



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

---

Dezember 2022  
Nr. 3, 25. Jahrgang

---

Décembre 2022  
No. 3, 25<sup>e</sup> année

---

Dicembre 2022  
No. 3, 25<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Wie haben sich Parlamente in den  
letzten 25 Jahren entwickelt und  
wo stehen wir heute?**

**Comment les parlements ont-ils  
évolué au cour des 25 dernières années  
et où en sommes-nous aujourd'hui ?**

Beitrag – Contribution

**Der Grundsatzbeschluss**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Stellvertretungen  
im Aargauer Parlament**

**Der Grosse Rat des Kantons Bern  
in Krisensituationen**

**Parlamentslexikon**

---

## Editorial

---

25 Jahre Schweizerische Gesellschaft  
für Parlamentsfragen 1

---

## Schwerpunkt – Le thème – Il tema

---

Wie haben sich Parlamente in den letzten  
25 Jahren entwickelt und wo stehen wir  
heute?  
Comment les parlements ont-ils évolué  
au cour des 25 dernières années et où en  
sommes-nous aujourd’hui ?

---

Rückblick: Warum wurde  
die Schweizerische Gesellschaft  
für Parlamentsfragen gegründet?  
*Martin Graf* 3

---

Legislativen auf Gemeindeebene  
*Michael Strelbel* 5

---

Kantonale Parlamente:  
Entwicklung und Perspektiven  
*Moritz von Wyss* 8

---

Fragen und Thesen zur Entwicklung  
der Schweizerischen Bundesversammlung  
in den letzten 25 Jahren  
*Ruth Lüthi* 12

---

Jahresversammlung der SGP 2022:  
Podiumsdiskussion / Assemblée  
annuelle de la SSP 2022: Discussion 19

---

---

## Beitrag – Contribution

---

Der Grundsatzbeschluss als Mittel zur  
Steuerung der nächsten europapolitischen  
Schritte  
*Benedict Vischer* 31

---

---

## Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

---

Stellvertretungen im Aargauer Parlament:  
Ermöglichung einer vorübergehenden  
Auszeit bei Krankheit, Unfall oder  
Mutterschaft 36

---

Stärkerer Miteinbezug des Grossen Rats  
des Kantons Bern in Krisensituationen 39

---

Von A–Z: Die Parlamente in der Schweiz.  
Buchhinweis 40

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP 41

---



## 25 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen

Wenn diese Ausgabe unseres Bulletins erschienen sein wird, ist unsere Jubiläumsfeier «25 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)» vom 4./5. November 2022 im Parlamentsgebäude zu Bern bereits Geschichte. Aber für die nächste Zukunft gibt es weiterhin viel zu tun, denn dieser Anlass hat gezeigt, dass Vernetzung und Gedankenaustausch über die verschiedenen Parlamente hinaus wichtig sind.

Der historische Rückblick, die drei Einführungsreferate und das daran anschließende Podiumsgespräch zeigten Themen und Forderungen auf, die es in sich haben! Nachdenklich stimmte mich die zunehmende Tendenz auf Bundesebene zur Einzelfallgesetzgebung und Überreglementierung. Es ist wohl anzudeuten, dass Parlamente generell vermehrt den grossen Linien, u.a. in Form der Oberaufsicht über ständig wachsende Verwaltungen, ihr Augenmerk schenken. Und in der Gesetzgebung braucht es Mehrheiten: Dazu gehören viel parlamentarische Arbeit, besonders in den vorberatenden Kommissionen, und der entsprechende Wille und die Fähigkeit, diese auch zu finden.

Auf dem Podium wurde die Forderung erhoben und unterstützt, dass Parlamentsdienste unabhängig von der Exekutive zu organisieren seien. Nach wie vor sind in einigen Kantonen und in vielen Gemeinden die Parlamentsdienste Bestandteil der Verwaltung, was letztlich dem Gedanken der Gewaltenteilung widerspricht: Parlamente brauchen Dienste und Sekretariate, die für sie – und nur für sie – arbeiten. Dazu kommt, dass das Machtgefälle zwischen Exekutive und Legislative ohnehin gross, ja zu gross ist. Eine Stärkung der Parlamente bleibt darum in diesem Sinne unabdingbar.



Der Föderalismus hat keineswegs ausgedient. Hier sind insbesondere die kantonalen Parlamente gefordert. Angezeigt ist insbesondere eine Überprüfung der eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen. Allzu rasch wird nach dem Bund gerufen (nicht nur für die Axpo), dabei haben die Kantone mit ihren Parlamenten grossen Spielraum für die Gestaltung des politischen Lebens. Es ist der Tatsache grosse Beachtung zu schenken, dass Konkordate oder andere Vereinbarungen, die von kantonalen Regierungen abgeschlossen werden, von den Parlamenten kritisch zu prüfen sind. Föderalismus und Subsidiarität können mit Leben gefüllt werden: Uniforme Umsetzungslösungen sind nicht immer das Gelbe vom Ei.

Ein Blick ins Ausland zeigt, dass das Milizsystem in unseren Parlamenten zwar seine Grenzen hat und viel Organisationstalent braucht, aber nicht nur von Nachteil sein muss. Unsere Parlamente sind m. E. näher bei den Menschen, Initiative und Referendum beziehen diese auch regelmässig in die Entscheide ein. So konnte ich im Oktober 2022 an der Mitgliederversammlung

der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen (DVParl) in Berlin teilnehmen. Etwas neidisch macht mich dabei die nicht unbedeutende finanzielle Unterstützung, welche unsere Kolleginnen und Kollegen der DVParl aus Mitteln des Deutschen Bundestages erhalten. Spannend war auch die anschliessende öffentliche Tagung über das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundeswehr (die Wehrbeauftragte des Bundestages wirkte dabei mit), das aktueller nicht sein konnte. 2023 wird die DVParl ihre wegen der Covid-Pandemie verschobene Feier zu ihrem 50jährigen Bestehen nachholen. Zum Schluss ein Blick in die Gemeinden: Die Gemeindeversammlung – hier «Bürgerversammlung» – von Rapperswil-Jona (SG), an der über 1000 Stimmberechtigte teilgenommen haben, machte den Weg frei für die Einführung eines Gemeindeparlaments. Medien berichteten dazu über einen «Abend, an dem die Politik an ihre Grenzen stiess.» Auf den Entscheid an der Urne dürfen wir gespannt sein. Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Daniel Reuter  
Vizepräsident SGP



# Rückblick: Warum wurde die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen gegründet?

Martin Graf  
Sekretär der SGP 1997–2007

Zu einem Jubiläum gehört immer auch ein Rückblick. Nur wer die Geschichte kennt, kann die Gegenwart verstehen und die Zukunft gestalten. Zuerst einige Fakten: Am 21. Juni 1997 versammelten sich ca. 40 Personen aus dem Bundesparlament, aus Kantons- und Gemeindeparlamenten sowie vor allem auch aus den Parlamentsdiensten und Ratssekretariaten dieser Parlamente hier in diesem Hause, nicht in diesem Saal – der wäre zu gross gewesen –, sondern im Ständeratssaal. Es begrüßte Thomas Dähler, als einer der Initiatoren, heute hier anwesend, damals Sekretär des Kantonsrates Zürich – in dieser Funktion nicht, wie man als Nicht-Zürcher glauben könnte, Parlamentsdiener, sondern Mitglied der Geschäftsleitung des Kantonsrates. Dann amtierte die damalige Generalsekretärin der Bundesversammlung, Annemarie Huber, als Tagespräsidentin. Als erster Präsident des neuen Vereins wurde gewählt Jean-François Leuba, damals Nationalrat des Kantons Waadt. Nach vollendetem Tat, Gründung der SGP, und nach Anhörung von Referaten zum «New Public Management» (NPM)<sup>1</sup> dislozierte man zum festlichen Diner an eine historische Stätte des schweizerischen Parlamentarismus, in den Empire-Saal im Restaurant «zum

Äusseren Stand», wo 1798 der Helvetische Senat und 1848 der Ständerat getagt hatten.

