grüninger
Universitäten Freiburg und Basel*

1. Einleitung

In jedem Bundesstaat stellt sich die Frage nach der Teilhabe der Gliedstaaten an den politischen Prozessen – auch in der Schweiz. Der ausgeprägte Föderalismus ist eines der zentralen Merkmale des schweizerischen Bundesstaats und hat sich hierzulande als stabilisierendes Element der Staatsorganisation bewährt. Entsprechend stellt sich stets die Frage, wie das föderalistische Gleichgewicht, die Souveränität der Kantone sowie die Mitwirkung der Kantone an der Politik auf Bundesebene gewährleistet und geschützt werden können. Neben dem grundsätzlichen Belassen von Kompetenzen bei den Kantonen (Subsidiaritätsprinzip, Art. 3, 5a und 42 BV) sieht die schweizerische Verfassungsordnung zum Schutz der kantonalen Autonomie diverse Mechanismen vor: Beispiele sind die Vernehmlassung (Art. 147 BV), die Gleichstellung des National- und Ständerats in der Bundesgesetzgebung (Art. 148 Abs. 2 BV) sowie das Ständemehr als Anforderung an Revisionen der Bundesverfassung (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV).

* Andreas Stöckli ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Mitglied der Direktion des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg. Christoph Grüninger ist Advokat und Doktorand (derzeit Gastforscher in Berkeley und Kopenhagen), Universität Basel.

Der vorliegende Artikel widmet sich im Anschluss an die Auseinandersetzung mit den nötigen Grundlagen der Frage, inwiefern der Ständerat im Rahmen der Bundesgesetzgebung als *föderalistische Selbstbeschränkung* wirkt (oder eben nicht), und wie sich die Auseinandersetzung mit dieser Frage auf die jüngste Diskussion zur Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene auswirkt.

2. Zur Verfassungsgerichtsbarkeit

2.1 Schweizerische Konzeption

Das föderalistische Element ist in der Diskussion um die Verfassungsgerichtsbarkeit von grosser Relevanz. Die Ausgestaltung der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit ist bekanntlich nicht gerade konventionell. Zu den betreffenden Eigenheiten ist vieles gesagt. Sie Juristen aus anderen demokratischen Rechtsordnungen zu erklären, ist immer wieder eine Herausforderung. Das Verständnis dafür, dass hierzulande auch (mutmasslich) verfassungswidrig erlassene Bundesgesetze von den Gerichten im Zweifel angewendet werden müssen (vgl. Art. 190 BV), hält sich regelmässig in Grenzen. Das schweizerische System hat seine Ursprünge wenig überraschend im Gedanken der demokratischen Legitimation: Von der direkten Volksvertretung (unter allfälliger Mitwirkung des Volkes) erlassene Gesetze sollen nicht von inklusiven Richtergermien aufgehoben werden können, so die Theorie. Dabei ging (und geht) es weder um «eine allgemeine

[...] Geringschätzung der Justiz»¹ noch um die Verwirklichung eines legislativen Totalitarismus, sondern lediglich um die Einhaltung des verfassungsrechtlich abgesteckten Rahmens «legitimer Richtermacht».² In Ländern mit regelmässigen politischen Umwälzungen löst dieser Gedanke dagegen eher Unbehagen als Beifall aus. Obwohl sich auch der Bundesgesetzgeber – selbstverständlich – «an die Verfassung zu halten hat», ermöglicht es ihm das Anwendungsgebot nach Art. 190 BV «faktisch, Verfassungsrecht zu derogieren».³ Aber: Trotz dieser faktischen Derogationsmöglichkeit⁴ erlaubt auch Art. 190 BV dem Bundesgesetzgeber die Abweichung von der Verfassung keineswegs. Die gegenteilige Lesart der betreffenden Bestimmung entspricht einem verbreiteten Missverständnis des schweizerischen Systems der Verfassungsgerichtsbarkeit.⁵ In der schweizerischen Verfassungsgerichtsbar-

keitsdebatte scheint insofern zeitweise zweierlei unterzugehen: Einerseits, dass mit der Bundesverfassung in Widerspruch zu geraten drohende Bundesgesetzgebung keineswegs – als quasi legitime Form der Rechtsetzung – konzeptionell vorgesehen ist; andererseits, dass Bundesgesetze, die eindeutig gegen den Inhalt der Bundesverfassung verstossen, die Ausnahme bilden.

Erlässt die Bundesversammlung demgegenüber einmal doch ein potenziell verfassungswidriges Gesetz, dürfte sie sich auf ihre zentrale politische «Steuerungsfunktion» stützen.⁶ Die Ausübung dieser Steuerungsfunktion ist für den Ausgleich des hierzulande sehr liberalen Verfassungsrevisionsrahmens⁷ zentral. Dem Bundesgesetzgeber verbleibt dadurch *in extremis* beispielsweise die Möglichkeit, «eine Initiative hinsichtlich ihrer Umsetzung zu korrigieren»⁸ – ohne dass eine solche Ausübung der politischen Steuerungsfunktion im Nachhinein durch ein Verfassungsgericht wieder rückgängig gemacht zu werden droht. Anders formuliert belässt das geltende System der Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesversammlung die behördliche Möglichkeit, im Rahmen ihrer zentralen Steuerungsfunktion eine Initiative «politisch einzubinden» bzw. «mit dem repräsentativen System in Einklang [zu]

¹ THÜRER DANIEL, *Volksherrschaft und Herrschaft des Rechts*, ZSR 2014 I, 3, 13 (welcher die betreffende Geringschätzung für die Schweiz als «typisch», aber gleichzeitig «nicht gerechtfertigt» bezeichnet).

² SCHNEIDER HANS-PETER, *Die Gesetzmässigkeit der Rechtsprechung: zur Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung*, DÖV 28 (1975), 443, 452; vgl. auch BIAGGINI GIOVANNI, *Verfassungsauslegung*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, §.1.10 N 2.

³ SEFEROVIC GORAN, *Direkte Demokratie und Völkerrecht in der Schweiz – Nationaler Identifikationsfaktor im Widerstreit mit internationalem Recht*, in: Piecha Sebastian et al. (Hrsg.), *Rechtskultur und Globalisierung*, 57. Assistententagung Öffentliches Recht, Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Baden-Baden/Basel 2017, 39, 53 (m.w.H.); vgl. ferner NANTERMOD PHILIPPE, *Le parlementaire, ce juge qui s'ignore*, ZSR 2019 II, 353, 361 f.

⁴ Bzw. trotz dieses «verfahrensrechtliche[n] Anwendungsvorrang[s] der massgebenden Normen gegenüber der BV» (HANGARTNER YVO/LOOSER MARTIN E., in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. [Hrsg.], *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 190 N 16).

⁵ SEILER HANSJÖRG, *Das Verhältnis zwischen Richterrecht und formellem Gesetzgeber*, LeGes 2016/3, 357, 372.

⁶ Vgl. dazu jüngst VON WYSS MORITZ, *Verfassungsgerichtsbarkeit: Erfahrungen aus einem Kanton*, Mitteilungsblatt der SGP (1/22 – 25. Jahrgang – April), 27, 29.

⁷ Dazu statt vieler BIAGGINI GIOVANNI, *Orell Füssli-Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 2017, Einleitung N 23.

⁸ So VON WYSS (Fn. 6), 27, 29; vgl. zur Thematik auch HERTIG RANDALL MAYA, *L'extension du contrôle de constitutionnalité des lois fédérales sous le prisme du droit international*, Mitteilungsblatt der SGP (1/22 – 25. Jahrgang – April), 18, 22 f.; vgl. schliesslich für Fälle, die sich eben nicht mehr in diesem Sinne durch den Gesetzgeber «korrigieren» lassen, EHRENZELLER KASPAR, *Koordination von Verfassungsrecht im Widerspruch – Legislative Gestaltungskompetenzen bei angenommenen Volksinitiativen*, Zürich 2020, Rz. 313 (m.N.).

bringen».⁹ Aus juristischer Sicht mögen solche «Korrekturen» durch den Bundesgesetzgeber zeitweise ärgerlich sein; vom schweizerischen System der Konkordanzdemokratie mit der Bundesversammlung als Dreh- und Angelpunkt bei der Verfassungskonkretisierung werden sie bisweilen aber ausgehalten.

Im Allgemeinen scheint die Verfassungskonkretisierung durch den Gesetzgeber in der Schweiz insgesamt gut zu funktionieren. Dies auch, weil in der schweizerischen Konkordanzdemokratie politische Pattsituationen von vornherein seltener sind als in Demokratien, deren politische Prozesse von der Suche nach Koalitionspartnern geprägt sind. Noch grösser sind die politischen Blockaden in (faktischen) Zweiparteiensystemen, wie die momentane Situation in den USA zeigt. Dies hat durchaus Einfluss auf die Haltung zur jeweiligen Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Entsprechend höher ist in potenziell von politischen Widrigkeiten betroffenen Systemen das Bedürfnis nach letztinstanzlicher verfassungsgerichtlicher Läuterung. Getreu nach dem Motto: Was die Politik nicht auf die Reihe bekommt, sollen die Gerichte klären.

2.2 Teilgehalte der Begründung (einer Ausweitung)

Doch auch in der Schweiz äussern sich sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Politik in regelmässigen Abständen prominente Stimmen für einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit. Jüngste Beispiele aus der Politik sind die parlamentarischen Vorstösse der Ständeräte Mathias Zopfi und Stefan Engler (21.3689 Engler / 21.3690 Zopfi). Dass die Bevölkerung im geltenden System ihre verfassungsmässigen Rechte in letzter Konsequenz der Politik ausliefern müsse, stelle eine «unhalt-

bare Lücke im Rechtsschutz»¹⁰ bzw. ein «erhebliches rechtsstaatliches Defizit»¹¹ dar, heisst es auch seit jeher aus der Rechtswissenschaft.¹² Die Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. ihr Ausbau wird dabei sehr heterogen begründet. So würden in erster Linie rechtsstaatliche, normhierarchische, gewaltenteilerische, völkerrechtliche und demokratische Argumente für einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen.

Die *Rechtsstaatlichkeit*, weil zu einem Rechtsstaat schlichtweg ein wirksamer Rechtsschutz gehöre; so liege es in der ur-eigenen Verantwortung der Justiz, die Einhaltung der Verfassung zu überwachen.¹³ Kritiker entgegnen, dadurch entstünde nur die Gefahr, dass angerufene Verfassungsgerichte die eigene Weltanschauung «zur Verfassung erklären», indem sie gestützt auf offen formuliertes Verfassungsrecht detaillierte Entscheide treffen, zu deren Gegenstand das gerügte Verfassungsrecht *in concreto* gar nichts aussagt; dadurch drohe – entgegen der Prämisse der «Rule of Law» – ein «government by men» (and not by law).¹⁴ Die *Normenhierarchie*, weil

¹⁰ RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., Basel 2016, Rz. 2874, Rz. 2867 (a.E.); fast wortgleich («Lücke [beim Rechtsschutz]») jüngst BIAGGINI GIOVANNI, *Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit? Eine Lagebeurteilung aus Anlass der Motionen 21.3689 (Engler) und 21.3690 (Zopfi)*, Mitteilungsblatt der SGP (1/22 – 25. Jahrgang – April), 2.

¹¹ GRIFFEL ALAIN, *Rechtsschutz*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 2, Zürich 2020, § IV.8 N 33.

¹² Vgl. BELSER EVA MARIA, *Vom Umgang mit Gleichheit und Vielfalt im Föderalismus, im Rechtsstaat und in der Demokratie*, ZSR 2021 II, 5, 65 (m.N.).

¹³ HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, Rz. 170 f. (m.w.H.); AUER ANDREAS, *Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit*, Basel/Frankfurt a.M. 1984, 5; RHINOW RENÉ, *Zum Schutz von Freiheit, Demokratie und Föderalismus: Ein Plädoyer für einen massvollen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Jusletter 14. März 2011, Rz. 28 f.

¹⁴ Vgl. zur verfassungsgerichtlichen Gefahr einer «Politisierung der Justiz» HALLER WALTER, *Ausbau*

⁹ SEFEROVIC GORAN, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik*, Bern 2018, Rz. 6, 115; EHRENZELLER (Fn. 8), Rz. 50 (m.w.H.).

die Verfassung als Grundnorm, auf der alle anderen Normen zu beruhen haben, logischerweise sämtlichen anderen Normstufen vorgehen müsse, *in extremis* auch mittels gerichtlicher Durchsetzung.¹⁵ Kritiker entgegen, die Verfassungsstufe verhalte sich zur Gesetzesstufe normativ eher wie die *lex generalis* zur *lex specialis* (als wie die *lex superior* zur *lex inferior*); entsprechend sei Verfassungsgerichtsbarkeit ein ungeeignetes Instrument für die Durchsetzung der normhierarchischen Überordnung der Verfassung über das Gesetz.¹⁶ Ausserdem sei trotz der durch Art. 190 BV bewirkten «Immunisierung» der Bundesgesetze¹⁷ der hierarchische Vorrang der Bundesverfassung vor sämtlichen anderen Normstufen *de lege lata* auch im hiesigen Bundesstaat eine Selbstverständlichkeit.¹⁸ GIACOMETTI sprach diesbezüglich gar einst von der «Unverbrüchlichkeit der Staatsverfassung für den Gesetzgeber».¹⁹ Die Ge-

waltenteilung, weil eine verfassungsrechtliche Verteilung verschiedener Kompetenzen auf verschiedene Staatsgewalten auch die gerichtliche Kontrolle erfordere, ob die jeweils eingesetzten Institutionen die Grenzen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten einhalten.²⁰ Kritiker entgegen, das geltende System einer konstruktiven Kooperation zwischen Politik und Justiz funktioniere «vielleicht nicht immer perfekt, aus Sicht des Rechtssystems aber insgesamt doch einigermaßen zufriedenstellend».²¹ Das *Völkerrecht*, weil die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts zur EMRK eine Zweiteilung des Grundrechtsschutzes bewirkt habe:²² Während Bundesgesetze auf ihre EMRK-Konformität hin überprüft werden können, seien Grundrechte, die fernab der Bundesverfassung auch durch die EMRK garantiert werden, durch die bundesgerichtliche Schaffung dieser «Konventionskontrolle» faktisch einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich gemacht worden.²³ Eine analoge «Verfassungskontrolle» ausschliesslich durch die Bundesverfassung garantierter Grundrechte scheidet demgegenüber aus. Diese faktische Abwertung einzig bundesverfassungsrechtlich garantierter Grundrechte könne gewissermassen nur durch einen entsprechenden Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit beseitigt werden.²⁴ Kritiker entgegen, gestützt

der Verfassungsgerichtsbarkeit?, ZSR 1978 I, 501, 513 ff., 522 ff.; SEILER HANSJÖRG, *Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*, Bern 1994, 281; SCHUBARTH MARTIN, *Verfassungsgerichtsbarkeit: Rechtsvergleichend – historisch – politologisch – soziologisch – rechtspolitisch, unter Einbezug der europäischen Gerichtshöfe, insbesondere des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*, 2. Aufl., Bern 2017, 76.

¹⁵ KÄLIN WALTER, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie*, Bern 1987, 87 f.; GRIFFEL (Fn. 11), § IV.8 N 29; STARCK CHRISTIAN, *Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: Starck Christian/Weber Albrecht (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Teilband I: Berichte, 2. Aufl., Baden-Baden 2007, 11, 12, 19 f.

¹⁶ SEILER HANSJÖRG, *Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik*, ZSR 2010 II, 381, 462.

¹⁷ BIAGGINI (Fn. 10), 2.

¹⁸ NANTERMÖD (Fn. 3), 353, 361; LENDI MARTIN, *Wer trägt die Verantwortung für die Qualität der Gesetze?*, SJZ 118 (2022) Nr. 5, 219, 220 ff.; vgl. demgegenüber LIMBACH JUTTA, *Vorrang der Verfassung oder Souveränität des Parlaments?*, Stuttgart 2001, 12, welche «die Idee von der Vorrangigkeit des Verfassungsrechts» als «selbstverständliches oder gar denknötwendiges Strukturelement einer Demokratie» gar grundlegend in Frage stellt.

¹⁹ GIACOMETTI ZACCARIA, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, Zürich 1960, 23 ff.

²⁰ HOTTELIER MICHEL, *La juridiction constitutionnelle fédérale*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 2, Zürich 2020, § IV.9 N 1 (m.w.H.); vgl. ferner STARCK (Fn. 15), 11, 23.

²¹ BIAGGINI (Fn. 10), 2, 4 (m.w.H.).

²² RHINOW/SCHERER/UEBERSAX (Fn. 10), Rz. 2863 ff.; GRIFFEL (Fn. 11), § IV.8 N 31, 33; CHIARIELLO ELISABETH, *Der Richter als Verfassungsgeber? – Zur Fortbildung von Grundlagen des Rechtsstaats und der Demokratie durch höchste Gerichte*, Zürich/St. Gallen 2009, 118; FISCHBACHER ALAIN, *Verfassungsrichter in der Schweiz und in Deutschland*, Zürich 2006, 124 f.