Die Schweiz ist ja bekanntlich ein Land der Vereine. Da erscheint es erstaunlich, dass in diesem Land erst gegen Ende des letzten Jahrhunderts eine Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen entstehen konnte. Wie ist das zu erklären, und was hat sich gegen Ende des letzten Jahrhunderts geändert?

Ich denke, man darf von einer Aufbruchstimmung sprechen, die in diesen Jahren das Bundesparlament und viele Kantonsparlamente erfasst hat. Ich beschränke mich hier aus Zeitgründen auf das Bundesparlament und erwähne nur ganz kurz zwei wichtige institutionelle Reformen. 1991 war eine Parlamentsreform beschlossen worden; das wichtigste Element war die Bildung eines Systems von ständigen Kommissionen. Das war die Voraussetzung für den Wandel von einem weitgehend von der Regierung gelenkten, reaktiven Parlament, zu einem auch aus eigener Initiative aktiven Parlament.<sup>2</sup> Am 6. März 1997, drei Monate vor der Gründung der SGP, hatten die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte ihre Anträge zur laufenden Totalrevision der Bundesverfassung präsentiert.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ruth Lüthi, Art. 42 Ständige Kommissionen und Spezialkommissionen, in: Martin Graf, Cornelia Theiler, Moritz von Wyss (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParIG) vom 13. Dezember 2002*. Basel 2014, S. 355–365, [http://publikationen.sgp-ssp.net/index\\_komm\\_ch.php](http://publikationen.sgp-ssp.net/index_komm_ch.php).

<sup>3</sup> Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, in: BBl

<sup>1</sup> Balz Hösly, New Public Management (NPM): Herausforderung für die Parlamente? / Nouvelle gestion publique (NGP): Un défi pour les parlements? In: *Parlament/Parlement/Parlamento*, 1998, Nr. 1, S. 4–14, <http://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-1998-1.pdf>.

Die meisten dieser Anträge waren erfolgreich. Mit der zwei Jahre später angenommenen neuen Bundesverfassung konnte die Grundlage gelegt werden für eine in vielen Punkten entscheidende Stärkung der Stellung des Parlaments.<sup>4</sup> Ähnliche Entwicklungen gab es auch in vielen Kantonen und Städten. Eine Voraussetzung dafür war, dass wissenschaftliches Personal zur Verfügung stand, um die nötigen gesetzgeberischen Arbeiten im alleinigen Auftrag der Parlamente vorzubereiten und umzusetzen.

Das war auch Voraussetzung zur Bildung einer Fachgesellschaft wie der SGP: Die Existenz von Personen, die sich hauptberuflich und damit dauerhaft mit einem Fachthema, in diesem Fall dem Parlamentarismus, beschäftigen. Nun, solche Personen gab es bis in die 1980er-Jahre kaum. Praktisch alle Kantons- und Gemeindeparlamente wurden durch Staats- und Stadtkanzleien unterstützt, deren Hauptaufgabe die Unterstützung der Regierung war; waren Personen ausschliesslich oder vorwiegend für das Parlament tätig, so meistens nur in untergeordneten administrativen Funktionen. Auf Bundesebene gab es zwar schon früher auch fachliche Unterstützung durch Parlamentsdienste, die fachlich allein dem Parlament unterstanden, aber auch erst um das Jahr 1990 herum wurden diese wissenschaftlichen Dienste erheblich ausgebaut. Parallel zu dieser Entwicklung auf Bundesebene<sup>5</sup> kann man auch in den Kantonen und in den grösseren Städten in dieser Zeit be-

obachten, dass wissenschaftlich dotierte Ratssekretariate entstehen, die allein oder zumindest in fachlicher Beziehung allein den Parlamenten unterstehen.

Diese Dienste in den Kantonen und Städten waren allerdings klein (und sind es bis heute geblieben), naheliegend war es daher, dass das Bedürfnis nach gegenseitigem Erfahrungsaustausch mit Kolleginnen und Kollegen entstand, welche anderswo die analogen Aufgaben erfüllen. Auf Bundesebene war dieses Bedürfnis wohl weniger evident; erreicht eine Organisation eine gewisse Grösse, tendiert sie zu Selbstgenügsamkeit. Umso verdienstvoller ist es, dass die damalige Leitung der Parlamentsdienste, insbesondere Generalsekretärin Annemarie Huber, bereit war, Geburtshelfer-Dienste für die SGP zu leisten und den eigenen involvierten Mitarbeitenden die dafür nötigen Freiräume zu gewähren.

Dieses Bedürfnis nach Vernetzung war das Hauptmotiv für die Bildung der SGP vor 25 Jahren. Ich sehe heute mit einer gewissen Befriedigung, dass dieses Bedürfnis nicht nur weiterhin besteht, sondern sich noch beträchtlich entwickelt hat. Ich bin mir auch sicher, dass dies heute nur die erste von weiteren Jubiläumsversammlungen der SGP ist, und wünsche der SGP für die nächsten 25 Jahre alles Gute! ●

---

1997 III, S. 245–319, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/3\\_245\\_/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/3_245_/de).

<sup>4</sup> Martin Graf, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verfassungsrecht, 2000, Nr. 1, S. 1–15.

<sup>5</sup> Martin Graf, Art. 64 Aufgaben der Parlamentsdienste, in: Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Basel 2014, S. 533–547, [http://publikationen.sgp-ssp.net/index\\_komm\\_ch.php](http://publikationen.sgp-ssp.net/index_komm_ch.php).



# Legislativen auf Gemeindeebene

Michael Strebel  
Politikwissenschaftler

## 1. 458 kommunale Parlamente!

In der Schweiz gibt es 458 kommunale Parlamente.<sup>1</sup> Von den Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern hat jede zehnte ein Parlament, bei den Gemeinden mit 1'000 bis 5'000 Einwohnern jede fünfte, bei denen mit 5'000 bis 10'000 Einwohnern jede vierte. Die Gemeindeversammlung bei Orten mit bis zu 10'000 Einwohnern ist somit am häufigsten. Ab 10'000 Einwohnern kehren sich die Verhältnisse langsam um und die Gemeinden mit Gemeindeversammlung sind ab 15'000 Einwohnern in der Minderheit.

Kommunale Parlamente sind in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz deutlich häufiger als in der Deutschschweiz und ihre Geschichte reicht teilweise bis ins 18. Jahrhundert zurück. Schweizweit gesehen wurden viele Parlamente zwischen der französischen Revolution und der Gründung des Schweizer Bundesstaates gegründet. Eine erneute Zunahme ist dann in den 1960- und 1970-er Jahre festzustellen. Dies vor allem in der Deutschschweiz, aufgrund der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für Parlamente sowie der Einführung des Frauenstimmrechts. Der letzte Peak schliesslich folgte nach dem Jahrtausendwechsel.

## 2. Bald ein weiteres kommunales Parlament? Oder die Frage: wann wird ein Parlament eingeführt?

Die grösste parlamentslose Stadt der Schweiz, Rapperswil-Jona, hat an ihrer Bürgerversammlung vom 3. November 2022 über die Einführung eines Stadtparlaments diskutiert.<sup>2</sup> Sie haben Eintreten auf die Vorlage beschlossen und dass die Stimmberechtigten an der Urne darüber befinden sollen.<sup>3</sup> Es bleibt also weiterhin spannend.