²³ HERTIG RANDALL (Fn. 8), 18, 19 ff.; CHIARIELLO (Fn. 22), 118.

²⁴ MAHON PASCAL, *Droit constitutionnel I: Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*, 3. Aufl., Basel/Neuchâtel 2014, 338 f.; ZIMMERLI

auf eine wandelbare Rechtsprechung des Bundesgerichts eine derart weitreichende Anpassung des schweizerischen Justizsystems vorzunehmen, sei unverhältnismässig. Überdies werde bei diesem Argument ausgeblendet, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner politischen Steuerungsfunktion mit einer schwachen Umsetzung einer Verfassungsnorm erfahrungsgemäss dann eine «Korrektur» anstrebe, wenn es um die Harmonisierung internationaler Verpflichtungen geht; im Falle einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit könnte sich das Bundesgericht demgegenüber nicht mehr auf das jetzige Anwendungsgebot für Bundesgesetze stützen, sondern müsste der betreffenden Umsetzungsgesetzgebung, die zwar mit dem Völkerrecht vereinbar, aber – je nach Fall gar offenkundig – gegen die Verfassung verstösst, die Anwendung verweigern, was der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Ergebnis wiederum schadet.²⁵ Und schliesslich die *Demokratie*, weil der Akt der Verfassungsgebung als «Ausdruck der Volkssouveränität»²⁶ besonderen Schutz verdiene, insbesondere justiziellen Schutz vor Verletzung durch die Legislative.²⁷ Kritiker entgegnen, dass dabei aufgrund der ähnlichen demokratischen Legitimation von Bundesverfassung und Bundesgesetzen die Verfassungsgerichtsbarkeit bloss den einen Erlass des Volkes gegen den anderen in Schutz nehme (demokratisches «Grunddilemma» der Verfassungsgerichtsbarkeit).²⁸ Insgesamt halten sich bei den

rechtsstaatlichen, normhierarchischen, gewaltenteilerischen, völkerrechtlichen und demokratischen Argumenten Pro und Contra weitgehend die Balance; hinsichtlich der Anpassung des Justizsystems besteht kein offensichtlicher Handlungsbedarf. Doch das stärkste Argument für einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz liegt in der Wahrung des *Föderalismus*, wie sich sogleich zeigen wird.

3. Föderalistische Betrachtungsweise

3.1 Föderalistische Begründung (einer Ausweitung)

Generell wird in bundesstaatlich verfassten Staaten die Verfassungsgerichtsbarkeit auch föderalistisch begründet.²⁹ Klassischerweise wird dabei auf den Schutz der bundesverfassungsrechtlich normierten Kompetenzaufteilung zwischen Bundesebene und Gliedstaaten verwiesen.³⁰ Im schweizerischen Bundesstaat hat die föderalistische Argumentation für einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit im Wesentlichen zwei Aspekte: Einerseits kann das Bundesgericht nach geltendem Recht kantonale Akte aufheben, die gegen die verfassungsmässigen Zuständigkeiten des Bundes verstossen, nicht aber – umgekehrt – Akte des Bundesgesetzgebers, die gegen die verfassungsmässigen Zuständigkeiten der Kantone verstossen,³¹ was eine problematische Benachteiligung der Gliedstaaten mit sich bringt. In diesem Sinne ist die schweizerische Verfassungs-

ULRICH, *Verfassungsgerichtsbarkeit aus parlamentarischer Sicht*, in: *Justizreform – Internationales Symposium vom 13. Juni 1998 am Bundesgericht*, Lausanne 1998, 255, 257; ferner CHIARIELLO (Fn. 22), 118 (m.w.H.); HERTIG RANDALL (Fn. 8), 18, 21.

²⁵ HERTIG RANDALL (Fn. 8), 18, 22 f.

²⁶ SEILER (Fn. 16), 381, 443; KÄLIN (Fn. 15), 88.

²⁷ KÄLIN (Fn. 15), 88, 90 f.; SEILER (Fn. 16), 381, 443, 474 (m.w.H.).

²⁸ KÄLIN (Fn. 15), 77 f.; HALLER (Fn. 14), 501, 504, 522 ff. (vgl. das «demokratische Argument» gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit); vgl. ferner EICHENBERGER KURT, *Richterstaat und schweizerische Demokratie*, in: *Verfassungsrat und Regierungsrat des*

Kantons Aargau (Hrsg.), *Der Staat der Gegenwart – Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger*, Basel 1980, 11, 26.

²⁹ Statt vieler GRIFFEL (Fn. 11), § IV.8 N 33.

³⁰ Vgl. AUER (Fn. 13), 40 ff.; STARCK (Fn. 15), 11, 19; KÄLIN (Fn. 15), 177 ff. («föderalistische Wurzel der Verfassungsgerichtsbarkeit»).

³¹ HALLER WALTER, in: *Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 189 N 53; RHINOW (Fn. 13), Rz. 16.

gerichtsbarkeit in föderalistischer Hinsicht *de lege lata* unbestrittenermassen «hinkend».³² Andererseits setzen Revisionen der Bundesverfassung neben dem Volksmehr ein Ständemehr voraus (Art. 140 Abs. 1 lit. a sowie Art. 195 BV), während für die Bestätigung von Bundesgesetzen in einer Volksabstimmung ein reines Volksmehr ausreicht (Art. 141 Abs. 1 lit. a BV).³³ Demzufolge wäre es denkbar, dass in einer Abstimmung mittels reinen Volksmehr ein Bundesgesetz bestätigt wird, das – auch von den Ständen angenommenes – Bundesverfassungsrecht normativ verletzt,³⁴ und dieser föderalistische Missstand mangels abstrakter Normenkontrolle keiner Korrekturmöglichkeit unterläge.³⁵ Im Zuge der Auseinandersetzung mit den jüngsten politischen Vorstössen für einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit wurde insbesondere diese föderalistische Argumentation kürzlich in der Verfassungsrechtslehre aufgegriffen. Dabei hiess es unter anderem, der föderalistische Handlungsbedarf in dieser Sache sei überschaubar: Einerseits seien (und waren) solche Kompetenzanmassungen durch die Bundesebene in der Schweiz selten. Andererseits wurden sie, wenn sie einmal doch vorkamen, von den Kantonen grösstenteils geduldet (in ausgewählten Fällen gar «ausdrücklich gewünscht») – ja, die Kantone seien in der Vergangenheit oftmals «geradezu froh» gewesen, «wenn

sich der Bund dieser Sache[n] annahm».³⁶ Und schliesslich sei die «Prozessfreudigkeit» der Kantone hinsichtlich der Anfechtung solcher Kompetenzstreitigkeiten vor den Gerichten «[i]n der Schweiz [...] traditionell gering»; entsprechend selten seien somit föderalistische Kompetenzstreitigkeiten vor Bundesgericht.³⁷ Zusammenfassend wurde das föderalistische Bedürfnis nach einer Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der aktuellen Debatte somit in dreierlei Hinsicht relativiert: Die Anmassung kantonaler Kompetenzen durch den Bund (i) komme lediglich selten vor, (ii) würde (in den von vornherein seltenen Fällen) meist von den Kantonen geduldet oder gar begrüsst und (iii) lande mangels Prozessfreudigkeit der Kantone ohnehin praktisch nie vor Gericht.³⁸

Eine etwas andere Sprache spricht allerdings das Monitoring des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg (i. Üe.). Demzufolge sind hinsichtlich der – an sich unstrittigen und durch die Bundesverfassung lückenlos normierten (Art. 3 und 42 BV)³⁹ – föderalistischen Kompetenzverteilung erodierende Projekte der Bundesgesetzgebung keineswegs selten.⁴⁰ Vielmehr gibt es dafür zahlreiche Beispiele, etwa im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung,⁴¹ des Polizei- und

³⁶ BIAGGINI (Fn. 10), 2, 5; vgl. dazu auch VON WYSS (Fn. 6), 27, 28.

³⁷ BIAGGINI (Fn. 10), 2, 4 (m.H.); vgl. dazu auch VON WYSS (Fn. 6), 27, 28.

³⁸ BIAGGINI (Fn. 10), 2, 4 f. (m.H.); vgl. dazu auch VON WYSS (Fn. 6), 27, 28.

³⁹ Statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 13), Rz. 144 f.

⁴⁰ Vgl. dazu auch grundlegend TIEFENTHAL JÜRGE MARCEL, «Vielfalt in der Einheit? am Ende? – Aktuelle Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus», Zürich 2021, passim, insbesondere 169 f., 171 ff. (mit «[n]achgewiesene[n] Friktionen») etwa im Bereich der individuellen Prämienverbilligung, der inneren Sicherheit, der höheren Berufsbildung oder der territorialen bundesstaatlichen Organisation).

⁴¹ HÖCHNER CLAUDIA/WALDMANN BERNHARD, *Regelungsmöglichkeiten und Bundeskompetenzen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung*, Newsletter IFF 2/2021, 18 ff., 23, wonach der Bund in dieser Frage

³² SEILER (Fn. 16), 381, 486.

³³ Vgl. dazu EGLI PATRICIA, *Kantone als Verfassungsorgane*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 3, Zürich 2020, § VI.3 N 7; KLEY ANDREAS, *Verhältnis von Föderalismus und Demokratie*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, § III.4 N 17.

³⁴ Vgl. RHINOW RENÉ, *Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht – Ja oder Nein?*, in: Schweizerischer Anwaltsverband (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit = Constitutionnalité et contrôle judiciaire*, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, 35, 43 f.; HALLER (Fn. 14), 501, 505.

³⁵ Vgl. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 10), Rz. 2874.

Sicherheitsrechts,⁴² des problematischen Begriffs der «Verbundaufgabe»,⁴³ des Subsidiaritätsprinzips (bzw. der fiskalischen Äquivalenz)⁴⁴ oder des Fremdsprachenunterrichts.⁴⁵ Angesichts dieser Faktenlage überrascht die jüngste Relativierung der föderalistischen Argumentation in ihrer Deutlichkeit etwas; zumindest kann nicht eindeutig davon ausgegangen werden, dass im Lichte des Föderalismus seitens der Kantone gar kein verfassungsgerichtliches Korrekturbedürfnis besteht. Nicht eindeutig – und mitunter durchaus kritisch – waren in dieser Angelegenheit interessanterweise jüngste Erfahrungsberichte aus den Kantonen selbst: So steht etwa der Generalsekretär des Kantonsrats Zürich einerseits «persönlich der Verfassungsgerichtsbarkeit sehr positiv gegenüber», betont andererseits allerdings ebenso, dass die Anfechtungsmöglichkeit von Gesetzen den politischen Prozess in

lediglich über eine Unterstützungskompetenz verfüge und es für eine umfassende bundesrechtliche Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung einer Verfassungsänderung bedürfte.

⁴² MOHLER MARKUS H.F., *Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!*, Newsletter IFF 1/2018, passim, konkret etwa 16 f. («schleichende Ausdehnung» der Tätigkeit der Grenzwachtkorps im Bereich der kantonalen Polizeihöheit), 25, 29 ff. (mit einem Überblick über den «gesetzgeberischer Pragmatismus» bzw. das «rechtliche Durcheinander» und die mit ihnen teilweise einhergehende Verdrängung kantonaler Kompetenzen durch den Bund, etwa im Bereich gemischter Patrouillen durch das Grenzwachtkorps und die Polizei oder bei der Datenbearbeitung durch das Grenzwachtkorps).

⁴³ SPIESS ANGELIKA, *Die Verbundaufgabe*, Newsletter IFF 2/2016, 2 ff., 7; vgl. dazu auch WALDMANN BERNHARD, *Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanzialen Föderalismus?*, Newsletter IFF 4/2015, 15, der den Begriff der «Verbundaufgabe» im föderalistischen Gefüge als «diffusen» Begriff bezeichnet.

⁴⁴ WALDMANN (Fn. 43), 2 ff., 10 ff. (mit konkretem Blick auf die damalige Arbeit an einer hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips problematischen Bundesregelung im Bereich der Ladenöffnungszeiten), 13 f., 15.

⁴⁵ WALDMANN BERNHARD, *Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?*, Newsletter IFF 1/2015, 5 ff., 8 ff., 15 ff.

die Länge ziehe (obwohl sich dabei der Beschwerdeweg wiederum «als interessantes politisches Steuerungsinstrument erweisen könne) und dem parlamentarischen Verfahren sowie seiner Entscheidungsfindung damit die Spontanität nehme.⁴⁶ Im Anschluss an diese Ausführung heisst es gar, dass man das Vorhaben, «mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit den Föderalismus stärken zu wollen», als «heikel» beurteile.⁴⁷ Auch scheint nicht restlos klar zu sein, «[w]elchen Föderalismus [...] man damit stärken [würde]». ⁴⁸ Schliesslich heisst es, die Entscheidung über Uneinigkeiten zwischen kantonaler und Bundesebene sollte – zumindest im Bereich der Regierungen – eher einer politischen Instanz als einem Gericht übertragen werden.⁴⁹ Aufgrund dieser durchgezogenen Äusserungen auf kantonaler Ebene scheint trotz allem unklar, ob (und falls ja: *in welcher Form*) die Kantone den föderalistischen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene überhaupt wünschen. Trotz dieser (auch) kritischen Äusserungen scheint das Ausweitungsbedürfnis um die Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb der dargelegten Teilgehälte gestützt auf das föderalistische Argument am berechtigtesten.

3.2 Föderalistische Selbstbeschränkung der Bundesgesetzgebung durch den Ständerat?

Auch der erwähnte zweite Aspekt der föderalistischen Begründung der Verfassungsgerichtsbarkeit bedarf einer eingehenderen Betrachtung. Dass bevölkerungsreiche Kantone bevölkerungsarme Kantone im Zuge einer Referendumsabstimmung über ein normativ potenziell verfassungswidriges Bundesgesetz einfach «überstimmen» können, ist aus föderalistischer Sicht, na-

⁴⁶ VON WYSS (Fn. 6), 27 f.

⁴⁷ VON WYSS (Fn. 6), 27, 28, 30.

⁴⁸ VON WYSS (Fn. 6), 27, 28.

⁴⁹ VON WYSS (Fn. 6), 27, 28.

mentlich aufgrund unterschiedlicher Interessen verschiedener Kantone,⁵⁰ zwar in der Tat nicht hinnehmbar. Im Zuge dieser Argumentation unberücksichtigt bleibt jedoch, dass ohne die Zustimmung der Stände, vertreten durch den Ständerat,⁵¹ im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ein Bundesgesetz gar nicht erst erlassen werden kann.⁵² In der Gleichberechtigung der Volks- und Standesvertretung im Rahmen der Bundesgesetzgebung (Art. 148 Abs. 2 BV) ist einem potenziell problematischen Bundesgesetz insofern in der Theorie in Gestalt der – wenn man so will – *föderalistischen Absegnung* durch den Ständerat (in einem ersten Schritt) bereits eine Berücksichtigung des Föderalismus inhärent.⁵³ Der Ständerat sollte demnach in der Bundesgesetzgebung eine Art föderalistische Selbstbeschränkung bewirken. Entsprechend verfügt im Nachgang zur Zustimmung beider Räte ein jedes Bundesgesetz nicht nur über eine demokratische Legitimation, sondern eben «auch über eine föderalistische Legitimation».⁵⁴ Dieser Umstand relativiert – wiederum theoretisch – auch die Tatsache, dass dem betreffenden Bundesgesetz (in einem allfällig zweiten Schritt) im Falle eines fakultativ ergriffenen Referendums bereits ein reines Volksmehr zum Durchbruch verhilft, zumal bei Weitem nicht gegen jedes Bundesgesetz das Referendum ergriffen wird und insofern der Umstand, dass ein Bundesgesetz im Rahmen eines Referendumsverfahrens an der Urne einem reinen Volksmehr «ausgesetzt» wird, die (krasse) Ausnahme bildet. Die Zustimmung des Ständerats ist demgegenüber einem *jeden* Bundesgesetz inhärent. Sind insofern in einer bun-

desstaatlich organisierten Verfassungsordnung die Gliedstaaten nicht nur im Rahmen der Gesetzgebung, sondern eben auch in der Gesetzgebung tragende Akteure – und damit letztlich Miturheber der mangels abstrakter Normenkontrolle nicht kassierbaren Erlasse –, erscheint mit Blick auf den eingangs erwähnten zweiten Aspekt die Forderung einer Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Rücken des Föderalismus zunächst nicht *per se* berechtigt.

So viel zum theoretischen Idealzustand. Entgegen diesem Verständnis als föderalistischer Legitimationslieferant wird die Rolle des Ständerates in der Bundesgesetzgebung mittlerweile allerdings auch ernüchert (um nicht zu sagen: *anders*) beurteilt. So habe sich der Ständerat, insbesondere unter Mitberücksichtigung des Instruktionsverbots (vgl. Art. 161 Abs. 1 BV), zwischenzeitlich gar als «unwirksame[s] Mittel des Föderalismus» entpuppt.⁵⁵ Weiter noch: Die einstige Stellung des Ständerates als föderalistisches Element im schweizerischen Zweikammersystem und die dadurch beabsichtigte Interessenwahrung zugunsten der Kantone – bzw. eben: die föderalistische Selbstbeschränkung der Bundesgesetzgebung – haben unterdessen (rein) «ideologischen Charakter» und «entbehren jeder rechtlichen Grundlage».⁵⁶ Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil Ständeräte mittlerweile faktisch weniger als Vertreter der Kantone wirken, sondern vielmehr – wie National-

⁵⁰ KLEY (Fn. 33), § III.4 N 19 f.; vgl. demgegenüber für einen Vorschlag für ein wirksameres Instrument der föderalistischen Beschränkung der Bundesgesetzgebung in Gestalt der Mitwirkung der Konferenz der Kantonsregierungen SCHNABEL JOHANNA, *Die Konferenz der Kantonsregierungen als der bessere Ständerat? Territoriale Mitbestimmung im schweizerischen Föderalismus*, in: Sean Mueller/Vatter Adrian (Hrsg.), *Der Ständerat*, Basel 2020, 181 ff.

⁵⁶ KLEY (Fn. 33), § III.4 N 22; vgl. zur Thematik grundlegend und zusammenfassend MUELLER SEAN/VATTER ADRIAN, *Einleitung und Zusammenfassung*, in: Sean Mueller/Vatter Adrian (Hrsg.), *Der Ständerat*, Basel 2020, 21 ff.

⁵⁰ Vgl. dazu EGLI (Fn. 33), § VI.3 N 8 (m.w.N.).

⁵¹ Vgl. statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 13), Rz. 1827.

⁵² EGLI (Fn. 33), § VI.3 N 13; vgl. ferner BELSER (Fn. 12), 5, 97.

⁵³ WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/WIEDERKEHR RENÉ, *Staatsorganisationsrecht*, Zürich 2017, Rz. 81.

⁵⁴ WALDMANN/BELSER/WIEDERKEHR (Fn. 53), Rz. 81.

räte – überwiegend persönliche oder parteiliche sowie sonstige Gruppeninteressen wahrnehmen.⁵⁷ Der Ständerat setzt sich heute überwiegend aus ehemaligen Regierungsräten oder erfahrenen Nationalräten zusammen, welche nach einer gewissen Zeit – auch dank erlangter Bekanntheit – in die (exklusivere) kleinere Kammer gewählt werden und dort mittlerweile weniger als föderalistische Relativierung des Nationalrats oder Selbstbeschränkung der Bundesgesetzgebung wirken,⁵⁸ sondern vielmehr als politisches Korrektiv zur Machtbalance und somit eher als allgemeiner – nicht nur föderalistisch gedachter – Beitrag zur schweizerischen Konkordanzdemokratie. Die glorifizierende Projektion, dass im Ständerat das föderalistische Argument so wichtig ist, dass es *in praxi* politische Vorhaben zu überspringen vermag, scheint bei realpolitischer Betrachtung etwas blauäugig.⁵⁹ Untermauerndes Beispiel dafür ist in der politischen Gegenwart etwa eine in föderalistischer Hinsicht problematische Motion (20.4738 Ettlín) – sie würde, so der Bundesrat in seiner Stellungnahme, mitunter zu einer «Aushebelung» föde-

ralistischer Prinzipien sowie des Volkswillens auf kantonaler Ebene führen –, welche in der Sommersession 2022 vom Ständerat trotz der Bitte der Kantone, sie abzulehnen, angenommen wurde. Dieses Beispiel zeigt, dass auch im Ständerat das parteipolitische Links-Rechts-Schema im realpolitischen Alltag (mittlerweile) höher wiegt als die föderalistische Selbstbeschränkungsambition.⁶⁰ Auch die Tatsache, dass der Ständerat heutzutage ohne Instruktion stimmt und infolgedessen *kein* «Kantonsveto» ausübt, zeichnet ihn, so heisst es mitunter aus dem Ständerat selbst, geradezu aus. Insofern hat sich der Ständerat in letzter Zeit (ebenfalls) «zu einer reinen Volkskammer entwickelt»,⁶¹ zumindest in der Tendenz. Er ist bei nüchterner Betrachtung im Zuge der Ausarbeitung von Vorlagen wohl oftmals nicht nur nicht (mehr) in der Lage, gegenüber dem Nationalrat, der *eigentlichen* Volkskammer, die nötige föderalistische Relativierung herbeizuführen, sondern scheint seine eigene Daseinsberechtigung mittlerweile sogar vielmehr gar nicht mehr dahingehend zu verstehen, dass dies überhaupt seine Aufgabe wäre. Gegenteilige Argumentationen, etwa mit dem historischen Verweis auf die ursprüngliche Konzeption des Ständerats als quasi-Nachfolger der Tagsatzung, dürften grösstenteils leer laufen; einerseits stimmte Letztgenannte (anders als der heutige Ständerat) eben gerade *mit* Instruktion und hatte andererseits eine klar andere Rolle. Die föderalistische Verantwortung des Ständerats im Rahmen der Bundesgesetzgebung aus seiner historischen Herkunft abzuleiten, scheint dem-

⁵⁷ KLEY (Fn. 33), § III.4 N 19.

⁵⁸ Vgl. dazu BÜTIKOFER SARAH, *Zwischen Partei und Kanton: Von den Besonderheiten des Ständerats und seiner Mitglieder*, in: Sean Mueller/Vatter Adrian (Hrsg.), *Der Ständerat*, Basel 2020, 110 ff.; FREIBURGHANUS RAHEL, *Kuppel unter der Kuppel? Die Scharnierfunktion (ehemaliger) kantonaler Regierungsmitglieder im Ständerat*, in: Sean Mueller/Vatter Adrian (Hrsg.), *Der Ständerat*, Basel 2020, 147 ff.

⁵⁹ Vgl. dazu jüngst BÜTIKOFER (Fn. 58), 93 ff. (insbesondere 106 ff.); MUELLER SEAN/DICK SERAINA/FREIBURGHANUS RAHEL, *Ständerat, stärkerer Rat? Die Gesetzgebungsmacht der Zweiten Kammer im Vergleich zu National- und Bundesrat*, in: Sean Mueller/Vatter Adrian (Hrsg.), *Der Ständerat*, Basel 2020, 119 ff.; ferner WIESLI RETO/LINDER WOLF, *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat*, Bern 2000, 53 ff.; Ausnahme bilden stark geografisch geprägte («raumrelevante») Politikbereiche (THURNHERR DANIELA, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, Basel 2015 Art. 150 N 3, m.H. auf VATTER ADRIAN, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden 2014, 326 ff.).

⁶⁰ Vgl. zur oftmaligen «Geschlossenheit der Parteien» auch im Ständerat BÜTIKOFER (Fn. 58), 106 ff.; vgl. ferner BENESCH CHRISTINE/BÜTLER MONIKA/HOFER KATHARINA E., *Licht ins Dunkel: Transparentes Abstimmungsverhalten im Ständerat*, in: Sean Mueller/Vatter Adrian (Hrsg.), *Der Ständerat*, Basel 2020, 79 ff.

⁶¹ KLEY (Fn. 33), § III.4 N 20; vgl. dazu auch FREIBURGHANUS (Fn. 58), 147 ff.

nach schief. Insofern könnte in Entgegnung der dargelegten theoretischen Konzeption gar gesagt werden, die Reduktion des Ständerats auf sein Verständnis «als Kammer der Kantone» (bzw. der Kantonsregierung) entwerte ihn geradezu – umso mehr, als Ständeräte heutzutage von den kantonalen Institutionen (Kantonsparlament und Kantonsregierung) unabhängig politisieren.

Diese aktuelle Beurteilung des Ständerats in Theorie und Praxis zeigt, dass seine Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung allein die föderalistische Kompetenzwahrung nicht zwingend zu gewährleisten vermag. Der Ständerat scheint bei realistischer Betrachtung somit nicht mehr fähig, seiner ihm in der Theorie einst zugestandenen föderalistischen Verantwortung in der Bundesgesetzgebung gerecht zu werden – weiter noch: er muss und *will* dies, mit durchaus vertretbaren Argumenten, gar nicht mehr unbedingt. Zumindest scheint er seine Rolle in der Gegenwart durchaus auch abweichend zu interpretieren. Dies lässt im Ergebnis die Forderung eines Ausbaus der Verfassungsgerichtsbarkeit im Lichte des Föderalismus als nicht vollkommen unberechtigt erscheinen. Nichtsdestotrotz fragt sich, ob es in sich schlüssig ist, den mittlerweile von seiner ursprünglichen – föderalistischen – Funktion entfremdeten Ständerat durch den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit an letztlich sachfremder Stelle reparieren zu wollen.⁶² Ein entsprechend begründeter Ruf nach dem Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit wirkt dabei nämlich schon auch «wie ein Misstrauensvotum an die eigene Adresse»;⁶³ dies umso mehr, als

beide Urheber der jüngsten Vorstösse für eine Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit Vertreter des Ständerats sind. Doch kann, wie dargelegt, die Qualifikation dieser Vorstösse als *Misstrauensvotum an die eigene Adresse* einerseits mittels Verweises auf das gewandelte Verständnis des Ständerats sowie andererseits durch eine reife Beurteilung dessen, was in der politischen Realität vom Ständerat als Hüter des Föderalismus effektiv abverlangt werden kann (und was nicht), durchaus stichhaltig und nahezu gänzlich zurückgewiesen werden.

4. Schluss

Letzten Endes ist mittlerweile augenscheinlich, dass die realpolitische Gegenwart um den Ständerat von einer föderalistischen Konzeption abweicht. Dies mit dem akademischen Verweis auf theoretische Konzepte zu verneinen, trüge dem Handlungsbedarf in der politischen Realität nur ungenügend Rechnung. Die Bundesverfassung normiert zwar, der Ständerat bestehe «aus [...] Abgeordneten der Kantone» (Art. 150 Abs. 1 BV). Doch selbst diese verfassungsrechtliche Verankerung ist dahingehend zu präzisieren, dass es sich auch bei den Ständeräten nicht um Vertreter der Kantone, sondern (lediglich) um Vertreter der *Kantonsbevölkerung* handelt («in Abgrenzung zu den Nationalräten als Vertreter des Gesamtvolks»);⁶⁴

Generell leisten Instrumente wie der Ständerat, das Ständemehr, aber auch die Vernehmlassung einen unbestrittenermassen wichtigen föderalistischen Beitrag und bieten *gewissen* Schutz vor Kompetenzmassungen des Bundes. Nichtsdestotrotz wäre die gerichtliche Überwachung in föderalistischer Hinsicht sinnvoll; gerade, weil politischen Gremien eine gewisse Tendenz anlastet, ihr kompetenzielles Einflussgebiet extensiv verstehen zu wollen.

⁶² Vgl. generell zu Vorschlägen für eine Reformierung des Ständerats VATTER ADRIAN, *Reformansätze unter der Lupe: Modelle für die Reform des Ständerats*, in: Sean Mueller/Vatter Adrian (Hrsg.), *Der Ständerat*, Basel 2020, 253 ff.

⁶³ FONTANA KATHARINA, *Braucht die Schweiz ein Verfassungsgericht?*, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 134, 11. Juni 2022, 13.

⁶⁴ THURNHERR (Fn. 59), Art. 150 N 3 (m.w.H.).

In diesem Sinne dürfte das föderalistische Element eines der stärksten Argumente für eine Ausweitung der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit sein. Doch nicht nur der Bundesrat hat sich bis anhin stets gegen eine solche Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen – mit konkretem Blick auf das föderalistische Argument und eine entsprechende Motion (14.4038 Caroni: «Den Föderalismus verteidigen») zuletzt im Jahre 2015 –, sondern auch die Bundesversammlung ihrerseits. ●



20 ans de contrôle parlementaire à Genève : bilan et perspectives

Catherine Weber

Secrétaire scientifique de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil de la République et canton de Genève (jusqu'au 30.06.2022)

1. Contexte et objectifs

La commission de contrôle de gestion (CCG) a fêté ses 20 ans d'existence en 2019. A cette occasion, l'auteure a mené une étude dans le cadre d'une formation post-grade suivie à l'IDHEAP afin de tirer un bilan des activités de la CCG. Pour ce faire, elle s'est basée sur un postulat de l'Union interparlementaire (UIP, 2017) qui définit les critères d'un système de contrôle efficace, à savoir :

- 1) un mandat solide assorti de prérogatives clairement définies ;
- 2) des participants engagés et prêts à faire usage des pouvoirs dont ils disposent ;
- 3) des capacités suffisantes au sein du parlement pour accompagner ces pouvoirs de moyens réels et d'une échelle graduelle de sanctions possibles.

L'étude menée en 2020 a évalué si les conditions relatives à l'exercice du contrôle parlementaire définies par l'UIP comme efficaces sont réunies à Genève. Afin de tirer un bilan élargi des activités de la CCG, l'étude s'est aussi intéressée aux domaines couverts par le contrôle parlementaire.

Légiférer et exercer un contrôle politique sont les deux tâches centrales d'un parlement. Le but du contrôle parlementaire est d'amener le gouvernement à rendre compte de ses actes. Souvent méconnue, la haute surveillance parlementaire,

à savoir le contrôle du parlement sur le gouvernement et l'administration, établit une forme de contre-pouvoir face à l'autorité exécutive et remet ainsi de facto le parlement dans la boucle par le biais des contrôles de légalité, d'opportunité, d'efficacité et d'efficience qu'il peut mener.

Si le contrôle parlementaire est central dans la perspective d'une bonne gouvernance et d'une utilisation efficace des ressources de l'Etat, c'est en réalité un exercice complexe, les collectivités publiques étant comparables à de grandes entreprises. Quant à la fonction en elle-même, aux dires d'un ancien conseiller national zurichois, également politologue, personne ne s'y intéresse, sauf dans quelques grandes affaires ; les nouveaux députés sont presque contraints d'y siéger et les ressources humaines manquent pour enquêter efficacement (Gross, 2015). La tâche semble peu attirante, les parlementaires se percevant davantage comme des législateurs. En outre, pour exercer cette mission de contrôle de manière crédible, il est attendu que les parlementaires mettent en retrait leur appartenance politique, l'intérêt de l'Etat devant être le but poursuivi. De surcroît, le contrôle parlementaire est réalisé en Suisse par des parlementaires de milice qui ne sont pas forcément experts en matière de contrôle de gestion et qui siègent, rappelons-le, « seulement » quelques heures par semaine en commission ; le temps consacré est ainsi par définition limité.

2. Méthodologie

Les informations utilisées ont été tirées de deux sources. Premièrement, les rapports annuels d'activités de la CCG ont permis

d'extraire des données chiffrées afin de réaliser des statistiques et des tableaux de bord, éléments qui étaient quasiment inexistantes. Force est de constater qu'au niveau tant fédéral que cantonal, la culture du reporting n'est pas mise en avant, très peu d'indicateurs sont par exemple fournis. Or, des éléments chiffrés, voire des tableaux de bord, constituent des outils utiles à la gestion en permettant de traduire les missions d'une entité en un ensemble structuré d'indicateurs, tout en permettant de juger la pertinence des actions engagées (Hugenin, 2020). Deuxièmement, les parties d'analyse ont été complétées par des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'une dizaine d'anciens acteurs de la CCG pouvant apprécier son travail pour y avoir siégé, assisté, supervisé et collaboré ; il était important de recourir à des « anciens » qui ont une appréciation plus ouverte et un recul plus objectif sur les travaux de la commission. La liste des abréviations de la présente contribution se trouve en fin de document.

3. Résultats d'analyse

3.1 Solidité du mandat (1^{er} critère d'un système de contrôle efficace)

Les bases légales de la CCG ont été analysées afin d'apprécier la solidité du mandat. Il en ressort qu'à Genève, le contrôle parlementaire repose sur un mandat solide, la notion de haute surveillance étant inscrite au plus haut niveau législatif (constitution), certes en un seul aliéna (ce qui est bref en comparaison fédérale et cantonale). Quant aux mécanismes d'exécution du contrôle parlementaire, ils sont décrits au niveau d'une loi votée (LRGC) et dans les lignes directrices de la commission. Le fait d'avoir institué une commission permanente à des fins de contrôle souligne en outre l'importance donnée à la mission de contrôle du parlement. En sus, le législateur a veillé à ce que la CCG dispose de prérogatives

importantes pour exercer son mandat, à savoir un droit d'auto-saisine et l'accès à une information étendue, ce qui est expressément mentionné, sans restriction, dans la loi. La CCG peut ainsi procéder à toutes interventions utiles ; elle détermine librement ses sujets et thématiques (à l'exception des objets que lui transmet le Grand Conseil), ce qui lui permet de réaliser son mandat avec une très large autonomie. Le mandat donne ainsi la possibilité d'amener le gouvernement à rendre compte de son action ; il a été voulu aussi large que possible et permet l'examen, en tout temps, de tous les domaines de l'action publique du canton.