Nur wenige Parlamente wurden in den letzten Jahren in der Deutschschweiz eingeführt. Warum stimmte der Souverän beispielsweise in Wetzikon (ZH) und Ebikon (LU) dem Systemwechsel zu? Die Parteien waren sich mehrheitlich einig, dass der Schritt zum Parlament neue Möglichkeiten der politischen Mitwirkung böte. Das war einer der entscheidenden Faktoren. Bei denjenigen Gemeinden, in denen das Parlament abgelehnt wurde, fehlte dieser Konsens. Je nach Urheber wurde das Vorhaben entweder von links oder von rechts bekämpft. Dabei kam es vor, dass die Ortssektion einer Partei in einer Gemeinde zu den Fürsprechern des Parlaments gehörte, während die Ortssektion der gleichen Partei in einer anderen Gemeinde die gegenteilige Position vertrat. Dieser Aspekt verdeutlicht, dass sich Befürworter und Gegner eines Parlaments nicht in erster Linie durch ihr Parteibuch definieren. Wie kommt also eine Mehrheit für ein Parlament zustande?

<sup>1</sup> Stand: 1. November 2022.

<sup>2</sup> Vgl. Unterlage zur Bürgerversammlung.

<sup>3</sup> Vgl. St. Galler Tagblatt online.



- Befürwortung durch die Exekutive der Gemeinde.
- Je mehr Parteien die Einführung eines Parlaments befürworten, desto grösser die Chance, dass es beim Souverän eine Mehrheit findet. Bei der letzten Deutschschweizer Gemeinde, die der Einführung eines Parlamentes zustimmte, standen alle (wichtigen) Parteien hinter dem Systemwechsel. Dies im Gegensatz zu den Gemeinden, wo dies scheiterte.
- Informationsveranstaltung für die Bevölkerung vor der Abstimmung, in der das Projekt erläutert wird, sowie Diskussion.
- -Sind Parteien Treiber und Initianten, so sind ihre Beweggründe und Argumente für die Meinungsbildung des Souveräns bedeutend. Sie müssen sich aktiv in der Öffentlichkeit am Meinungs- und Willensbildungsprozess beteiligen.
- Objektive und ausgewogene Information über die Vor- und Nachteile der Organisationsformen sowie eine realistische Einschätzung.<sup>4</sup>

### 3. Vorschläge für die Weiterentwicklung des politischen Systems

«Die Geschichte des Parlamentarismus», so der Politikwissenschaftler und Heinrich Oberreuter, «ist eine Geschichte seiner Herausforderungen». In diesem Sinne will ich auf einige Punkte hinweisen, mit denen der Parlamentarismus und das politische System auf kommunaler Ebene insgesamt gestärkt und ergänzt werden könnte, dies auch unter Mitwirkung der Bevölkerung:

- Mitwirkung der Gemeindeparlamente an der kantonalen Politikgestaltung: Die Gemeindeparlamente sollten über Instrumente verfügen, die es Ihnen ermöglichen, an den kantonalen Entschei-

dungsprozesses zu partizipieren.<sup>5</sup> Mittels dieses Instruments soll das Gemeindeparlament verbindlich ein politisches Thema auf die kantonale politisch-parlamentarische Agenda setzen können. Diese «Gemeindeparlamentsinitiative» würde einerseits den Einflusskorridor des Parlaments erweitern und andererseits die kommunale Politik noch attraktiver gestalten.

- Fragerecht des Bürgers bei Parlaments-sitzungen: Im Einwohnerrat Baden<sup>6</sup> ist es möglich, dass der Souverän mit schriftlicher Eingabe an den Präsidenten bzw. an die Präsidentin des Einwohnerrats Auskünfte über Gegenstände verlangt, die in die Zuständigkeit der Stadt oder der Verwaltung fallen. Die Anfrage wird von der Gemeindeexekutive an einer nächsten Parlamentssitzung beantwortet. Die anfragende Person kann bei der entsprechenden Parlamentssitzung teilnehmen und mitteilen, ob sie mit der Antwort der Exekutive respektive Verwaltung zufrieden, teilweise zufrieden oder nicht zufrieden ist. Es stellt sich die Frage, ob dieses Instrument nicht weiter ausgebaut bzw. von anderen Gemeinden übernommen werden könnte.
- Partizipation von Jugendlichen an Parlamentsentscheiden: Jugendparlamente, das Ermöglichen «parlamentarischer Vorstösse», Rede- und Anhörungsrecht im Parlament – diese Möglichkeiten wurden in verschiedenen Gemeinden in der einen oder anderen Form realisiert. Auch wenn es durchaus Gründe gegen solche Partizipationsinstrumente geben mag, können diese Möglichkeiten auch wertvoll sein und zur politischen Sozialisation beitragen. In Zeiten der Abnahme demokratischer Teilhabe nicht zu unterschätzen.

---

<sup>4</sup> Dieser Abschnitt wurde für die schriftliche Fassung für das Mitteilungsblatt ergänzt; vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Strebel.

<sup>5</sup> Vgl. Steiner/Ladner.

<sup>6</sup> § 33 Geschäftsreglement des Einwohnerrats Baden.



Und abschliessend die womöglich die umstrittenste Einschätzung:

- Gemeindeversammlungen sind insbesondere in der Deutschschweiz ein Heiligtum. Aber ich plädiere für einen realistischen Blick auf die Beteiligung in den Gemeindeversammlungen. Eine überschaubare Partizipation im unteren einstelligen Prozentbereich – oftmals gar bei einem Prozent – ist für viele Gemeinden eine Realität, was einerseits die Frage der Repräsentativität von Entscheiden ins Zentrum rückt und es andererseits ermöglicht, durch gezielte Mobilisierung Entscheide in die gewünschte Richtung zu forcieren. Auch die inhaltliche Mitwirkung der anwesenden Stimmberechtigten wird oft als durchzogen beurteilt, ebenso wird die Kontrollfunktion durch die Gemeindeversammlung, verglichen mit einem Parlament, als weniger umfassend wahrgenommen.<sup>7</sup>

## Quellen

Geschäftsreglement des Einwohnerrats Baden vom/Stand 29.5.2018.

Stadt Rapperswil-Jona: Einladung zur Bürgerversammlung vom 3.11.2022: [https://www.rapperswil-jona.ch/\\_docn/4007909/Burgerversammlungsheft.pdf](https://www.rapperswil-jona.ch/_docn/4007909/Burgerversammlungsheft.pdf) (zuletzt abgerufen: 15.11.2022).

St. Galler Tagblatt: Stadtparlament oder Bürgerversammlung? Rapperswil-Jona entscheidet vorerst nichts – und setzt den Showdown auf Mitte März an: <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ressort-ostschweiz/reportage-stadtparlament-oder-buergerversammlung-rapperswil-jona-entscheidet-vorerst-nichts-und-setzt-den-showdown-auf-mitte-maerz-an-ld.2368130> (zuletzt abgerufen: 15.11.2022).

Steiner Reto/Ladner Andreas, Die Beteiligung von Gemeindeparlamenten an kantonalen Entscheidungsprozessen gewinnt an Bedeutung, in: Mitteilungsblatt der SGP 2/2003, 4–6.

Strebel, Michael: Das schweizerische Parlamentslexikon, Helbing Lichtenhahn, 2022. ●

---

<sup>7</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Strebel.