Le cadre législatif a passablement évolué depuis la création de la CCG. La nouvelle constitution genevoise (2012) a ainsi élargi les pouvoirs de la haute surveillance. Quant à la loi de référence de la commission (LRGC), elle a été remaniée à trois reprises au niveau des articles propres à la CCG afin d'adapter la législation à la pratique de la commission ; les moyens d'information ont en particulier été renforcés. La Cour des comptes a été approuvée au suffrage populaire en 2005, étoffant les acteurs chargés du contrôle. La loi sur la surveillance de l'Etat, entrée en vigueur en 2014, a fondu l'ensemble des aspects liés à la surveillance dans un texte unique, tout en la délimitant clairement (surveillance en trois volets) : le contrôle interne (dévolu au service d'audit interne de l'Etat), le contrôle externe, l'évaluation des politiques publiques et la révision des comptes (dévolu à la Cour des comptes), et le contrôle parlementaire (dévolu à la CCG). Les personnes consultées se montrent satisfaites du mandat. Elles le trouvent clair et solide, mais certaines regrettent que les critères du contrôle parlementaire ne figurent pas au niveau de la LRGC, à l'instar de la loi sur le parlement fédéral (LParl), laissant cette prérogative au libre choix et à la responsabilité des membres de la CCG. Au vu de la masse d'informa-

tion traitée, la majorité des interviewés pensent qu'il serait utile de les préciser au niveau législatif. Ce constat ne fait toutefois pas l'unanimité, car les critères n'expliquent pas d'emblée quels sont les standards, l'étendue et la qualité de l'activité de contrôle (Zimmerli, 2008). Les critères sont toutefois utiles lorsque les sujets découlent largement d'un pouvoir d'auto-saisine. Aujourd'hui, les critères de choix des contrôles menés par la CCG se font par consensus sur la base de critères politiques d'opportunité.

A titre de comparaison, la haute surveillance parlementaire est davantage détaillée au niveau constitutionnel fédéral, en mettant l'accent sur les entités concernées par le contrôle et l'accès à l'information ; dans le canton de Vaud, elle est précisée en faisant référence au champ de compétences et aux prérogatives.

3.2 Capacités de contrôle : acteurs, pouvoirs et outils (2^{ème} et 3^{ème} critères d'un système de contrôle efficace)

Les capacités de contrôle du parlement genevois ont été analysées afin d'évaluer, premièrement, le profil et l'engagement des acteurs (commissaires et commission en elle-même), et, deuxièmement, l'usage des pouvoirs et les capacités à disposition du parlement pour accompagner ces pouvoirs de moyens réels et d'une échelle graduelle de sanctions possibles.

3.2.1 Profil des acteurs

Le profil des acteurs chargés du contrôle parlementaire a été dressé car la composition de la CCG a inévitablement une influence sur son activité. A Genève, ce sont 15 parlementaires qui mettent en œuvre la haute surveillance ; l'étude a permis de montrer que la haute surveillance est majoritairement réalisée par des élus masculins (71%), dont l'âge moyen s'établit à 57 ans, avec une surreprésentation de

la tranche d'âge des 60 ans et plus (60% des membres de la CCG). Le parlementaire chargé du contrôle est très diplômé (73% diplômés de l'enseignement supérieur). Les indépendants et les retraités étaient les catégories socioprofessionnelles les plus représentées au sein de la CCG lors de l'étude. Dans un parlement de milice, l'arrangement du temps à disposition étant l'un des facteurs explicatifs de cette dernière composante.

Il est attendu que des parlementaires expérimentés – des poids lourds politiques – siègent dans les commissions de gestion afin de renforcer la fonction (Schoch, 2007). Lors des interviews, il est ressorti qu'il était important que la CCG soit composée de parlementaires expérimentés, ayant une bonne connaissance des rouages de l'administration, mais également de députés qui ont de l'influence au sein de leur parti et auprès du Conseil d'Etat pour oser, si besoin, se mettre en porte-à-faux par rapport à leur propre conseiller d'Etat (rappelez que le contrôle parlementaire vise à améliorer la gestion de l'Etat et que tous les partis, indépendamment de leur couleur politique, tendent à cette vision). Pour évaluer l'expérience, le critère le plus souvent cité était le nombre de législatures à l'actif ; on aurait pu penser que les compétences professionnelles soient également citées, mais il apparaît que les directions de partis doivent trouver un équilibre entre divers critères: choix/intérêt des députés, expériences, compétences, conflits d'intérêts, disponibilité, influence dans le parti. Lors de l'étude menée, 9 membres de la CCG (60%) disposaient d'une expérience de 3 législatures et plus à leur actif, ce qui confirme ce qui est attendu en référence à Schoch.

Finalement, en termes d'engagement des parlementaires – critère soulevé au niveau du postulat de l'UIP –, il a été rappelé à plusieurs reprises dans les interviews, la nécessité d'avoir de l'objectivité dans la réalisation de la tâche et de prendre le temps

nécessaire pour suivre, examiner et apprécier de manière approfondie les sujets traités dans le but de mener un contrôle efficace.

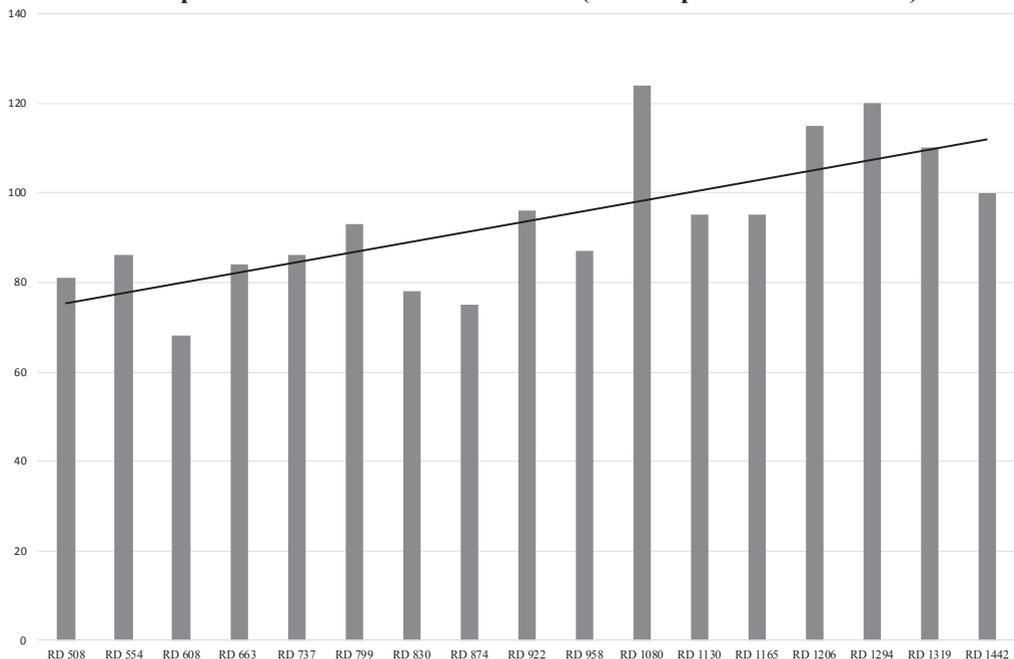
3.2.2 Profil de la commission

De manière générale, au sein des partis genevois, la CCG est considérée comme une commission importante, son rôle et sa plus-value ne sont pas contestés ; le Conseil d'Etat consulte la CCG en cas de problématique d'ordre politique. Il ressort des interviews que les députés sont intéressés à présider cette commission car elle donne une certaine visibilité.

En total cumulé moyen, la CCG a consacré depuis sa création env. 68 séances et 140 heures par an à l'exercice de sa mission de haute surveillance. Il est difficile de comparer la CCG avec une autre commission genevoise de contrôle, car

celles-ci ne publient pas de statistiques détaillées. La seule comparaison possible du fait des chiffres à disposition, même si elle n'est pas aisée, est celle avec le Grand Conseil ; on constate que celui-ci a siégé sur les 12 dernières années en moyenne annuelle durant 72 séances et 142 heures. Si le Grand Conseil affiche une stabilité dans le temps consacré à ses séances, la CCG a vu le temps consacré à la haute surveillance évoluer à la hausse de façon continue (+40% ; voir graphique ci-dessous) depuis sa création. En comparaison élargie, il n'existe à priori pas d'étude relative au temps consacré à la haute surveillance en Suisse et les rapports des commissions de gestion fédérales et cantonales ne mentionnent généralement pas, ou plus, ces données. D'après les contacts pris auprès de divers secrétariats parlementaires, il est usuel que les commissions de gestion

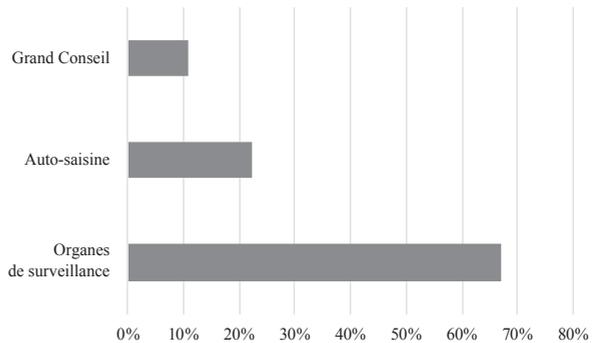
Temps consacré à la haute surveillance (séances plénières de la CCG)



siègent une fois par mois à raison de 3 ou 4 heures ; le reste du travail est généralement réalisé au sein de sous-commissions départementales ou ad hoc. Le Grand Conseil vaudois relève dans son rapport annuel d'activités 2018–2019 que c'est la commission des finances qui détient la palme tant en nombre de séances plénières (25) qu'en heures de séances plénières (65). Ainsi, comparativement, l'on constate que la CCG réalise davantage sa haute surveillance en séance plénière, à 15 membres, alors qu'ailleurs, ce travail est délégué à des sous-commissions thématiques et/ou ad hoc. Récemment, on constate toutefois une inversion de tendance à Genève.

La CCG définit librement son programme de travail, à l'exception des objets que le Grand Conseil lui renvoie et qu'elle doit traiter dans un délai de deux ans. Si les activités des commissions de gestion fédérales sont annoncées publiquement par le biais d'un programme annuel adopté en début d'année, la CCG ne donne pas d'indication publique sur les dossiers qu'elle prévoit de traiter. Ainsi, elle dispose d'une grande marge de manœuvre pour définir son programme de travail, ceci laisse également la possibilité de faire inscrire à l'ordre du jour des thématiques politiquement sensibles. Selon l'UIP, il ressort clairement des propos des parlementaires que le fait de siéger dans des commissions qui peuvent fixer leur propre ordre du jour est source d'énorme satisfaction ; ce type d'autonomie renforce l'engagement des participants qui s'identifient beaucoup plus à l'activité de la commission (UIP, 2017). Selon certains parlementaires genevois interviewés, une planification du travail permettrait toutefois à la CCG une meilleure définition des problématiques à

Origine des sujets de la haute surveillance CCG (2013 à 2020)



examiner, tout en veillant à une répartition équitable des contrôles.

3.2.3 Pouvoirs à disposition/ Outils utilisés

Selon l'UIP, un système de contrôle efficace repose sur des acteurs prêts à faire usage des pouvoirs dont ils disposent. Un mandat solide de contrôle parlementaire doit ainsi être assorti d'outils efficaces pour être mis en œuvre. L'étude a permis de dresser une image exhaustive des outils à disposition et de leur utilisation, ce qui permet à la CCG de se faire une idée de l'accomplissement des tâches des entités qu'elle est chargée de surveiller. L'étude a montré que la CCG utilise les outils à disposition, mais pas toute la panoplie. La CCG se concentre majoritairement sur les rapports des entités chargées de la surveillance (67% ; voir graphique ci-dessus) auxquels elle consacre beaucoup de temps (près de 50%). Si la CCG est efficace dans le traitement des objets renvoyés par le Grand Conseil, elle n'utilise pas largement son pouvoir d'auto-saisine (à hauteur de 22%) ; or, comme relevé par beaucoup d'interviewés, c'est la force de la commission que de déterminer librement ses sujets (rare commission qui en a la qualité).

La CCG doit aussi mieux suivre les recommandations adressées au Conseil d'Etat

et créer une collaboration avec le gouvernement dans leur mise en œuvre afin de concrétiser le postulat de l'UIP qui relève que le suivi des recommandations issues du contrôle parlementaire devrait être une responsabilité partagée (UIP, 2017).

En termes d'auditions et de visites sur site, l'étude a démontré que la CCG auditionne en moyenne une cinquantaine de personnes par année avec, ces dernières années, une tendance à la hausse. Depuis le passage à 3 heures de séance (RD 1206, 2016), la CCG a vu son nombre d'auditions augmenter de 71%, alors que la hausse du nombre moyen d'heures suite à ce changement a crû de 26%. Ainsi, plus de temps est consacré aux auditions, au détriment du débat interne (ce constat ressort aussi des interviews). Quant aux visites sur site, elles sont peu réalisées ; les auditions restent ainsi l'outil privilégié par la CCG.

Depuis sa création, la CCG a mandaté des experts externes davantage à ses débuts que plus récemment (à 20 reprises entre 2001 et 2013 ; à 6 reprises entre 2014 et 2020). Selon certains interviewés, en se tournant davantage vers des tiers externes, la CCG pourrait obtenir des avis complémentaires aux informations provenant de l'Etat et des organes de surveillance ; cela lui permettrait aussi d'approfondir les matières étudiées. Le principal obstacle relevé réside dans la difficulté de définir le périmètre d'un mandat dans une commission composée de 15 membres.

En outre, il a également été soulevé que la CCG devrait davantage collaborer avec la commission des finances. Pour certains interviewés, il y aurait du sens à ce que les informations soient mieux mutualisées (les deux commissions recevant par exemple les mêmes rapports confidentiels des organes de surveillance). En comparaison, la collaboration est plus réglementée pour la COGES vaudoise et au niveau des commissions de gestion fédérales. Du fait que la haute surveillance parlementaire sur la gestion des affaires n'est pas tou-

jours clairement dissociable de la haute surveillance sur les finances, une information mutuelle pourrait être utile.

Finalement, à la lecture des rapports d'activités de la CCG, on constate que la haute surveillance en matière de gestion financière et administrative du Pouvoir judiciaire est peu développée. En la matière, la CCG n'utilise pas toutes ses prérogatives, malgré ce qui est prévu dans la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ). Le peu d'activité en la matière s'explique principalement par le manque d'information parvenant à la CCG, mais aussi peut-être par une certaine retenue lorsqu'il s'agit d'aller examiner un autre pouvoir (en référence à la séparation des pouvoirs de Montesquieu).

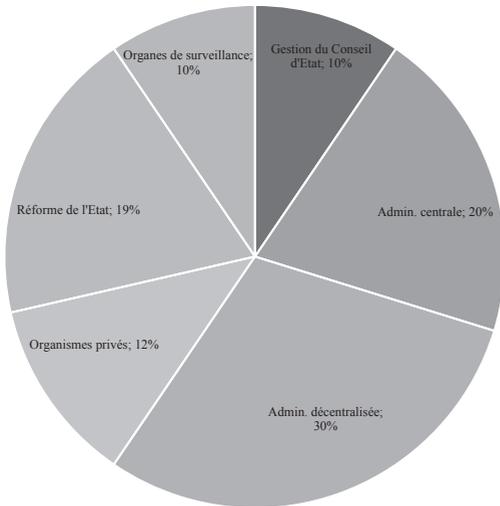
3.2.4 Capacités

Selon l'UIP, les parlementaires citent souvent le manque de ressources – personnel, moyens financiers, information – comme le principal obstacle à l'efficacité du contrôle (UIP, 2017). La CCG fut la première commission parlementaire à bénéficier d'un appui scientifique. En termes de ressources financières, elle dispose d'un budget qu'elle peut utiliser pour confier des mandats d'expertise à des tiers externes. Quant aux ressources informatiques, la CCG, à l'équivalent des autres commissions du Grand Conseil, dispose d'une plateforme informatique, jugée par les interviewés comme performante ; celle-ci permet d'accéder de manière sécurisée aux documents. A Genève, au vu des informations tirées des interviews, ce sont principalement les moyens d'expertise qui manquent aux membres de la CCG. Pour y pallier, le recours à un appui scientifique élargi ou à des mandataires externes ont été cités à plusieurs reprises.

3.3 Domaine de contrôle

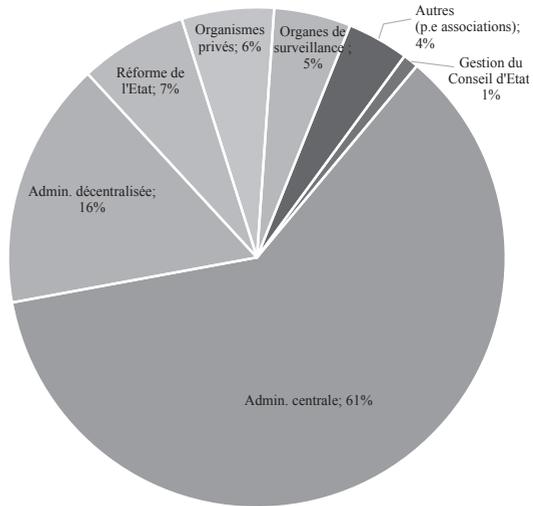
Légalement, la CCG est chargée d'examiner et de surveiller la gestion du Conseil d'Etat, l'activité de l'administration centra-

Domaine de contrôle du dispositif CCG (2001, 2004–2006)



Source: Sermier et Varone

Domaine de contrôle du dispositif CCG (2013 à 2020)



lisée et décentralisée, ainsi que celle des organismes publics/privés subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci. En comparant les domaines de contrôle issus d'une analyse plus ancienne portant sur l'architecture de la surveillance à Genève (Sermier et Varone, 2008) avec ceux de la présente analyse (voir graphiques ci-dessus), on constate qu'il y avait un meilleur panachage des entités contrôlées au début des travaux de la CCG. Aujourd'hui, l'administration centrale occupe près des deux-tiers des contrôles réalisés (20% au début). Ces dernières années, le suivi des rapports des entités de surveillance a pris de l'importance au sein de la CCG ; de facto, les domaines de contrôle sont corrélés avec ce changement (les organes de surveillance axant aussi leur contrôle dans les mêmes pourcentages sur l'administration centrale).