# Kantonale Parlamente: Entwicklung und Perspektiven<sup>1</sup>

Moritz von Wyss  
Generalsekretär Kantonsrat Zürich

Vor vier Jahren durfte ich den Zustand der Kantonsparlamente für die Publikation Schweizerisches Verfassungsrecht analysieren.<sup>2</sup> Das Resultat war für mich, der ich voller Euphorie gestartet war, überraschend und zum Teil auch ernüchternd. Waren die Kantonsparlamente im 19. Jahrhundert der Schlüssel zur Demokratisierung der Schweiz, das Fundament der schweizerischen Demokratie<sup>3</sup>, so spielen sie gemäss Schrifttum heute gerade noch eine bessere Nebenrolle.<sup>4</sup>

Vom früheren Glanz zeugen noch die umfassenden Aufgabenkataloge in den Kantonsverfassungen und Art. 51 der Bundesverfassung, der die demokratische Wahl der Parlamente als Minimalstandard der schweizerischen Demokratie festschreibt. Während des Lockdowns haben gerade mal fünf oder sechs kantonale Parlamente die wichtige Aufgabe, die demokratische Entscheidungsfindung zu garantieren, explizit wahrgenommen.

Das Attribut der «besseren Nebenrolle» bedarf in einer Jubiläumsansprache natürlich einer Erläuterung. Die kantonalen

Parlamente könnten aufgrund ihrer verfassungsmässig festgeschriebenen Aufgaben eine starke Rolle spielen. Die Realität in der praktischen Anwendung sieht aber leider anders aus. Dazu drei Punkte:

## 1. Gesetzgebung

Die zu regelnden Sachverhalte werden komplexer, internationaler und auch finanziell schergewichtiger. Gerne beanspruchen die Kantone denn auch die Unterstützung durch den Bund, und der Bund zahlt gern. Doch wer zahlt, befiehlt. Und so regelt der Bund zunehmend auch in Sachbereichen, die ausschliesslich den Kantonen zugewiesen sind (z.B. Bildung und Gesundheitsversorgung) und konkurriert so den kantonalen Gesetzgeber.

In anderen Bereichen suchen die Kantone, unterschiedlich in Struktur und Grösse, ihr Heil in Regierungskonferenzen, wo sie nach einheitlichen Lösungen suchen. Daraus resultiert bestenfalls ein Konkordat, das die Parlamente am Ende der Entscheidungslinie genehmigen können; wobei die Zahl der Konkordate tendenziell zurückgeht. Unser vielgelobter Föderalismus hat sich zu einem regierungsrätlichen Konferenzföderalismus entwickelt, eine parastaatliche Zwischenebene, die uns jährlich mindestens 20 bis 30 Mio. Franken kostet und nicht wirklich krisensicher ist, wie die Corona-Pandemie gezeigt hat.

## 2. Finanzkompetenzen

Der Aufstieg des modernen Parlamentarismus in der okzidentalern Welt steht im Zusammenhang mit dem Steuerbewilligungsrecht. Der schweizerische Föderalismus wäre dazu prädestiniert, starke kantonale

<sup>1</sup> An der Jahresversammlung 2022 der SGP wurde eine gekürzte Fassung vorgetragen.

<sup>2</sup> Moritz von Wyss, Parlamente in den Kantonen und Gemeinden, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/ Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2022 Bd. III, S. 1807ff.

<sup>3</sup> Alfred Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. I, Bern 1992, S. 345; Eduard His, Geschichte des neueren Schweizerischen Verfassungsrecht Bd. II, Basel 1929, S. 259 ff.

<sup>4</sup> Bspw. Andreas Auer, Staatsrecht der Kantone, Bern 2016, N 156, 312f. und N 784f.; Adrian Vatter, Föderalismus, in: Peter Knoepfel et al. Handbuch der Schweizer Politik, 6. Auflage, Zürich 2017, 139.

Parlamente zu haben, liegt die Steuerhoheit doch immer noch bei den Kantonen. Aber seit den 70er-Jahren verspricht man sich mit von Ökonomen entwickelten Verwaltungsführungssystemen wie «New Public Management», «Public Corporate Governance», ISO-Zertifikationen und Globalbudgets eine sogenannte «Entpolitisierung» der Finanzpolitik. Das Parlament soll die Grundsätze festlegen, Regierung und Verwaltung erledigen den Rest.

Heute muss man erkennen: Das führt auf Abwege oder ist – direkter ausgedrückt – juristischer Quatsch. Die Verstrickungen zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht sind teilweise so kompliziert, dass hinsichtlich der Verantwortlichkeiten nicht einmal die Beteiligten (Verwaltungsräte, öffentliche Verwaltung und Regierung) die Übersicht bewahren können. Dies hat der Postautoskandal gezeigt, der bis in die Städte hinein reichte, oder – das neueste Beispiel – der Rettungsschirm der Axpo. Mit Recht stellte die NZZ die kritische Frage, wozu man eine eigenständige kantonale Energiepolitik habe, wenn am Schluss doch der Bund zahlen müsse, weil die Kantone es auf die Schnelle nicht auf die Reihe kriegen.<sup>5</sup> Ob man die moderne Finanzpolitik gut findet oder nicht, die Steuerungsmöglichkeiten im Finanzhaushalt nehmen grossflächig ab. Und die Gesetzgebung, das wahre liberal-staatliche Steuerungselement, geben die kantonalen Parlamente aus der Hand.

### 3. Oberaufsicht

Es verbleibt also die Oberaufsicht. Darin haben sich die Parlamente erfreulicherweise vor allem institutionell verstärkt: mit Informationsrechten und Möglichkeiten,

selbstständige Untersuchungen durchzuführen, aber auch mit einer aktiveren Informationspolitik. Auf der anderen Seite schwächen sie sich aber gleich wieder, indem sie fast ausschliesslich parlamentarische Novizinnen und Novizen in die Aufsichtskommissionen wählen. Dabei hat die Oberaufsicht mit Public Corporate Governance, der Verselbständigung von Anstalten und Betrieben, enorm an Bedeutung gewonnen und die Aufsichtskommissionen wären auf erfahrene Mitglieder angewiesen.

### 4. Sechs Vorschläge zur Stärkung kantonaler Parlamente

So musste ich in meinem Artikel feststellen, dass die Kantone das parlamentarische Demokratiesystem zugunsten eines «gouvernementalen» Demokratiesystems aufgegeben haben und – selbstverschuldet oder nicht – die Parlamente dabei nur noch eine bessere Nebenrolle spielen.<sup>6</sup> Adrian Vatter<sup>7</sup> spricht sogar von Irrelevanz, doch so weit würde ich nur schon wegen der umfassenden Aufgabenkataloge nicht gehen, das erscheint mir zu polemisch.

Wo liegt die Ursache? Die Frage ist insofern berechtigt, als die Parlamente institutionell alle Möglichkeiten haben, eine zentrale und wichtige Rolle zu spielen. Liegt es am Selbstverständnis der Ratsmitglieder oder an der Zentralisierung und Fokussierung der Politik auf Bern? Es ist wohl von beidem ein bisschen. Doch wir haben ein Jubiläum und deshalb möchte ich nicht die in der Schweiz geradezu pathologisch praktizierte Nabelschau zelebrieren, sondern nach vorne schauen und fünf Vorschläge machen, wie wir die kantonalen Parlamente mit Korrekturen wirksam stärken könnten:

<sup>5</sup> Stefan Häberli, Fall Axpo: Warum muss eigentlich der Bund ein Unternehmen retten, das zu 100 Prozent den Kantonen gehört? Publiziert in der NZZ vom 1. Oktober 2022, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/axpo-warum-die-kantone-als-eigentuermer-keine-kredite-sprachen-ld.1702695>

<sup>6</sup> FN 2, Rz. 25ff.

<sup>7</sup> Adrian Vatter, Föderalismus, in: Peter Knoepfel et al. Handbuch der Schweizer Politik, 6. Auflage, Zürich 2017, 139.