En analysant plus finement la répartition de la haute surveillance, on remarque que la CCG concentre celle-ci sur certains sujets (sécurité, police, santé, finances, ins-

truction publique), avec une prise d'importance des questions liées à la sécurité, la police et la santé ces dernières années. Cette tendance se traduit aussi dans la proportion des objets émanant de la CCG, les départements de tutelle correspondant cumulant le 72% des objets issus de la CCG. En termes de résultats, il ressort principalement que, malgré une auto-saisine comptant pour 22% des sujets traités, la CCG produit peu d'objets parlementaires (principalement des motions et des rapports de commission). Depuis sa création, la CCG a par exemple rédigé un seul projet de loi de commission. Il faut toutefois relever que le processus d'élaboration d'un projet de loi est plus long que celui dévolu à une motion ou à un rapport.

L'étude a démontré que la CCG remplit son mandat dans le sens politique du terme et que de ce fait, il y a nécessairement une sélection des sujets traités, ce qui se traduit au niveau des contrôles réalisés. L'un des atouts relevés par les personnes interviewées réside dans le fait que la CCG a le

moyen de faire pression en se saisissant de sujet et en incitant ainsi l'administration à réagir et/ou à mettre en œuvre les recommandations qui lui sont adressées. Il a aussi été relevé que depuis la création de la CCG, il y a eu une accélération de la qualité de la gestion dans l'administration. Si selon les interviewés la haute surveillance a du sens, il y a toutefois pléthore de sujets abordés ; cette abondance empêche la CCG de creuser ses sujets et d'avoir une vision macro des sujets traités.

Selon l'UIP, les méthodes de travail d'une commission influencent sa capacité à réaliser un contrôle efficace ; l'objectivité, la prise de décision sur la base d'informations fiables ainsi que la préparation sont des éléments essentiels (UIP, 2017). Un contrôle parlementaire efficace exige ainsi une action systématique, continue et fondée sur des données factuelles. Les parlementaires rencontrés relèvent que si le travail de la CCG a tout son sens, le parlement est plutôt mal outillé lorsqu'il s'agit d'aller examiner en profondeur les questions relevant de la gestion. Ces personnes pensent qu'il s'agit de procéder comme suit :

- a) *Travailler dans la matière* : le travail de préparation est crucial afin de se faire une idée la plus objective possible d'une situation et il est important de confronter les ressources disponibles. En creusant les sujets et en posant des questions que seuls les parlementaires sont en mesure de poser, cela permet au parlement de jouer son rôle de contre-pouvoir.
- b) *Travailler dans une vision plus macro* : il s'agit de se concentrer sur des sujets transversaux et tendre vers une vision plus globale, voire prospective, des problématiques de gestion de l'Etat. La CCG devrait aussi se positionner dans une perspective du contrôle sur la durée d'une législature, raisonner sous l'angle de la gestion des politiques publiques

et ne pas trop s'ingérer dans l'opérationnel, dont le contrôle est dévolu à l'administration, via la surveillance.

- c) *Matérialiser les constatations* : plusieurs personnes interviewées ont relevé le peu d'objets parlementaires émanant de la CCG à l'issue des contrôles réalisés. Or, l'UIP postule qu'un contrôle efficace doit aussi être lié à une échelle graduelle de sanctions possibles (UIP, 2017). Certes, dans notre système politique suisse, le parlement n'a pas le pouvoir de sanctionner le gouvernement et la haute surveillance ne lui accorde pas de compétence décisionnelle. Dans ce cas alors, le contrôle parlementaire ne peut se matérialiser que par le recours aux instruments parlementaires traditionnels que sont la motion, la résolution [et, à Genève, le projet de loi émanant de parlementaires] (Biaggini, 2013). Une personne interviewée a proposé que les commissaires exercent davantage leur pouvoir législatif – notamment par le biais de projets de loi pour leur côté contraignant – afin de matérialiser leur travail de contrôle de gestion. En cas contraire, cette personne craint qu'une autre lecture ne soit faite, à savoir que faute d'objets ou de rapports issus du contrôle parlementaire, l'on pense que la gestion de l'Etat ne pose pas de problème.

4. Conclusions

Aux termes des travaux, l'étude a relevé que les conditions d'un contrôle parlementaire efficace sont réunies à Genève. Le mandat est solide et assorti de prérogatives fortes et clairement définies; les participants sont engagés, en dépit de la lourdeur de la tâche, et font usage des pouvoirs et moyens à disposition mais pas dans leur ensemble. Quant aux outils dévolus à la haute surveillance, ils sont clairement définis et, en règle générale, bien utilisés, mais, à nouveau, pas dans leur en-

semble. Même si l'on est d'avis que le parlement genevois est bien outillé pour réaliser sa mission, la description et l'analyse de son fonctionnement et de ses pratiques montrent que plusieurs améliorations pourraient être apportées et que ses pratiques sont perfectibles. L'étude a conclu en proposant 13 recommandations. ●

Abréviations utilisées

CCG : commission de contrôle de gestion

COGES : commission de gestion vaudoise

IDHEAP : institut de hautes études en administration publique

LParl : loi sur le Parlement (fédéral)

LOJ : loi sur l'organisation judiciaire

LRGC : loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)

RD 1206 : rapport d'activité de la commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2016–2017)

UIP : union interparlementaire – organisation mondiale des parlements nationaux



Qualité des services parlementaires : Enquête de satisfaction 2021 des députées et députés du Grand Conseil du canton de Vaud

Frédéric Ischy

Secrétaire de commission, Secrétariat général
du Grand Conseil du canton de Vaud

Les services parlementaires vaudois (Secrétariat général du Grand Conseil du canton de Vaud), affranchis de l'administration cantonale soumise au Conseil d'Etat, cherchent à définir au mieux leurs prestations afin de servir de la façon la plus adaptée possible le Parlement et ses différentes missions. Pour ce faire, des enquêtes de satisfaction auprès de la députation vaudoise sont régulièrement menées. La présente contribution restitue les principaux éléments de la démarche mise en œuvre et ses résultats les plus saillants.

1. Contexte*

1.1 Autonomie du Parlement et qualité des services parlementaires

En conformité avec le principe général de la séparation des pouvoirs, la Constitution cantonale de 2003 prescrit l'indépendance du Grand Conseil (GC) vis-à-vis du Conseil d'Etat et de son administration. Cela implique la mise en place de procédures claires et la garantie de l'autonomie des services parlementaires, lesquels doivent disposer des ressources nécessaires à

l'accomplissement de leurs tâches. Aussi, la Constitution cantonale prévoit explicitement que le GC dispose de ses propres services et la loi sur le Grand Conseil (LGC) indique que le Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) constitue un service indépendant, soumis au Bureau du Grand Conseil. Il fournit aux membres et aux organes du Parlement l'appui opérationnel ainsi que la logistique qui leur sont utiles. Il leur fournit également un appui stratégique. La LGC précise que le Parlement et son secrétariat conservent la possibilité de faire appel aux services de l'administration cantonale.

Cette situation conduit à une émancipation graduelle du SGC vis-à-vis des services de l'administration cantonale soumis au Conseil d'Etat ainsi qu'à un élargissement progressif de la palette des prestations offertes au Parlement et à ses différents organes. Cette évolution prend place dans un environnement en perpétuelle mutation, générateur de défis comme la complexité croissante du travail législatif à charge de député-e-s milicien-ne-s, le développement technologique constant dans un climat de communication tous azimuts ou l'intensification des relations intercantionales.

D'autre part, le GC vaudois, avec le maintien d'une solution hybride (institution de commissions thématiques ainsi que de commissions ad hoc) fonctionne avec des commissions dont les besoins en termes d'appui du secrétariat des commissions diffèrent parfois fortement (Rapin, 2007 : 22, Lüthi, 2007 : 5, Gallati, 1998 : 35, Rap-

* Nos remerciements vont, pour le soutien apporté, au Bureau du Grand Conseil et au Secrétariat général du Grand Conseil dans son ensemble ainsi qu'à la députation vaudoise elle-même.

ports des ateliers 2009 : 15). Cette particularité, comme les éléments évoqués plus haut, incite à veiller à l'adéquation de la qualité des services fournis afin que les idéaux de séparation des pouvoirs et d'indépendance du Parlement ne soient pas remis en cause (autonomie uniquement formelle versus indépendance véritable dans le processus de prise de décision).

1.2 Une première enquête réalisée en 2015, suivie d'effets concrets

C'est dans un contexte comparable qu'a déjà été menée en 2015 une première enquête de satisfaction auprès de la députation vaudoise (Ischy, 2016). Les résultats de cette enquête peuvent être brièvement synthétisés comme suit :

- Bilan globalement très positif de l'évaluation des prestations du SGC ;
- Améliorations requises avant tout concernant le site internet du GC et la plate-forme documentaire mise à disposition des commissions ;
- Attentes modérées concernant le développement de nouvelles prestations du SGC ;
- Priorités d'action portant sur (1) les recherches documentaires, pour les commissions en particulier, dans le cadre de l'examen d'objets complexes ou importants, (2) la mise à disposition d'un moteur de recherche pour l'interface internet du Bulletin du GC, (3) l'extension de la plate-forme documentaire à l'ensemble des commissions et (4) la proposition d'une offre de formations pour les député-e-s en matière notamment d'informatique/nouveaux médias ;
- Intérêt à reconduire périodiquement une enquête de satisfaction, en particulier dans l'optique d'évaluer l'impact des mesures correctrices implémentées.

Les résultats de cette première enquête ont appuyé la mise en œuvre de mesures concrètes comme la numérisation complète des Bulletins du GC et la mise à dis-

position d'un moteur performant pour y effectuer des recherches, la tenue d'ateliers de formation à l'attention des député-e-s (légistique, relations aux médias, lutte contre le harcèlement, etc.) ou la refonte du site internet du GC. Ils ont de même participé à soutenir les démarches en vue du développement et de l'introduction d'un nouveau Système d'information de l'Exécutif et du Législatif (SIEL).

1.3 Introduction d'un nouveau Système d'information de l'Exécutif et du Législatif

En raison de l'obsolescence avancée du programme informatique, alors en fonction, de gestion de l'information du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, le Grand Conseil a suivi le Conseil d'Etat dans le projet de développement et d'implémentation d'un nouveau Système d'information de l'Exécutif et du Législatif (SIEL). Le processus de développement du logiciel a notamment vu la participation d'une délégation de la députation vaudoise. Le nouveau système est entré en fonction dans le courant de la deuxième moitié de la législature 2017–2022. La mise en exploitation de la nouvelle application a été accompagnée, pour les député-e-s, d'une session de formation (une demi-journée) ainsi que, chaque fois que demandée, d'une aide personnalisée dispensée par le responsable informatique du SGC.

2. Objectifs de l'enquête 2021

Fondamentalement, comme en 2015, l'étude 2021 vise à réunir des informations propres à susciter la réflexion mais aussi, dans une optique plus directement opérationnelle, à fonder rationnellement des mesures concrètes d'ajustement des prestations du SGC (savoir pour mieux agir).

Compte tenu de tout ce qui précède, les objectifs principaux du travail se résument de la façon suivante :

- (a) dresser un bilan à la fin de la législature de la satisfaction de la députation concernant les services offerts (grâce à l'appréciation de la qualité des prestations par le biais de la satisfaction ressentie par les « client-e-s ») ;
- (b) mesurer l'évolution de la satisfaction depuis l'enquête réalisée en 2015 ;
- (c) évaluer l'introduction de la nouvelle application SIEL ;
- (d) fournir des pistes d'amélioration des prestations du SGC (à travers l'évaluation de la satisfaction mais aussi des attentes des « client-e-s ») ;
- (e) participer à la consolidation de l'indépendance du Parlement (à travers la définition et la mise en place de prestations les plus adaptées possibles).

L'étude s'attache à collecter, de façon systématique, des données de première main (pas d'informations indirectes) portant sur l'ensemble (non pas une sélection) des membres du GC. Pour ce faire, la stratégie adoptée prend à nouveau la forme d'une enquête généralisée auprès des député-e-s, réalisée par le truchement d'un questionnaire électronique anonyme auto-administré.

3. Elaboration du questionnaire 2021

L'enquête de satisfaction 2021 reprend le corpus théorique (Bumann, 2011, Dähler, 2009, Delcamp, 2008/2009, Freléchoz, 2009, Lüthi, 2007, Rapports des ateliers 2011, Reuter, 2009, Schwab, 2012, Trippolini, 2007) et méthodologique (Javeau 1990, Millot, 2001, Perret, 2001, de Singly, 2012) de l'enquête de 2015. Ce corpus est détaillé dans Ischy, 2016.

La confection du questionnaire, comme l'ensemble de la démarche, cherche à intégrer autant que possible les apports du cadre théorique et du guide méthodologique. Ainsi, une place très importante a été accordée à la participation des dif-

férents agents concernés. Après brève orientation, il a donc été demandé aux cadres du SGC, aux chef-fe-s de section tout particulièrement, de dresser la liste complète des éléments que leur section souhaitait intégrer au questionnaire et ainsi soumettre à évaluation de la députation. Une fois établies, les listes ont été discutées, affinées puis validées par chaque section concernée en collaboration avec l'auteur de l'étude (étapes successives de sélection et reformulation des éléments). La liste consolidée a servi de base à l'élaboration du questionnaire. Dès lors, si pour d'évidentes raisons d'économie de moyens, le questionnaire n'intègre pas toutes les dimensions imaginables ou même toutes les prestations proposées par Lüthi (2007), il comprend les items les plus signifiants pour les collaboratrices et collaborateurs du SGC ainsi que pour la direction du SGC.

Les questions sont présentées par groupes logiques de prestations, indépendamment de la section ou personne qui fournit ces prestations. Il s'est agi en effet autant que possible d'adopter le point de vue des « client-e-s » plutôt que celui de l'« entreprise ». A côté des questions fermées, des questions ouvertes sont proposées, dans l'optique de ne pas enfermer les répondant-e-s dans les catégories de pensée des conceptrices et concepteurs du questionnaire.

L'effet d'appel qui découle de propositions de prestations *a priori* toutes bonnes à prendre est contrebalancé par la demande expresse de désigner des priorités sous condition de ressources.

Enfin, le questionnaire final a fait l'objet d'un pré-test auprès de la Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) du GC, permettant d'effectuer les derniers ajustements.

3.1 Structure sommaire du questionnaire**

3.1.1 Satisfaction

Quelle est votre appréciation générale des prestations du SGC ?

Quelle est votre appréciation du SGC concernant les points qui suivent :

- Serviabilité des collaboratrices et collaborateurs ?
- Respect des délais ?
- Garantie du respect des procédures légale ?
- Respect de la confidentialité ?
- Impartialité / neutralité politique ?
- Compétences métiers ?

3.1.2 Attentes

Quel est votre avis concernant les développements possibles suivants de l'activité du SGC :

- Conseil juridique indépendant : institution d'un conseil juridique indépendant des services du Conseil d'Etat, à travers l'élaboration et l'attribution de mandats externes à des experts ?
- Conseil juridique propre : institution d'un conseil juridique indépendant des services du Conseil d'Etat, intégré au SGC ?
- Rédaction des projets de rapport de commission par le SGC, en maintenant les indemnités pour le travail de président-e de commission et/ou de rapporteur-euse ?

3.1.3 Système d'information de l'Exécutif et du Législatif (SIEL)

Quelle est votre appréciation concernant le soutien du SGC qui vous est apporté à l'utilisation de SIEL ?

Quel est votre avis concernant la possibilité pour les député-e-s de suivre une formation individuelle sur mesure concernant l'utilisation de SIEL ?

Quel est votre avis concernant le développement pour les député-e-s d'ateliers de groupe réguliers consacrés au « rafraîchissement » des connaissances concernant l'utilisation de SIEL ?

Connaissez-vous l'aide en ligne de SIEL, accessible en cliquant sur les « i » dans l'application ?

Quelle est votre appréciation concernant la recherche de l'information dans SIEL (ergonomie de l'application, moteurs de recherche) ? (Je trouve aisément l'information que je cherche)

Quelle est votre appréciation concernant la pertinence de l'information dans SIEL ? (Je trouve l'information dont j'ai besoin)

Quelle est votre appréciation concernant l'exhaustivité de l'information dans SIEL ? (je trouve toute l'information qui m'est utile)

Quelle est votre appréciation concernant la performance de SIEL en termes de temps de réponse ?

Si vous êtes « très insatisfait-e » ou « insatisfait-e » de la performance de SIEL en termes de temps de réponse :

- Disposez-vous d'un ordinateur relativement récent (moins de 3 ans) ?
- Disposez-vous d'une connexion internet à haut débit ?
- Disposez-vous d'une connexion internet par câble ou par wifi ?

Quelle est votre appréciation concernant l'utilisation de SIEL sur une tablette plutôt qu'un ordinateur ?

Quel est votre avis concernant l'ajout de nouvelles fonctionnalités à SIEL afin de faciliter le travail ?

Quel est votre avis concernant la suppression de fonctionnalités existantes de SIEL compliquées, peu intuitives ou inutiles ?

Quelle est votre appréciation concernant le dépôt des interventions parlementaires dans SIEL ?

Connaissez-vous la marche à suivre mise à disposition par le SGC concernant le dé-

** Les résultats chiffrés pour chaque rubrique dans le détail et chaque modalité possible de réponse sont à disposition et peuvent être demandés à l'auteur de l'article.

pôt des interventions parlementaires dans SIEL ?

L'introduction de SIEL vous a-t-elle découragé-e ou, au contraire, encouragé-e à déposer des interventions parlementaires ?

Validez-vous systématiquement dans SIEL vos prises de parole en plénum du GC ?

Quelle est votre appréciation concernant la correction dans SIEL de vos prises de parole en plénum ?

3.1.4 Visioconférence

Quelle est votre appréciation concernant les séances de commission réalisées en visioconférence ?

Quel est votre avis concernant le maintien à l'avenir de la tenue de certaines séances de commission en visioconférence ?

3.1.5 Communication institutionnelle

Quelle est votre appréciation concernant la communication institutionnelle du GC ?

Quel est votre avis concernant une communication institutionnelle du GC à l'avenir plus développée ?

Quelle est votre appréciation concernant les communiqués de presse/conférences de presse du GC ou de ses organes (Bureau/présidence/commissions) ?

Quel est votre avis concernant une utilisation à l'avenir plus développée des communiqués de presse/conférences de presse du GC ou de ses organes ?

Quelle est votre appréciation concernant le site internet du GC en tant qu'outil de communication institutionnelle du GC ?

Quel est votre avis concernant une utilisation à l'avenir plus développée du site internet pour la communication institutionnelle du GC ?

Quelle est votre appréciation concernant la mise à disposition sur le site internet des retranscriptions des débats en plénum (clic sur le point voulu de l'ordre du jour de la séance considérée) ?

Quel est votre avis concernant l'introduction de l'utilisation des réseaux sociaux

pour la communication institutionnelle du Grand Conseil ?

3.1.6 Priorités de mise en œuvre sous condition de ressources

Parmi les différentes propositions mentionnées de développement des prestations du SGC, quelles sont les 3 propositions qui, selon vous, devraient être mises en œuvre en priorité, en tenant compte cette fois-ci du fait que toute nouvelle prestation nécessite des ressources supplémentaires (en temps, personnel, financement...)?

4. Passation du questionnaire et analyse

Le lien internet en direction du site du questionnaire électronique ainsi que les explications nécessaires ont été transmis à l'ensemble des député-e-s par un courriel de l'auteur de l'étude. Un délai de trois semaines (novembre 2021, hors période de vacances du Parlement) a été accordé pour remplir le questionnaire. Deux rappels ont été effectués à intervalles choisis, un par courriel de l'auteur de l'étude et un par la voix de la Présidente du GC à l'occasion d'une séance du plénum.

Les données récoltées ont fait l'objet d'une analyse prenant la forme d'une lecture d'ordre descriptif des résultats du sondage. Contrairement à l'enquête de 2015, une analyse statistique de nature exploratoire n'a pas été menée : aucune hypothèse, basée sur la présomption que la satisfaction et les attentes des répondant-e-s sont fonction de caractéristiques de ces mêmes répondant-e-s (données sociométriques, degré d'expérience ou d'activité politique), n'a en effet été formulée. Bien qu'une telle exploration statistique revêt un grand intérêt (Ischy, 2016), elle dépasse le cadre de la présente étude et les moyens à disposition.

4.1 Limites de la méthode

Malgré tout le soin apporté à la réalisation de l'ensemble de la démarche et à la confection du questionnaire, des limites – parfois importantes – subsistent, que la rigueur scientifique impose de rappeler.

Une limitation générale d'ordre épistémologique prévaut. L'objectivation de l'enquête par questionnaire ne se confond jamais avec l'objectivité (de Singly, 2012). En effet, le réel, inépuisable, ne peut être décrit que par l'entremise de catégories de perception, en particulier celles de la chercheuse ou du chercheur. La confection d'un questionnaire repose alors sur la réduction de la réalité, sur la sélection des informations les plus pertinentes, bref sur un mode particulier de construction du social.

Dans le même ordre d'idées, outre les inévitables restrictions matérielles à l'œuvre (impossibilité de poser un nombre trop élevé de questions...), doivent être évoquées les limites inhérentes au référentiel de l'étude, c'est-à-dire au cadre conceptuel utilisé par les commanditaires et l'auteur de l'enquête (Perret, 2001). Le risque est alors d'imposer ses propres catégories de pensée (Millot, 2001), de penser à la place des répondant-e-s ou, du moins, de canaliser excessivement leur expression. Le danger persiste de passer à côté de quelque chose d'important, nonobstant la présence de questions ouvertes offrant aux répondant-e-s la possibilité de faire des commentaires et suggestions de leur cru. Admettons d'ailleurs à ce titre que la technique du questionnaire, telle que mise en œuvre ici du moins, induit plus une attitude passive qu'active de la part des participant-e-s.

Malgré tout le soin apporté à la démarche et aux formulations, il reste impossible d'éviter toute incompréhension réciproque (illusoire accès complet à l'univers mental d'autrui) ou d'évaluer avec précision le sérieux avec lequel le questionnaire a été

rempli. Signalons, à ce titre, la difficulté qui consiste pour l'auteur du présent travail et les répondant-e-s à parler en particulier d'un système d'information, sans forcément être spécialiste du domaine informatique et maîtriser pleinement le langage et les processus associés.

5. Résultats

5.1 Participation

Le taux de réponses s'avère élevé (76%, n=114). Les résultats de l'enquête peuvent ainsi raisonnablement être considérés comme représentatifs de l'ensemble de la députation vaudoise (100%, n=150). Outre le fait que les répondant-e-s aient pu se sentir particulièrement concerné-e-s par les thèmes abordés par le questionnaire, cette participation importante a sans doute été favorisée par le caractère anonyme de l'enquête et la liberté, laissée à chaque fois, de ne pas répondre à la question posée. A ce titre, le nombre de répondant-e-s à la question la plus ignorée est 93, soit 81,6% de l'ensemble des répondant-e-s ou 62% de l'ensemble de la députation.

Par rapport à l'enquête de 2015, la participation se montre remarquablement stable, laissant supposer qu'une limite est atteinte quant à la fréquence optimale à envisager pour la tenue de telles investigations (une fois par législature au maximum). Dans le même ordre d'idée, une limite semble aussi être atteinte concernant la taille du questionnaire soumis, 15,8% des répondant-e-s n'ayant pas terminé dans sa totalité (validation finale) le questionnaire 2021.

5.2 Satisfaction générale

Le bilan de l'évaluation des prestations fournies par le SGC se montre tout à fait positif puisque la satisfaction s'avère très bonne (le taux de « très satisfaisant » dépasse largement 50%) pour la totalité des

sept dimensions explorées : appréciation générale des prestations du SGC, serviabilité des collaboratrices et collaborateurs, respect des délais, garantie du respect des procédures légales, respect de la confidentialité, impartialité/neutralité politique, compétences métiers. Il n'y a ainsi pas de problème majeur à signaler, qui nécessiterait traitement de toute urgence. Ce constat se montre stable par rapport aux résultats de l'enquête de 2015.

5.3 Système d'information de l'Exécutif et du Législatif (SIEL)

Repérer les taux de « très satisfaisant » passablement inférieurs aux taux de « satisfaisant » permet de discriminer, dans la masse des appréciations dans tous les cas favorables, les éléments non pas mal notés mais moins bien notés. Aussi, même si aucun dysfonctionnement grave n'apparaît, ces prestations doivent faire à notre avis l'objet d'une veille particulière voire, à terme, d'interventions en vue de leur amélioration.

C'est ce qui se produit concernant l'appréciation du soutien du SGC apporté aux député-e-s à l'utilisation de SIEL : la modalité « satisfaisante » supplante la modalité « très satisfaisante ». Dans les commentaires, les répondant-e-s ne s'expriment pas véritablement sur le soutien à l'utilisation de SIEL. Elles/ils critiquent plutôt une application jugée peu conviviale, lente, inefficace et inadaptée à l'usage des député-e-s. A ce titre, les répondant-e-s témoignent de réelles difficultés d'utilisation de l'application. De plus, l'aide en ligne ne s'avère pas suffisamment connue ou ne répond pas aux besoins. Aussi, le soutien à l'utilisation doit être non seulement poursuivi mais amélioré. D'ailleurs, les répondant-e-s appuient majoritairement la formation à l'utilisation qui peut indifféremment prendre des formes variées (formation individuelle sur mesure et/ou ateliers de groupe). Le constat s'impose dès lors de multiplier les formes et les

occasions de proposer aux député-e-s un soutien à l'utilisation de SIEL.

Le bilan relatif à la performance de SIEL se révèle quant à lui négatif : la satisfaction se montre plutôt mauvaise. La modalité « satisfaisant » éclipse à chaque fois la modalité « très satisfaisante » quasi inexistante. Le taux d'insatisfaction dépasse 30% (pertinence de l'information dans SIEL, exhaustivité de l'information dans SIEL) et même 70% pour une dimension (ergonomie de l'application/moteur de recherche). Les répondant-e-s évoquent : une application insuffisamment orientée client-e-s et dont l'architecture, la logique classificatoire et la terminologie s'avèrent contre-intuitives ; un moteur de recherche lent et inefficace ; la saturation des notifications ; le défaut d'accès à certains documents ; l'absence d'identifiants uniques permettant de suivre le traitement des objets ; un manque d'uniformisation dans la façon de nourrir les espaces documentaires. Découragé-e-s, les répondant-e-s reportent un usage préférentiel de Google sur internet pour trouver ce qu'elles/ils cherchent. Dans la même veine, le taux d'insatisfaction concernant la performance de SIEL en termes de temps de réponse dépasse 50%. Cette insatisfaction ne semble pas être la conséquence d'un matériel informatique inadéquat (recours majoritaire à un ordinateur de moins de 3 ans) ou de conditions techniques d'utilisation inadaptées (recours majoritaire à une connexion internet à haut débit, bien que par wifi plutôt que par câble). Une nécessaire intervention s'impose dès lors : formation des député-e-s, amélioration de l'application autant que possible, meilleure communication sur le statut d'une application créée pour répondre aux besoins de l'administration cantonale avant ceux des député-e-s.

De manière congruente, les répondant-e-s proposent l'ajout de fonctionnalités de SIEL portant avant tout sur l'amélioration du moteur de recherche (recherche par

mots clés, plein texte, ou sur la base du nom des député-e-s ; utilisation de techniques d'intelligence artificielle permettant de retrouver des documents pertinents même si le mot employé pour la recherche ne se trouve pas dans les documents considérés) ou sur une conversion globale du système afin de répondre aux besoins des député-e-s (architecture et terminologie en adéquation avec les opérations parlementaires ; accès plus direct à l'information, moins de segmentation ; suivi complet découlant de chaque dépôt d'objet ; aide à la préparation des séances des groupes politiques ; etc.). Elles/ils proposent aussi quelques améliorations plus ponctuelles (gestion par les député-e-s de groupes de travail internes au GC ; création d'espaces/dossiers personnels avec possibilité de partage avec des groupes/personnes choisis ; création de rendez-vous en visioconférence entre député-e-s ou avec le personnel du SGC ; dépôt d'interventions parlementaires à plusieurs mains ; etc.) et même l'ajout de fonctionnalités pourtant déjà existantes (intégration d'un guide d'utilisation dans l'application ; tableau de bord en accueil regroupant les éléments utilisés régulièrement ; etc.), ce qui démontre encore une fois la nécessité de mieux former les député-e-s à l'utilisation de l'application. Mis à part la lutte contre des notifications considérées comme pléthoriques (agrégation des notifications par objet/thème/séance ; priorisation/démarcation des notifications importantes), les répondant-e-s ne sont pas en mesure de pointer des fonctionnalités précises à supprimer (48% de « sans avis »). Elles/ils se bornent à plaider, de manière générale, pour une simplification de l'application (ergonomie plus intuitive) voire une refonte du système (moins de menus et sous-menus, moins de clics pour arriver à un résultat).

Du point de vue démocratique, il aurait été extrêmement dommageable que l'introduction d'un système d'information

conduise à une réduction des possibilités d'expression légitime des parlementaires. Cet écueil a pu être évité. La question doit toutefois rester sous étroite surveillance. En effet, la modalité « satisfaisant » supprime clairement la modalité « très satisfaisant » (appréciation concernant le dépôt des interventions parlementaires dans SIEL). Sur ce point, aux motifs d'insatisfaction, les répondant-e-s évoquent principalement une procédure compliquée, l'absence de contrôle par le SGC garantissant le dépôt, la réduction du délai pour procéder à un dépôt, l'engorgement/lenteur du système qui s'ensuit et l'absence de vue d'ensemble des dépôts. De plus, 42% des répondant-e-s ne connaissent pas la marche à suivre relative au dépôt des interventions dans SIEL ou estiment que cette marche à suivre ne correspond pas bien à leurs besoins. A cela s'ajoute encore le fait que près de 22% des répondant-e-s rapportent avoir été découragé-e-s de déposer des interventions parlementaires en raison de l'introduction de SIEL.

Enfin, les répondant-e-s emploient majoritairement leur ordinateur plutôt qu'une tablette pour utiliser SIEL (67% de « sans avis » concernant l'appréciation de l'utilisation de SIEL sur une tablette plutôt qu'un ordinateur), justifiant a posteriori qu'aucun investissement n'ait été consenti dans la portabilité de SIEL sur téléphone portable. En outre, les répondant-e-s valident rarement systématiquement dans SIEL leurs prises de parole en plénum du GC. Cette validation suscite d'ailleurs peu d'intérêt (60% de « sans avis » concernant l'appréciation de la correction dans SIEL des prises de parole en plénum), que ce soit en raison de problèmes en lien avec l'utilisation de SIEL (procédure complexe, notifications trop nombreuses, modalités peu intuitives de recherche des prises de parole, lenteur de l'application), par manque de temps/oubli, par confiance envers les rédactrices et rédacteurs du Bulletin du GC ou par méconnaissance de l'existence

dans SIEL de l'option de validation des prises de parole en plénum.

5.4 Visioconférence

Mise en place dans l'urgence pour les séances de commission en raison de la situation de pandémie, la visioconférence fait l'objet d'une appréciation en demi-teinte. La modalité « satisfaisant » supplante clairement la modalité « très satisfaisant » et le taux d'insatisfaction s'élève à 42%. Aussi, une intervention en la matière se révèle souhaitable (amélioration de l'application de visioconférence dans la mesure du possible, formation des député-e-s). En effet, les répondants insatisfaits se plaignent (a) de l'absence de contact humain, de lecture du langage non verbal et de discussion en marge de la séance (obstacle à la compréhension mutuelle et au dialogue constructif), (b) de problèmes techniques (connexion difficile, instabilité/coupure de la connexion) et (c) de l'ergonomie limitée de l'application à disposition : manque de vue d'ensemble des participant-e-s à la visioconférence, votes malaisés, absence de procédure pour la prise de parole. A cet égard, une application grand public comme Zoom est jugée plus pratique.

D'un autre côté, les répondant-e-s se montrent majoritairement favorables au maintien à l'avenir de la tenue de certaines séances de commission en visioconférence. En effet, l'option de la visioconférence permet d'éviter les déplacements physiques et génère ainsi de considérables gains de temps. Elle implique toutefois, selon les répondant-e-s, l'examen d'un objet relativement simple/peu clivant, une séance de courte durée ainsi qu'une bonne maîtrise de l'outil technique de la part des participant-e-s.

Un-e répondant-e suggère de permettre la tenue de séances de commission hybrides (une partie des participant-e-s en présentiel, une autre partie à distance). Un-e autre répondant-e évoque la mise à

disposition des député-e-s d'une salle par district équipée pour la visioconférence.