#### 4.1 Professionalisierung der kantonalen Parteien

Wenn die kantonalen Parteien in der Sozial-, Umwelt-, Wirtschafts- und Energiepolitik die genau gleichen Argumente vorbringen wie die Bundesparteien, dann stellt sich der Bürger, dem Bürger bald einmal die Frage: Wozu braucht es politisch die kantonale Ebene? Wollen die kantonalen Parteien ihre eigene Politik verfolgen, brauchen sie Raum und Mittel, um sich bei den grossen Themen gegenüber den Bundesparteien eigenständig positionieren zu können. Damit gewinnen sie Aufmerksamkeit in der Medienöffentlichkeit und die innerföderale Opposition gegenüber dem Bund wird nicht den Regierungskonferenzen überlassen sondern von den Parteien der kantonalen Parlamente wahrgenommen.

#### 4.2 Reduktion der Mitglieder der kantonalen Parlamente

Die Anzahl der Mitglieder der Parlamente soll auf unter 100 und dann, abgestuft nach Bevölkerungszahl, bis auf 30 Mitglieder reduziert werden. Das vermindert natürlich nicht die Arbeitslast in den Parlamenten, im Gegenteil: Der Aufwand für ein Kantonsratsmandat dürfte in allen Kantonen auf 30 bis 40 Prozent einer Vollzeitstelle zu liegen kommen. Aber mit einer überschaubaren Zahl können die Medien direkter auf die Ratsmitglieder zugreifen. Das entspricht auch der heutigen Medienberichterstattung, die auf personalisiertes Polit-Entertainment fixiert ist. Neben der Medienöffentlichkeit der Regierungen entsteht eine weitere des Parlaments.

#### 4.3 Stärkung der Obergeraufsicht

Die Obergeraufsicht gewinnt in der heutigen Zeit an Bedeutung, weil sich die Reputation eines Kantons mehr und mehr am Handeln seiner Verwaltung misst und es eine Kernaufgabe der Obergeraufsicht ist, dieses Verwaltungshandeln demokratisch ab-

zusichern oder zurückzubinden. Die Fraktionen sollten daher, wie bereits gesagt, die Aufsichtskommissionen mit erfahrenen Ratsmitgliedern besetzen. Zudem würden der Obergeraufsicht unkonventionellere institutionelle Regeln guttun, z.B. die Vorgabe, dass in den Aufsichtskommissionen die Regierungsparteien nie die Mehrheit haben dürfen oder die Präsidentinnen und Präsidenten aus Nichtregierungsparteien stammen müssen. Das würde die Obergeraufsicht interessanter, politischer und für die Parlamentsmitglieder attraktiver machen.

#### 4.4 Klare Überprüfung der Bundes- und Kantonskompetenzen

Diese soll unabhängig von der Geldverteilungsmaschinerie der Regierungskonferenzen geschehen. Der positive Effekt der Reduktion der Gemeindestruktur auf drei Gemeinden im Kanton Glarus war – so wurde es mir zugetragen –, dass die Kompetenzordnung zwischen Kanton und Gemeinden ohne historische Hypotheken und gleichberechtigt neu angegangen werden konnte. Auch zwischen Bund und Kantonen werden wir die Kompetenzaufteilung nur neu aushandeln können, wenn wir gleichzeitig den Mut haben, eine Gebietsreform durchzuführen. Dabei geht es nicht einfach darum, grössere Kantone zu bilden. Die Kantone sollen beweglicher gestaltet sein und sich mehr auf die Zentren konzentrieren.

#### 4.5 Abschaffung der Volkswahl der kantonalen Regierungen

Dies bringt eine Demokratisierung der Staatsstruktur. Dafür gibt es viele Gründe, eine hervorragende Zusammenfassung der Staatsrechtlehre finden Sie in der Botschaft zur Volksinitiative «Volkswahl des Bundesrates»<sup>8</sup>. Dazu nur so viel: Mit der Volkswahl werden die Regierungen unabhängiger von den Parlamenten und müssen sich diesen gegenüber kaum mehr recht-

<sup>8</sup> BBL 2011 5684ff.

fertigen. Stattdessen wirken sie als Wahllokomotiven für ihre Parteien und Fraktionen, die dadurch in eine hohe Abhängigkeit geraten. Die Folgen sind eine faktische Schwächung der legislativen Kontrollfunktion und eine verminderte Fähigkeit der Wahlberechtigten, den Leistungsausweis der Regierung angemessen beurteilen zu können. Die Abschaffung der Volkswahl würde die Kollegialregierungen wieder zusammenführen. Anstelle der Einzelkämpfe in der Regierung würde sich ein politisches Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung ergeben. Die Volkswahl einer Regierung passt besser in ein monokratisches Präsidialsystem als in ein Kollegialsystem, wie das in der demokratischen Bewegung auch schon moniert wurde. Und nebenbei: So furchtbar geschwächt würden die Regierungen dabei nicht. Sie behielten ihre Steuerungsfunktion im Staat und die mediale Aufmerksamkeit, könnten ihr grösseres politisches Gewicht institutionell aber nicht ausspielen.

#### **4.6 Mehr interkantonale Zusammenarbeit**

Die kantonalen Parlamente arbeiten zu wenig zusammen, insbesondere bei der unabhängigen Informationsbeschaffung, d.h. ohne Regierung und Parteien. Die SGP machte vor 25 Jahren in den institutionellen Themen einen Anfang. Die Interkantonale Legislativkonferenz<sup>9</sup> führt diesen Weg heute in den politischen Themen weiter. Und die Parlamente der Romandie haben sich in einem Konkordat zusammengeschlossen. Nutzen Sie diesen Austausch. Sorgen Sie dafür, dass Ihr Parlament Mitglied dieser Organisationen wird. Nur schon damit können Sie ein Gegengewicht zu den Regierungskonferenzen bilden.

#### **5. Abschliessend**

Auch wenn meine Revisionsvorschläge zum Jubiläum der SGP etwas trocken daherkommen, möchte ich doch eines betonen: Die ernüchternde Einschätzung kontrastiert stark mit dem sehr lebendigen institutionellen Parlamentarismus, der in den 26 Kantonen wie auch in über 100 Gemeindeparlamenten vorherrscht. Es gibt so viele unterschiedliche parlamentarische Verfahren, Rechte und Instrumente, teils neu, teils unendlich historisch, fast archäologisch vergraben, dass man mit Fug und Recht sagen kann<sup>10</sup>: Die Kantone sind nicht nur ein Labor des Staatsrechts, sondern ein regelrechtes Labor des Parlamentarismus.

Diese Dynamik gilt es nun auch institutionell zu nutzen. Mögliche Wege können schrittweise begangen werden. Es ist daher besonders wichtig, dass wir Foren schaffen, in denen sich die Kantonsparlamente untereinander austauschen können, unabhängig von Regierung und Parteien. Das schafft eine lebendige Parlamentskultur und führt schliesslich zu Reformen. Deshalb sind Organisationen wie die ILK oder die Jubilarin, die SGP, von besonderer Bedeutung. Letztere feiern wir heute mit viel Freude. ●

---

<sup>9</sup> [www.parlamente.ch](http://www.parlamente.ch)

---

<sup>10</sup> FN 2, N 28ff



# Fragen und Thesen zur Entwicklung der Schweizerischen Bundesversammlung in den letzten 25 Jahren<sup>1</sup>

Ruth Lüthi  
Stv. Sekretärin der Staatspolitischen  
Kommissionen der Bundesversammlung

## Einleitung: Ein Arbeitsparlament mit umfangreichen Rechten

Als vor 25 Jahren die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen gegründet wurde, herrschte in der Schweizerischen Bundesversammlung bezüglich des Parlamentsrechts Aufbruchstimmung: Die Räte waren gerade mit der Beratung der neuen Bundesverfassung beschäftigt und sie nutzten die Chance, das Parlamentsrecht auf Verfassungsstufe zu modernisieren. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Rechte des Parlamentes und seiner Mitglieder wurde klar abgesteckt und wo in der alten Bundesverfassung noch Unklarheiten bezüglich der damals schon weitgehenden Rechte des Parlamentes bestanden, konnten diese geklärt bzw. explizit festgehalten werden.<sup>2</sup> So fanden die zu Beginn der 1990er Jahre gestärkten Kommissionen und deren Informationsrechte mit einer eigenen Bestimmung Eingang in die Verfassung. Auch die erweiterte Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik wurde verfassungsmässig verankert. Dies gilt auch für die Mitwirkung des Parlamentes an der staatlichen Planung und die

Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen durch das Parlament. Zudem wurde in der Verfassung klargestellt, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat auch in dessen Zuständigkeitsbereich Aufträge erteilen kann. Schliesslich wurden die Ratspräsidien durch die Einführung einer zweiten Vizepräsidentin bzw. eines zweiten Vizepräsidenten gestärkt und die Parlamentsdienste, welche vorher der Stabsstelle der Regierung zugehörig waren, der Bundesversammlung unterstellt. Dieser verfassungsmässige Rahmen wurde durch das neue Parlamentsgesetz, welches am 1. Dezember 2003 in Kraft trat, konkretisiert. Dabei wurden die parlamentarischen Instrumente, insbesondere die parlamentarische Initiative und die Motion, so ausgestaltet, dass die Bundesversammlung ihre verfassungsmässigen Rechte wirksam wahrnehmen kann. Im Vordergrund stand die Stärkung der Institution Parlament, weniger das einzelne Ratsmitglied, welches im schweizerischen Parlamentarismus bereits über ausgeprägte individuelle Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt, wie sonst Parlamentsmitglieder nirgendwo auf der Welt. Dabei sollte die Output-Seite der Parlamentsarbeit gegenüber der Input-Seite gestärkt werden.<sup>3</sup> Die Bundesversammlung sollte als Arbeitsparlament funktionieren können. In Arbeitsparlamenten geht es darum, dass das Parlament als gegenüber der Regierung unabhängige Institution die Gesetzgebung mitprägen und allenfalls auch selber gestalten kann. In Redeparlamenten dagegen steht die öffentlichkeitswirk-

<sup>1</sup> An der Jahresversammlung 2022 der SGP wurde eine gekürzte Fassung vorgetragen.

<sup>2</sup> Lüthi, Ruth: Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution. In: von Blumenthal, Julia und Bröchler, Stephan (Hrsg.): Müssen Parlamentsreformen scheitern? Wiesbaden 2009, S. 184

<sup>3</sup> Fn. 1, S. 186

same Auseinandersetzung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und der parlamentarischen Opposition auf der anderen Seite im Vordergrund. Der Charakter der Schweizerischen Bundesversammlung als ausgeprägtes Arbeitsparlament wurde auch in Studien nachgewiesen: So ist die zeitliche Belastung der Mitglieder des Nationalrates für die Plenumsarbeit im Vergleich mit Parlamenten anderer Staaten gering, während der Zeitaufwand für die Kommissionsarbeit im internationalen Vergleich sehr hoch ist.<sup>4</sup> Die Musik spielt also in den Parlamentskommissionen und nicht in den Räten.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts verfügt die Bundesversammlung somit über ein wirksames Instrumentarium, mit welchem sie ihrer Rolle als oberste Gewalt im Bunde, als von der Exekutive unabhängige Institution gerecht werden kann. Das Parlamentsrecht des Bundes konnte somit auch als Vorbild dienen für die Reformen kantonaler Parlamentsgesetze. Nachfolgend soll der Frage nachgegangen werden, wie die Bundesversammlung in den letzten 25 Jahren dieses Instrumentarium genutzt hat. Dabei soll dargelegt werden, dass ein gutes rechtliches Instrumentarium als Ausgangspunkt unerlässlich ist, diese aber auch genutzt werden können muss. Es gilt also hinzuschauen, ob und wie das parlamentarische Instrumentarium gebraucht oder allenfalls sogar missbraucht wird. Dazu wurden drei Thesen formuliert.

## 1. Das Parlamentsrecht soll angewendet und nicht dauernd geändert werden

Wer gedacht hatte, die Entwicklung des Parlamentsrechts auf Bundesebene sei mit der Schaffung des neuen Parlamentsgesetzes zu Beginn des Jahrhunderts ab-

geschlossen gewesen, täuschte sich. In der Zwischenzeit wurden unzählige parlamentarische Initiativen für eine Änderung des Parlamentsgesetzes eingereicht. Einige von ihnen wurden auch angenommen und umgesetzt, sei dies in sogenannten Sammelvorlagen oder in Einzelrevisionen. So verabschiedeten die Räte am 21. Juni 2010 eine Vorlage mit verschiedenen Änderungen des Parlamentsrechts, welche u.a. die Einberufung ausserordentlicher Sessionen an Beratungsgegenstände knüpfte sowie das Recht auf Wortmeldung bei umstrittenen Vorstössen schuf.<sup>5</sup> Mit einer weiteren am 15. Juni 2018 verabschiedeten Vorlage wurden u.a. die Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder, der öffentliche Zugang zu wichtigen Kommissionsunterlagen sowie der elektronische Zugang der Ratsmitglieder zu Kommissionsunterlagen erweitert.<sup>6</sup> Zu erwähnen sind hier auch die von der Bundesversammlung am 17. Dezember 2010 beschlossenen Änderungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie des Finanzhaushaltsgesetzes, welche eine rasche Mitsprache des Parlamentes nach der Freigabe dringlicher Kredite oder des Erlasses von sogenannten Notverordnungen durch den Bundesrat ermöglichten.<sup>7</sup> In der Coronakrise war man dankbar über dieses Instrumentarium. Die Coronakrise hat aber auch gezeigt, dass das Parlament nicht nur über wirksame Instrumente verfügen, sondern dass es auch flexibel genug sein muss, um diese anzuwenden. Hier setzt die zur Zeit in den Räten hängige Vorlage betreffend Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen an.<sup>8</sup>

Diese Reformen waren sicher in den meisten Fällen sinnvoll und sie haben sich in

<sup>5</sup> Vorlage 10.440 BBl 2011 6793

<sup>6</sup> Vorlage 16.457 BBl 2017 6797

<sup>7</sup> Vorlage 09.402 BBl 2010 1563

<sup>8</sup> Vorlage 20.437/20.438 BBl 2022 301. Vgl. Lüthi, Ruth: Bundesversammlung fit machen für weitere Krisen, in *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/22, S. 57ff.



der Praxis in der Regel auch bewährt. Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass immer wieder parlamentarische Initiativen eingereicht werden, mit welchen Ratsmitglieder aufgrund einer konkreten Erfahrung im parlamentarischen Prozess Änderungen des Verfahrens verlangen. Häufig werden solche Vorschläge für «Einzelfallgesetzgebungen» zwar abgelehnt, bisweilen finden sich jedoch auch Mehrheiten für eine Änderung des Parlamentsgesetzes. So wird sich z.B. noch weisen müssen, ob die von den Räten am 18. Juni 2021 beschlossene Einführung einer weiteren Runde zur Differenzbereinigung bei der Beratung von Motionen<sup>9</sup> wirklich einen Mehrwert bringt oder doch nur die Verständlichkeit der doch schon recht komplexen Bestimmungen betreffend Behandlung von Motionen weiter erschwert. Wahrscheinlich wäre es bei anhaltender Uneinigkeit der Räte über einen Motionstext einfacher, eine neue Motion einzureichen.