5.5 Communication institutionnelle

De manière générale, la communication institutionnelle du GC reçoit une évaluation favorable. Cette évaluation ne présente cependant rien d'exceptionnellement positif, la modalité « satisfaisant » surpassant de beaucoup la modalité « très satisfaisant ». Les griefs évoqués tiennent essentiellement à une communication institutionnelle peu étoffée, à l'inexistence d'une stratégie de communication de crise ou à l'absence d'un-e spécialiste en communication au service du GC. Globalement, le développement de la communication institutionnelle fait l'objet d'attentes relativement modestes de la part des répondant-e-s, vu l'important taux de « sans avis » sur la question. En cas de développement, la communication institutionnelle devrait alors porter en particulier sur des résumés des séances plénières du GC, les grands projets de loi traités par le Parlement, les décisions importantes de ce dernier, le fonctionnement du travail parlementaire, la vie et les événements du GC, les coulisses du Parlement, les décisions importantes des commissions. Toujours selon les répondant-e-s, une telle communication, réalisée de manière impartiale par un-e professionnel-le de la branche, viserait non seulement à concrétiser l'idéal de transparence démocratique envers les citoyennes et les citoyens mais aussi à susciter l'intérêt de la population concernant la chose publique et à mieux faire comprendre l'utilité de la politique.

Le même schéma se reproduit (large prééminence de la modalité « satisfaisant » sur la modalité « très satisfaisant », taux élevé de « sans avis » sur la question d'un possible développement) pour ce qui concerne les communiqués de presse/conférence de presse du GC ou de ses organes (Bureau, présidence, commissions) et pour ce qui concerne le site internet du

GC. Un-e seul-e répondant-e émet le souhait que les communiqués de presse du GC ne passent pas par le même canal que celui du Conseil d'Etat (Bureau d'information et de communication de l'Etat – BIC). Au sujet du site internet du GC, les motifs d'insatisfaction évoqués tiennent à une structuration de l'information selon une logique institutionnelle et pas selon les besoins du public, à une présentation générale peu attrayante du site de l'Etat de Vaud dans lequel s'inscrivent les pages dédiées au GC, ainsi qu'à un manque de communication sur les grands dossiers du plénum du GC et des commissions. Un-e seul-e répondant-e préconise une adresse spécifique pour la page d'accueil du GC. Il en va de même pour la proposition de refonte des pages dédiées au GC, dans l'optique de l'utilisation du langage facile à lire et à comprendre (FALC). Le développement du site internet du GC pourrait viser, selon les répondant-e-s, à mieux agencer l'information existante et la rendre plus ludique (usage accru d'illustrations, etc.). Dans ce sens, le premier pouvoir cantonal devrait être présenté de façon moins rigide, plus vivante, en tant qu'institution en débat. Sur ce dernier point, la mise à disposition sur le site internet du GC des retranscriptions des débats en plénum par un clic sur le point voulu de l'ordre du jour de la séance considérée est bien notée.

Comme dans l'enquête de 2015, bien que de façon moins marquée, une majorité de répondant-e-s refusent l'introduction de l'usage des réseaux sociaux pour la communication institutionnelle du GC. Remarquons que ce refus se trouve en porte-à-faux avec les tendances actuelles en matière de communication, de l'Etat ou non. Cette situation fait perdre de la pertinence aux interrogations relatives au type d'information que doit livrer le GC par le biais des réseaux sociaux, à la manière d'assurer la neutralité des contenus (en provenance du GC) sur les réseaux sociaux et à la façon d'envisager la modération des

contenus (en provenance des usagères et usagers des réseaux sociaux) en lien avec le GC.

5.6 Priorités d'action

Les priorités d'action sous condition de ressources définies par les répondant-e-s vont relativement nettement (1) au conseil juridique propre au GC, intégré au SGC, (2) à la rédaction par le SGC des projets de rapport de commission et (3) à la mise en place d'ateliers de groupe réguliers à l'attention des député-e-s, consacrés au « rafraîchissement » des connaissances concernant l'utilisation de SIEL.

Dans l'enquête de 2015, le caractère souhaitable de la proposition de rédaction par le SGC des projets de rapport de commission n'était pas indiscutablement établi. Toutefois, parmi celles et ceux pour qui cette proposition était désirable, beaucoup considéraient cette proposition comme un développement prioritaire. Cette situation conduisait à une forme de clivage : soit la rédaction des projets de rapport de commission par le SGC ne s'avérait pas désirable pour les un-e-s, soit elle se montrait hautement prioritaire pour les autres. Aujourd'hui, la question est clarifiée : cette proposition est jugée souhaitable ou nécessaire par près de 65% des répondant-e-s et est placée en haute priorité par ces mêmes répondant-e-s.

Signalons enfin deux propositions de développement particulièrement intéressantes émanant de deux répondant-e-s : le soutien à la recherche des député-e-s en vue de la rédaction d'une intervention parlementaire (déterminer ce qui a déjà été fait sur le dossier par le passé, etc.), la dotation du SGC de compétences internes pour chiffrer les mesures financières indépendamment du service compétent de l'Etat soumis au Conseil d'Etat, en particulier pour la Commission des finances.

6. Conclusions et perspectives

Le bilan tiré à la fin de la législature est positif : les prestations fournies par le SGC sont largement jugées bonnes voire excellentes. Ce constat réjouissant ne doit cependant pas occulter certains points critiques qui exigent action. Ainsi, l'évaluation plutôt mauvaise de la performance de l'application SIEL requiert intervention : formation/soutien tous azimuts des député-e-s, amélioration de l'application (moteur de recherche, temps de réponse, etc.), surveillance attentive du processus de dépôt des interventions parlementaires afin d'éviter toute limitation de l'expression légitime des parlementaires. De même, le bilan mitigé de la visioconférence rend une intervention souhaitable : formation des député-e-s, amélioration de l'application dans la mesure du possible. L'évaluation satisfaisante de la communication institutionnelle et les attentes modérées en la matière (développement jugé peu prioritaire, refus de l'usage des réseaux sociaux) n'impliquent pas action particulière.

Au-delà des actions directement issues des conclusions de l'investigation (communiquer les résultats pour susciter autant que possible des retours exploitables, engager un paquet cohérent de mesures en lien avec la formation des député-e-s ainsi que l'amélioration du système d'information SIEL et de l'application de visioconférence, mettre en œuvre les priorités définies),*** les recommandations suivantes paraissent s'imposer : (1) compléter la présente recherche par une démarche plus qualitative (entretiens de député-e-s sélectionnés, *focus groups*) en vue d'affiner si besoin les résultats de la présente enquête, (2) reconduire en temps opportuns l'évaluation de la satisfaction et des attentes de la députation, l'édition péri-

odique d'un tel exercice permettant l'appréciation des effets des mesures mises en place et participant d'un processus d'apprentissage et d'ajustement continu. La littérature scientifique, en particulier relative à l'introduction d'une innovation technique et aux mécanismes de résistance au changement qui peuvent en résulter, s'avère abondante, impossible à appréhender compte tenu des moyens ici à disposition. Elle porte de même marginalement sur les organes politiques délégués. Aussi, l'investigation présentée ici n'échappe sans doute pas à la critique. Elle gagnerait toutefois à coup sûr en pertinence si elle pouvait bénéficier de l'apport d'expériences similaires réalisées dans les autres cantons.

7. Références

- Bumann, Claude (2011), *L'indépendance des services parlementaires entre souhaits et réalité*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (août 2011) : 4–5.
- Dähler, Thomas (2009), *Unabhängigkeit der Parlamentsdienste wird immer wichtiger*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 8–9.
- Delcamp, Alain (2008/2009), *L'autonomie des Parlements*, rapport présenté à la session de Cape Town et à la session d'Addis Abeba, Union interparlementaire – Association des Secrétaires généraux des Parlements.
- De Singly, François (2012), *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*, Paris : Armand Colin, 3^{ème} édition.
- Freléchoz, Pierre-Hervé (2009), *La position des services parlementaires dans l'organigramme de l'administration*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 5–7.
- Gallati, Renatus (1998), *Projekt « Parlamentseffizienz » der Bernischen Grossen Rates*, in *Parlement – Bulletin de la Société*

*** Soulignons à ce propos que, avec la mise en place de nouvelles prestations, vient inévitablement la problématique des ressources à dégager pour réaliser les tâches en question.

suisse pour les questions parlementaires, no 2 (mai 1998) : 33–36.

Ischy, Frédéric (2016), *Qualité des services parlementaires : Enquête de satisfaction des député-e-s du Grand Conseil du canton de Vaud et évaluation de leurs besoins*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (avril 2016) : 51–65.

Javeau, Claude (1990), *L'enquête par questionnaire : manuel à l'usage du praticien*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 4^{ème} édition.

Lüthi, Ruth (2007), *Dienstleistungen für das Parlament*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (mars 2007) : 4–18.

Millot, Sophie (2001), *L'enquête de satisfaction : guide méthodologique*, Saint-Denis La Plaine : AFNOR.

Perret, Bernard (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : La Découverte, chapitre 1.

Rapin, Olivier (2007), *Grand Conseil vaudois : deux années d'autonomie du service parlementaire*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (mars 2007) : 22–23.

Rapports des ateliers du premier forum des services parlementaires du 26 juin 2009, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 12–16.

Rapports des ateliers du deuxième forum des services parlementaires du 27 mai 2011, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (août 2011) : 12–14.

Reuter, Daniel (2009), *Stellung der Parlamentsverwaltung im Verwaltungsgefüge : Erfahrungen aus einem Gemeindeparlament*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 10–11.

Schwab, Philippe (2012), *Démarche stratégique des services du Parlement suisse pour les années 2012–2016*, communication à la session de Kampala, Union interpar-

lementaire – Association des Secrétaires généraux des Parlements.

Trippolini, Ivar (2007), *Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten*, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (mars 2007) : 26–31. ●



Wie viel Expertise braucht die Politik? Mitglieder der Kantonsparlamente und die Bevölkerung im Vergleich

Anina Hanimann/Lea Portmann/
Andreas Balthasar
Universität Luzern und Interface
Politikstudien

1. Einleitung

Die wissenschaftliche Politikberatung ist nicht erst seit der Corona-Pandemie zum Thema wissenschaftlicher und politischer Debatten geworden. Für die einen ist es unabdingbar, dass politische Entscheidungen auf dem aktuellen Stand der Wissenschaft aufbauen, während andere vor einer Expertokratie warnen. Diese unterschiedlichen Positionen sind gegenüber der Covid-19 Science Task Force auch im Bundesparlament mit aller Deutlichkeit zu Tage getreten. So forderte die nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben im März 2021 eine Art Maulkorb für Wissenschaftler, weil die Science Task Force dem Bundesrat nur zu vorsichtigen Öffnungsschritten geraten hatte.

Auch die Bevölkerung begegnet wissenschaftlicher Expertise nicht immer ohne Zurückhaltung. Zwar war das Vertrauen der Bevölkerung in die Covid-19 Science Task Force im Frühjahr 2021 mit 71 Prozent Zustimmung hoch und ähnlich wie das Vertrauen der Bevölkerung in den Bundesrat (75 Prozent, Balthasar et al. 2022). Gerade in der Impftematik bereitet die skeptische Einstellung zur Expertise in der Bevölkerung seit Jahren Kopfzerbrechen (Link 2014). Es ist davon auszugehen, dass das Misstrauen gegenüber expertengestützten Informationen zur Wirksamkeit von Impfungen in der Schweiz zur tiefen

Covid-19-Impfquote beigetragen hat. Die unterschiedlichen Haltungen hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Expertenwissen während der Covid-19-Pandemie haben schlussendlich auch zur Polarisierung in der Politik und der Gesellschaft beigetragen.

Doch wie beurteilen Parlamentsmitglieder und die Bevölkerung die Rolle von Experten/-innen in der Politik tatsächlich? Unterscheiden sich ihre Positionen? Zeichnen sich regionale Muster ab? In einem mehrjährigen Forschungsprojekt der Universität Luzern, finanziert durch den Schweizerischen Nationalfonds, hat ein Forschungsteam bereits vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie Erkenntnisse zu diesen Fragen erarbeitet.

2. Die Rolle von Expertise in der Schweizer Politik

Welche Rolle Expertise im politischen Prozess spielen soll, diskutiert auch die Wissenschaft kontrovers. Dennoch besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass Expertenwissen eine wichtige Grundlage für die Ausgestaltung politischer Massnahmen darstellt. Expertenwissen erlaubt den Entscheidungstragenden Probleme zu erkennen, rasch auf neue Herausforderungen zu reagieren und effektive Massnahmen zu identifizieren und legitimieren. Auch die Wählerschaft kann auf Expertenwissen zurückgreifen, um sich zu komplexen politischen Fragen – etwa in direktdemokratischen Entscheidungsprozessen – eine Meinung zu bilden (Stucki 2016). Allerdings gibt es bis anhin wenig empirische Evidenz, wie die Bevölkerung und die

Politiker/-innen in der Schweiz zur wissenschaftlichen Politikberatung stehen. Eine Reihe von Charakteristika des politischen Systems der Schweiz deuten darauf hin, dass hierzulande Expertise eine vergleichsweise ausgeprägte Rolle spielen könnte. So ist zu erwarten, dass die ausgeprägten direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten dazu führen, dass Wähler/-innen in der Schweiz besonders offen sind für wissenschaftliche Expertise. Damit sie sich eine Meinung zu politischen Sachfragen bilden können, sind sie stärker als Bürgerinnen und Bürger in rein repräsentativen Demokratien auf zuverlässige Informationen angewiesen. Nicht selten erhalten sie diese von Experten/-innen, die zum Beispiel in den Medien Argumente für oder gegen eine Vorlage bereitstellen. Darüber hinaus kann der starke Föderalismus in der Schweiz den Bedarf an Expertenwissen erhöhen, weil für den dezentralen Politikvollzug insgesamt mehr Informationen benötigt werden. Ein ähnlicher Mechanismus ist aufgrund der konkordanzdemokratischen Elemente in der Schweizer Demokratie zu erwarten. Dadurch steigt die Anzahl von Akteuren, die in den politischen Prozess eingebunden werden. Diese wiederum sind auf eine zuverlässige, das heisst in vielen Fällen auch wissenschaftliche Informationsbasis angewiesen (Frey 2012).

3. Bevölkerung oder Politiker/-innen: wer sich mehr Expertise wünscht

Das Forschungsprojekt der Universität Luzern hat die Einstellung gegenüber Expertise in der Bevölkerung und der Politik mit zwei repräsentativen Umfragen erhoben: eine bei der wahlberechtigten Bevölkerung und eine bei allen Mitgliedern der Kantonsparlamente der Deutschschweiz und der Romandie. Beide Befragungen wurden zwischen Mai und August 2019 durchgeführt. Insgesamt haben 2'541

Stimmberechtigte (Rücklaufquote: 31%) und 1'335 Kantonsparlamentarier/-innen (Rücklaufquote: 53%) an der Befragung teilgenommen.

Der direkte Vergleich der zwei Befragungen zeigt, dass die Bevölkerung sich stärker für den Einbezug von Expertise in die Politik ausspricht als die Mitglieder der Kantonsparlamente. So stimmen knapp drei Viertel (74%) der wahlberechtigten Personen der Aussage zu, dass es Experten/-innen in der Politik braucht, während dies nur rund die Hälfte der Kantonsparlamentarier/-innen so sieht (56%). Eine ähnliche Diskrepanz zwischen der Bevölkerung und den Parlamentsmitgliedern zeigt sich hinsichtlich ihrer Einschätzung, ob die Wissenschaft (statt Ideologie) als Grundlage zur Problemlösung dienen soll (69% vs. 57%), Politiker/-innen überdurchschnittlich gebildet sein sollen (68% vs. 43%) und inwiefern Politiker/-innen politische Probleme wie Manager angehen sollen (68% vs. 46%).

4. Regionale und kantonale Unterschiede

Der bekannte Röstigraben, der die Deutschschweiz und die Romandie beim Wahl- und Abstimmungsverhalten immer wieder spaltet, zeigt sich auch hinsichtlich der Einstellungen zur Expertise in der Politik. Um einen Eindruck über die Grössenordnung der regionalen Unterschiede zu erhalten, haben wir einen Index gebildet. Dieser basiert auf den oben erwähnten Aussagen zur Rolle von Expertise in der Politik und erfasst das Ausmass der Zustimmung der Bevölkerung und der Parlamentsmitglieder zum Einbezug von Expertise in die Politik.