Vorschläge für Änderungen des Parlamentsrechts haben ihren Ursprung denn auch häufig nicht in der Untauglichkeit der bestehenden Rechte. Nicht fehlende Rechte oder untaugliche Verfahren verhindern bisweilen einen politischen Erfolg oder eine Mitsprachemöglichkeit des Parlamentes, sondern manchmal sind die Ratsmitglieder zu wenig über die Möglichkeiten des parlamentarischen Instrumentariums informiert. Hier gilt es, die Parlamentsmitglieder auf bestehende Möglichkeiten hinzuweisen: So konnte im Herbst 2018 die Unzufriedenheit der zuständigen Kommissionen mit der Absicht des Bundesrates, den UNO-Migrationspakt zu unterzeichnen, aufgefangen werden, indem die Kommissionen auf das Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses gemäss Artikel 28 Parlamentsgesetz aufmerksam gemacht wurden. Die Staatspolitischen Kommissionen sowie die Aussenpolitische Kommission des Ständerates

haben denn auch Motionen eingereicht, welche in der Wintersession 2018 von den Räten angenommen wurden.<sup>10</sup> Der Bundesrat hat daraufhin im Frühjahr 2021 eine Botschaft für einen entsprechenden Beschluss des Parlamentes zu diesem Migrationspakt unterbreitet.<sup>11</sup> Als nun aber die konkrete Mitsprachemöglichkeit vorlag, schien der Mut zum Entscheid nicht mehr vorhanden zu sein. Die Räte haben die Vorlage sistiert mit dem Hinweis auf neue Regelungen zum Soft-Law, welche in den Aussenpolitischen Kommissionen in Erarbeitung seien.<sup>12</sup> Aber auch hier wird sorgfältig zu prüfen sein, welche die von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates mit einer parlamentarischen Initiative<sup>13</sup> vorgeschlagenen Neuerungen gegenüber dem bestehenden Instrumentarium, welches ja gerade beim Migrationspakt eine Mitsprache erlaubt hätte, bringen. Wenn im Initiativtext davon die Rede ist, dass «Verfahren verbindlich» geregelt werden sollen, dann stellt sich die Frage, ob der rechtliche Ansatz hier wirklich der richtige ist, oder ob den Aussenpolitischen Kommissionen nicht einfach mehr Ressourcen zur Verfügung stehen sollten, um der anspruchsvollen Ausübung ihrer Konsultationsrechte eben mehr Verbindlichkeit zu verleihen.

Noch häufiger scheidet aber die Mitsprachemöglichkeit des Parlamentes nicht am Unwissen über das parlamentarische Instrumentarium, sondern schlicht und einfach an den parlamentarischen Mehrheiten. Zu dieser Erkenntnis gelangte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates auch bei der Erarbeitung der Vorlage zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen: Das Instrumentarium zur Mitsprache der Bundesversammlung bei der Bewältigung von

<sup>10</sup> Motionen 18.4093, 18.4103 und 18.4106

<sup>11</sup> Vorlage 21.018, BBl 2021 359

<sup>12</sup> AB 2021 S 522, AB 2021 N 1579

<sup>13</sup> Pa.Iv. APK-N 22.482

<sup>9</sup> Vorlage 18.458 BBl 2020 9309

Krisen ist gegeben. Damit die Bundesversammlung dieses Instrumentarium nutzen kann, muss sie und müssen ihre Organe überhaupt erst zusammentreten können und dann müssen Mehrheiten gefunden werden, um die Rechte auch wirksam einzusetzen zu können.

## **2. Es braucht den Willen und die Fähigkeiten, parlamentarische Mehrheiten zu finden**

Somit sind wir bei einem wesentlichen Punkt angelangt: Es braucht Mehrheiten, damit die Bundesversammlung den politischen Prozess beeinflussen kann. Wie oben dargelegt, erlaubt es das schweizerische System, dass die Mehrheiten für eine Gesetzgebung bisweilen erst im Parlament gefunden werden. Es ist im politischen System der Schweiz möglich, dass eine Mehrheit des Parlamentes zu einer anderen Auffassung gelangt als die Regierung. Dies hat keine Neuwahlen oder sonstiges Ungemach zur Folge, sondern gehört zum schweizerischen System mit seiner ausgeprägten Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament. Der Parlamentarismus schweizerischer Prägung ist nicht von einer lautstarken Auseinandersetzung zwischen der parlamentarischen Opposition, welche die Vorlagen der Regierung zerzausen muss, und der Parlamentsmehrheit, welche eben diese Vorlagen verteidigen muss, geprägt. Lauthals über die Vorlagen des Bundesrates herziehen bringt im schweizerischen Parlamentarismus nichts. Sind die Parlamentsmitglieder mit den Vorschlägen der Regierung nicht einverstanden, dann gilt es, bessere Lösungen zu suchen und dafür Mehrheiten zu finden. Das braucht einerseits Fachkompetenz und andererseits Verhandlungsfähigkeit. Letzteres könnte man auch als politisches Handwerk bezeichnen: Das Aushandeln von tragfähigen, sprich referendumsfähigen

gen Lösungen mit verschiedenen Akteuren. Das schweizerische Parlamentsrecht ist so angelegt, dass Mehrheiten – sofern sie denn gefunden worden sind – rasch handeln können. Mit dem Instrument der Kommissionsinitiative z.B. können eigene rechtliche Lösungen erarbeitet werden, mit gleichlautenden Kommissionsmotiven können innerhalb einer Session dem Bundesrat verbindliche Aufträge erteilt werden. Daneben ist es durchaus gerechtfertigt, dass auch jedes einzelne Parlamentsmitglied Ideen einbringen kann, die vielleicht (noch) nicht mehrheitsfähig sind. Es macht aber Sinn, dass das Parlamentsrecht für diese eine weniger prioritäre Behandlung vorsieht als für Initiativen und Vorstösse, hinter denen bereits Mehrheiten stehen.

Die Schweizerische Bundesversammlung ist also kein «Regierungs-/Oppositionsparlament», sondern ein «Konkordanzparlament». Nun konnte man aber in den letzten 20 Jahren bisweilen den Eindruck erhalten, die Mitglieder der Bundesversammlung verstünden sich primär als Oppositionspolitikerinnen und –politiker, selbst dann, wenn ihre Partei in der Regierung vertreten ist. Wenn z.B. in jeder Session die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangt wird mit Motionen, deren Mehrheitsfähigkeit in keiner Weise ausgelotet worden ist, dann wird das parlamentarische Instrument der ausserordentlichen Session, welches die rasche Handlungsfähigkeit der Parlamentsmehrheit garantieren sollte, zweckentfremdet für die öffentlichkeitswirksame Präsentation des eigenen Parteiprogramms. Somit wird das parlamentarische Instrumentarium und das Parlament als Institution geschwächt. Es erstaunt denn auch nicht, dass bisweilen von einer Polarisierung und einer Angleichung des schweizerischen Parlamentarismus an den europäischen gesprochen wird. Eine solche Angleichung wäre insofern bedauerlich, als in der Schweiz die Zufriedenheit der Bürgerinnen und

Bürger mit dem auf Ausgleich ausgelegten politischen System grösser ist als die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger in europäischen Ländern in ihren von Partei-engezänk geprägten Systemen.