Die Berechnungen zeigen, dass die französischsprachige Bevölkerung im Vergleich zu jener aus der Deutschschweiz den Einbezug von Experten/-innen deutlich eher befürwortet. So rangieren Waadtländer/-innen ganz zuoberst auf der Liste der Kantone mit einem Wert von 5.8 auf einer

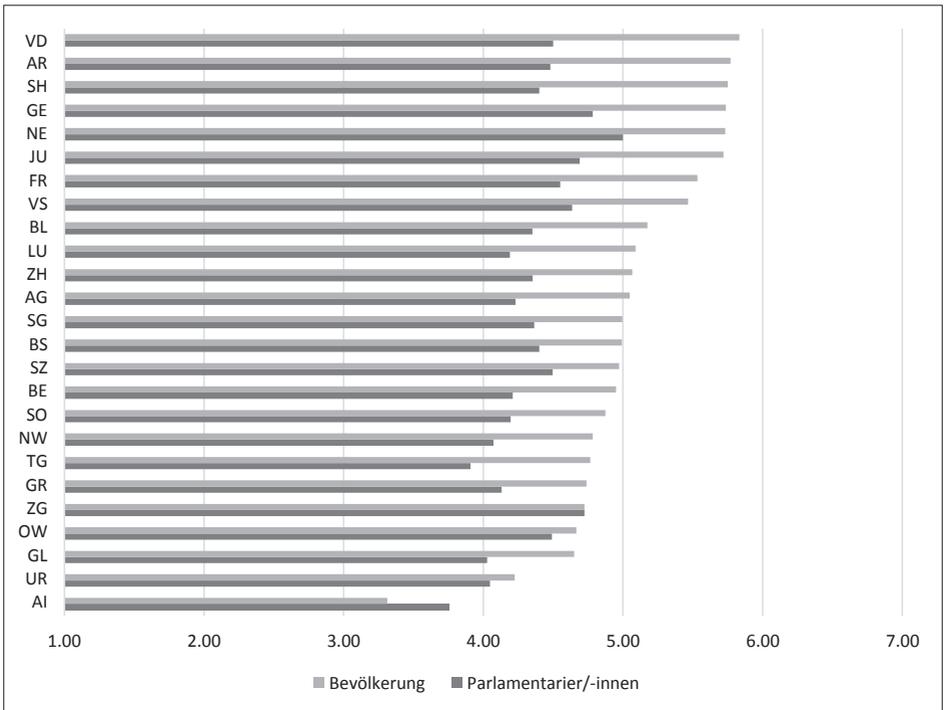
Skala von 1 (lehnt den Einbezug von Expertise ab) bis 7 (befürwortet den Einbezug von Expertise). Die ländlich geprägten Kantone Appenzell Innerrhoden, Uri, Glarus und Obwalden weisen mit Werten zwischen 3.3 und 4.6 die tiefste Zustimmung aus. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Mitgliedern der Kantonsparlamente: die Parlamentarier/-innen der französischsprachigen Kantone weisen Experten/-innen eine wichtigere Rolle in der Politik zu als jene der Deutschschweiz. Die Parlamente aller französischsprachigen Kantone sowie der zweisprachigen Kantone Wallis und Freiburg sind, neben dem Kan-

ton Zug, mit Werten über 4.5 zuoberst auf der Rangliste der Befürwortung von Expertise in der Politik. Parlamentarier/-innen in Kantonen der Ostschweiz – wie Appenzell Innerrhoden und Thurgau – und der Zentralschweiz – Uri und Nidwalden – sowie Glarus hingegen nehmen den Einbezug von Expertise deutlich skeptischer wahr.

5. Diskussion

Generell lässt sich feststellen, dass die Bevölkerung den Einbezug von Expertise stärker befürwortet als die entsprechenden kantonalen Parlamentarier/-innen. Wie

DARSTELLUNG: AUSMASS DER ZUSTIMMUNG ZUM EINBEZUG VON EXPERT/-INNEN IN DIE POLITIK – BEVÖLKERUNG UND KANTONSPARLAMANTARIER/-INNEN IM VERGLEICH



Skala: 1 (lehnt den Einbezug von Expertise ab) bis 7 (befürwortet den Einbezug von Expertise); n-Bevölkerung zwischen 4 und 369; n-Parlamentarier/-innen zwischen 25 und 77. Quelle: Eigene Erhebungen 2019

lassen sich die Unterschiede zwischen der Bevölkerung und den Parlamentarier/-innen erklären? Möglicherweise haben Mitglieder der Kantonsparlamente gefestigtere politische Positionen und erachten daher Expertise als Grundlage für ihre Entscheidungen als weniger zentral. Die Forschung hat gezeigt, dass Parlamentarier/-innen eine Tendenz aufweisen, Informationen vor allem dann zu beachten, wenn diese ihren Einstellungen und Weltansichten entsprechen (Taber & Lodge 2012). Parlamentarier/-innen verfügen zudem vermutlich über mehr spezifisches Wissen zu einzelnen Sachfragen und sind entsprechend weniger auf Expertenwissen angewiesen. Durchschnittswähler/-innen sind daher möglicherweise offener für Expertise in der Politik beziehungsweise haben einen höheren Bedarf an zusätzlichem Wissen. Zu klären bleibt auch, ob die sprachregionalen Unterschiede bezüglich der Einstellungen zur Expertise in der Politik ähnlich wie der Röstigraben bei Wahlen und Abstimmungen mit kulturellen Mustern zusammenhängen könnte.

Literatur

Balthasar, Andreas; Essig, Stefan; von Stokar, Thomas; Vettori, Anna; von Dach, Andrea; Trageser, Judith; Trein, Philipp; Rubinelli, Sara; Zenger, Christoph; Perrotta, Maria; Weiss, Günter (2022): Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Luzern, Zürich, Bern.

Frey, Kathrin (2012): Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.

LINK Institut (2014) : Attitudes à l'égard de la vaccination. LINK Institut im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit (BAG). Lausanne

Stucki, Iris (2016): «The Use of Evidence in Public Debates in the Media: The Case of Swiss Direct-Democratic Campaigns in the Health Policy Sector.» *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice* 12(4): 487–504.

Taber, Charles. S. & Lodge, Milton (2012): Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs (2006). *Critical Review*, 24(2), 157–184. ●



Forum der Parlamentsdienste vom 24. Juni 2022: Ende der Pandemie: Wie geht es weiter bei den Parlamentsdiensten?

Über 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Parlamentsdiensten trafen sich am Freitag, 24. Juni 2022 im Rathaus in Zürich nach zwei Jahren wieder einmal zu einem Forum der Parlamentsdienste. Die hohe Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist Ausdruck für das grosse Bedürfnis der Mitarbeitenden von Parlamentsdiensten, sich wieder auszutauschen. Der Vormittag war dem Thema «Ende der Pandemie: Wie geht es weiter bei den Parlamentsdiensten?» gewidmet. Verschiedene Referentinnen und Referenten gaben Einblick in die Funktionsweise «ihres» Parlamentes in der Pandemie. Am Nachmittag tauschten sich dann die Mitarbeitenden der verschiedenen Parlamentsdienste in Gruppen aufgeteilt nach ihren jeweiligen Funktionen aus.

1. Rasche Reaktion des Zürcher Kantonsrates in der Pandemie

Die Präsidentin des Zürcher Kantonsrates, *Esther Guyer*, begrüsst die Anwesenden im Rathaus kurz vor dessen Umbau. Das Gebäude hatte sich nicht nur in der Pandemie als zu klein erwiesen. Im Rückblick auf die Pandemie betonte die Präsidentin die grosse Bedeutung der Geschäftsleitung (Leitungsorgan des Parlamentes) in der Krisensituation, welcher es gelungen war, schnell wieder Ratssitzungen zu organisieren. Ein Fehler jedoch war, dass die Kommissionen so lange nicht tagten, weil die Geschäftslast nach dem Lockdown immens gross war. Die Ratspräsidentin wusste auch verschiedene Anekdoten aus den Erfahrungen mit digitaler Kommis-

sionsarbeit zu erzählen, welche aufzeigen, dass die Gewährleistung der Vertraulichkeit nicht nur eine Frage der Technik ist, sondern auch wesentlich von der Person abhängt, die am Gerät sitzt.

2. Parlamente müssen wieder Terrain gut machen

Patrick Trees, Generalsekretär des Berner Grossen Rates, zeigte die Herausforderungen auf, welche die Pandemie an sein Team stellte. Es war nicht einfach, mit Teilzeitarbeitenden im Home-Office den Anforderungen der Politikerinnen und Politiker immer gerecht zu werden. Die Wünsche der Ratsmitglieder werden immer mehr, immer individueller und müssen immer schneller erfüllt werden. Dies ist eine generelle Entwicklung, war aber in der Pandemie besonders ausgeprägt. Dies gilt auch für die Empörungskultur, welche in der Pandemie ebenfalls einen guten Nährboden fand.

Die Parlamente stehen nun vor der Herausforderung, dass sie das Terrain, welches sie in der Pandemie notgedrungen an die Regierung abtreten mussten, wieder zurückzugewinnen. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat schon erste Schritte unternommen, damit er in einer weiteren Krise handlungsfähiger ist. Nun geht es auch darum, über ein krisenfähiges Instrumentarium zu verfügen.

3. Ein Stellvertretungssystem kann helfen

Nicolas Sierra, Chef des Parlamentsdienstes des Walliser Grossen Rates, berichtete über die Schwierigkeiten des Grossen Rates während der Pandemie. Das Parlament sah sich plötzlich in die Zuschauerrolle gedrängt. Es hat seine Aktivitäten während der Pandemie reduziert. Eine Session wurde annulliert und die Kommissionen haben zwischen Mitte März und Ende April nicht getagt. Eine Session wurde schliesslich extra muros durchgeführt. Der Kanton Wallis kennt zudem das Stellvertretungssystem, so dass Mitglieder in Isolation oder Quarantäne sich ersetzen lassen konnten.

4. Gemeindeparlamente speziell herausgefordert

Regula Klemmer, Ratssekretärin des Bieler Stadtrates, zeigte die Herausforderungen auf, die sich speziell für Gemeindeparlamente stellten. Gemeindeparlamente sahen sich mit der Frage konfrontiert, ob sie überhaupt tagen durften. So brauchte auch der Bieler Stadtrat die Genehmigung des Berner Regierungsrates für die Durchführung seiner Sitzungen. Auch das Bieler Parlament musste Sitzungen absagen und hat dann in anderen Räumlichkeiten getagt. Regula Klemmer erachtet es als wichtig, dass man in Krisensituationen klare Rechtsgrundlagen hat, die Koordination des Parlamentes mit der Verwaltung funktioniert und das Ratspräsidium bereit ist, die Führung zu übernehmen.

5. Pandemie als Beschleuniger der Digitalisierung

Patrick Barandun, Leiter des Sekretariates des Grossen Rates von Graubünden, erläuterte wie sein kleines Team (370 Stellenprozent) während der Pandemie funktioniert hat. Die speziellen Herausforderungen haben sein Team enger zusam-

mengeführt: die Mitarbeitenden waren immer vor Ort und haben zusammen nach Lösungen gesucht. Die Kommissionssitzungen konnten meistens physisch im Saal des Grossen Rates stattfinden. Es musste nur die Aprilsession ausfallen, dann führte der Rat eine Sitzung extra muros in Davos durch. In Graubünden hat die Pandemie einen Digitalisierungsschub in der Parlamentsarbeit ausgelöst: Während der Pandemie wurden Sessionen völlig papierlos durchgeführt, z.T. ohne gesetzliche Grundlage. Nach der Pandemie kann die provisorische Lösung in eine dauerhafte überführt werden.

6. Schlanke Strukturen bewähren sich in der Krise

Pierre-Hervé Freléchoz, Sekretär des Nationalrates, legte dar, wie es der Bundesversammlung nach Startschwierigkeiten gelang, innert nützlicher Frist eine ausserordentliche Session durchzuführen und den Kommissionsbetrieb wieder hochzuführen. Dabei hat sich gezeigt, dass mit schlanken Strukturen gearbeitet werden muss, damit die Entscheidungswege kurz sind. Eine im vergangenen März vom Nationalrat verabschiedete Vorlage hat zum Ziel, mit gezielten Anpassungen im Parlamentsrecht die Bundesversammlung in Krisenzeiten handlungsfähiger zu machen. So sollen virtuelle Sitzungen der Räte möglich sein und das Motionsrecht durch die Verkürzung der Fristen in Krisenzeiten als wirkungsvolles Instrument gestärkt werden.

7. Verstärkte Zusammenarbeit der Parlamentsdienste in den verschiedenen Bereichen

Am Nachmittag haben sich die Teilnehmenden entsprechend ihren konkreten Tätigkeiten in den Parlamentsdiensten in verschiedene Gruppen aufgeteilt und diskutiert, wie die Zusammenarbeit zwischen

den Mitarbeitenden der verschiedenen Parlamentsdienste in den jeweiligen Bereichen verstärkt werden könnte. In den Gruppensitzungen hat sich gezeigt, dass es viele Fragen zu besprechen gibt und es kam klar zum Ausdruck, dass eine weitere Zusammenarbeit auf dieser Ebene gewünscht wird.

Ruth Lüthi
Redaktorin Mitteilungsblatt
ruth.luethi@parl.admin.ch



Jahresversammlung 2022 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 4./ 5. November in Bern

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir freuen uns, Sie zur diesjährigen Jubiläums-Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen einzuladen. Diese findet vom Freitag, 4. November bis Samstag, 5. November 2022 im Bundeshaus in Bern statt. Die SGP widmet

ihre diesjährige Jahresversammlung dem folgenden Thema: *«Wie haben sich Parlamente in den letzten 25 Jahren entwickelt und wo stehen wir heute?»* Link zur Anmeldung und Programm folgen. Reservieren Sie sich schon jetzt dieses Datum. Wir freuen uns, Sie zu diesem Anlass in Bern begrüssen zu dürfen.

Assemblée annuelle 2022 de la Société suisse pour les questions parlementaires, les 4 et 5 novembre à Berne

Mesdames et Messieurs

Nous avons le plaisir de vous inviter à l'assemblée annuelle anniversaire de la Société suisse pour les questions parlementaires. Celle-ci aura lieu du vendredi 4 novembre au samedi 5 novembre 2022 au Palais fédéral à Berne. Cette année, la SSP

consacrera son assemblée annuelle au thème suivant : *« Comment les parlements ont-ils évolué au cours des 25 dernières années et où en sommes-nous aujourd'hui ? »* Le lien vers l'inscription et le programme suivront. Réservez d'ores et déjà cette date. Nous nous réjouissons de pouvoir vous accueillir à Berne à cette occasion.

Assemblea annuale 2022 della Società svizzera per gli affari parlamentari, 4 e 5 novembre a Berna

Signore e signori

Siamo lieti di invitarvi all'assemblea annuale per l'anniversario della Società svizzera per gli affari parlamentari. Si terrà da venerdì 4 novembre a sabato 5 novembre 2022 presso il Palazzo federale di Berna.

La SSP dedica l'incontro annuale di quest'anno al tema *“Come si sono sviluppati i parlamenti negli ultimi 25 anni e a che punto siamo oggi?”* Seguono i link per l'iscrizione e il programma. Prenotate subito questa data. Saremo lieti di darvi il benvenuto a questo evento a Berna.



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.luetli@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Generalsekretär des Kantonsrates, 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, 3001 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 33, E: sekretariat.kantonsrat@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

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6001 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: beat.hug@ow.ch

Landrat Nidwalden

Emanuel Brügger, Landratssekretär, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: emanuel.bruegger@nw.ch

Landrat Glarus

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

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, 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

Markus Ballmer, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: markus.ballmer@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

Claudia Indermühle, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: claudia.indermuehle@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

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

Kantonsrat Appenzell AR

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

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Patrick Barandun, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 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

Tiziano Veronelli, Segretario del Gran Consiglio a.i., Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 26, E: tiziano.veronelli@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

Nicolas Sierro, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: nicolas.sierro@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Inès Gardet/Matthieu Lavoyer-Boulianne, Secrétaire Général du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 60 20, E: Secretariat.GC@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

Fabien Kohler, secrétaire général du Parlement jurassien, 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: fabien.kohler@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, E: marco.sandmeier@baden.ch

Bürgergemeinde Basel

Daniel Müller, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthausgasse 13, 4001 Basel, T: 061 269 96 18, E: daniel.mueller@buergergemeindebasel.ch

Stadt Bern

Nadja Bischoff, Ratssekretariat des Stadtrats, Prediger-
gasse 12, Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 28,
E: nadja.bischoff@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

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

Gemeinde Davos

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

Stadt Dietikon

Patricia Meyer, Sekretärin des Gemeinderates, Stadthaus,
Bremgartenstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 25,
E: patricia.meyer@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

Beatrice Kempf, Stadtschreiberin, Stadtkanzlei, Rathaus,
9201 Gossau, T: 071 388 42 72, E: beatrice.kempf@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

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

Stadt Kreuzlingen

Michael Stahl, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und
Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62,
8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10,
E: michael.stahl@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 Gisler, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
E: brigitte.gisler@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Sara Schöni, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon,
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24,
E: sara.schoeni@opfikon.ch

Gemeinde Riehen

David Studer, Sekretär des Einwohnerrates,
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,
E: david.studer@riehen.ch

Stadt Thun

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen,
Sandthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,
E: sandra.ehrat@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

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

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär des Stadtparlamentes 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

Andrea Caroni, Ständerat, Herisau

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Michael Strebel, Politologe, Solothurn

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

Hansjörg Dürst, Stadtschreiber, 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; Patrick Trees,
Generalsekretär des Grossen Rates des Kantons BE, Burgdorf;
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:
Michael Strebel, Politologe,
Tel. 032 627 20 59

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

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

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
31. Oktober 2022.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

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

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

Secrétaire de la Société:
Michael Strebel, politologue,
Tél. 032 627 20 59

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

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

Délai rédactionnel du prochain numéro:
31 octobre 2022.

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

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

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

Segretario della Società:
Michael Strebel, politologo,
Tél. 032 627 20 59

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

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

Termine redazionale della prossima edizione:
31 ottobre 2022.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

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

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



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