Auf der anderen Seite gibt es immer wieder Beispiele für erfolgreiche Kompromissfindungen in der Bundesversammlung, welche eine politische Lösung erst möglich machen. Erwähnt seien hier der von der Kommission für Rechtsfragen ausgearbeitete Gegenentwurf zur Konzernverantwortungsinitiative oder das von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben mit der Steuervorlage 17 geschnürte Paket.<sup>14</sup> Auch bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative haben die Staatspolitischen Kommissionen das Heft selber in die Hand genommen, und im Gegensatz zum Bundesrat einen Erlass ausgearbeitet, welcher den Erfordernissen des internationalen Rechts entsprach, auch wenn es hier nicht gelang, die SVP einzubinden.<sup>15</sup> Auch jüngste Beispiele weisen darauf hin, dass lösungsorientierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fraktionen der Bundesversammlung durchaus möglich ist. Ob die in der Herbstsession verabschiedeten Bestimmungen<sup>16</sup> zur Förderung der Solar- und Wasserenergie tatsächlich die verfassungsmässigen Voraussetzungen für ein dringliches Bundesgesetz erfüllen, mag kontrovers diskutiert werden. Der grosse Zeitdruck, den sich das Parlament und insbesondere die zuständigen Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie selber auferlegten, förderte aber sicher die Kompromissfindung. Wahrscheinlich wäre der Kompromiss wieder aufgebrochen, hätte sich das Parlament

mit der Verabschiedung der Vorlage bis zur Wintersession Zeit gelassen.

Wenn der politische und zeitliche Druck gross genug ist, funktioniert die Bundesversammlung offensichtlich – Polarisierung hin oder her – nach wie vor als Konkordanzparlament: Es werden unabhängig von den vorhandenen oder nicht vorhandenen Vorschlägen des Bundesrates parteiübergreifend tragfähige Lösungen erarbeitet. Dazu braucht es einerseits politisches Handwerk, d.h. Parlamentsmitglieder, welche aufeinander zugehen können und das Aushandeln von Kompromissen verstehen. Andererseits brauchen diese Parlamentsmitglieder die Unterstützung von erfahrenen Mitarbeitenden, welche ihnen die besten Wege aufzeigen und auch die fachliche Unterstützung bereitstellen oder organisieren können.

### **3. Informationen müssen gut aufbereitet zur Verfügung gestellt werden**

Damit sich Parlamente und ihre Mitglieder wirksam in den politischen Prozess einbringen können, müssen sie gut informiert sein. Dabei haben sich die technischen Voraussetzungen seit den 1990er Jahren grundlegend geändert: Wollten die Kommissionssekretariate damals z.B. den Kommissionsmitgliedern einen informativen Zeitungsartikel zukommen lassen, so musste dieser zuerst kopiert und per Post verschickt werden. Heute haben die Parlamentsmitglieder jeden Tag Pressespiegel elektronisch zur Verfügung.

Die technischen Voraussetzungen für eine informierte Parlamentstätigkeit sind somit gut. Trotzdem bekunden Parlamentskommissionen bisweilen Mühe, den Einstieg in eine komplexe Thematik zu finden. Es sei hier z.B. auf einen Artikel der Basler Zeitung verwiesen, in welchem moniert wurde, die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates «verzettelte sich» bei der Beratung der

<sup>14</sup> Beispiele dargestellt bei Lüthi, Ruth: Debattieren in der Bundesversammlung im Spannungsfeld zwischen Redefreiheit und effizienter Entscheidungsfindung. In: Bühlmann, Marc/Heidelberger Anja und Hans-Peter Schaub (Hg.): Konkordanz im Parlament. Zürich 2019, S. 230

<sup>15</sup> Fn 13, S. 229

<sup>16</sup> Vorlage 21.501, BBl 2022 2410

Energievorlagen.<sup>17</sup> V.a. für die Mitglieder des Ständerates, welche bisweilen drei bis vier Kommissionen angehören, scheint es nicht immer einfach, sich überall vertieft einbringen zu können. Wenn eine Kommission von der Verwaltung unzählige Zusatzberichte zu einer Botschaft verlangt, so mag das auch bewusstes Filibustern sein, aber doch auch ein Hinweis auf eine gewisse Überforderung.

Die Digitalisierung des Parlaments schafft zwar gute Voraussetzungen für ein informiertes Parlament. Es reicht jedoch nicht, Informationen elektronisch möglichst einfach zugänglich zu machen. Die Informationen müssen auch gut aufbereitet sein. Die wichtigsten Dokumente müssen aus der Informationsflut herausgefiltert werden und den Ratsmitgliedern in übersichtlicher Form zur Verfügung gestellt werden. Noch hilfreicher, aber ressourcenintensiv, wäre das zu Verfügung stellen von «Fact-Sheets», die eine Zusammenfassung der wichtigsten Informationen zu einem Thema enthalten.

Für die Parlamentsdienste besteht also die grosse Herausforderung nicht nur in der schon sehr schwierigen Erarbeitung von elektronischen Tools, welche die äusserst komplexen parlamentarischen Prozesse abbilden und ein Abrufen von Informationen möglich machen, sondern auch in der inhaltlichen Aufbereitung der Informationen, so dass sie von den Parlamentsmitgliedern überhaupt verarbeitet werden können.

Wenn Informationen nicht von neutraler Stelle in prägnanter Form zur Verfügung gestellt werden, wird diese Aufgabe gerne von Lobbyistinnen und Lobbyisten übernommen. Von Lobbyorganisationen zur Verfügung gestellte Unterlagen sind für Parlamentsmitglieder manchmal die Hauptinformationsquelle. Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Parlamentsmitglieder ein sehr ambivalentes

Verhältnis zu Lobbyistinnen und Lobbyisten haben. Einerseits stellen diese eine wichtige Informationsquelle dar, andererseits möchte man lieber nicht mit ihnen gesehen werden. Offenbar versuchen in jüngerer Zeit Parlamentsmitglieder ein etwas distanzierteres Verhältnis zu Lobbyorganisationen zu pflegen, was ihnen dann prompt die Kritik einbringt, sie würden zu wenig sachverständig entscheiden. Dies ist der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates passiert, denen gemäss Aargauer Zeitung mangelndes Know-how vorgeworfen wurde.<sup>18</sup> Offenbar waren die Mitglieder nicht bereit, Lobbyanliegen tel quel zu übernehmen.

Das Parlament und seine Mitglieder müssen einen souveränen Umgang mit Lobbyisten und Lobbyistinnen noch finden. Da helfen jedoch Regeln, welche letzteren den Zugang zum Parlamentsgebäude erschweren sollen, so wie dies eine gescheiterte Vorlage vorsah<sup>19</sup>, nicht viel. Lobbyistinnen und Lobbyisten werden den Zugang zu Parlamentsmitgliedern immer finden, sei es innerhalb oder ausserhalb des Parlamentsgebäudes. Es ist auch kein Problem, sondern im Gegenteil sogar wünschenswert, wenn sich Parlamentsmitglieder mit Interessenorganisationen austauschen. Die Frage ist nur, wie informiert sie dies tun: Wenn Interessengruppen die primäre Informationsquelle von Mitgliedern des Parlamentes darstellen, dann sind Partikularinteressen Tür und Tor geöffnet und die Gesamtwürdigung der Vorlagen geht verloren. Unterhalten sich aber gut informierte Parlamentsmitglieder mit Vertreterinnen und Vertretern von Interessen, muss der Informationsfluss nicht immer einseitig sein, sondern dann können auch Interessenvertreterinnen und -vertreter von der Politik lernen. Auch hierfür gibt es gute Beispiele, z.B. wenn ein Parlaments-

---

<sup>17</sup> Basler Zeitung, 23.6.2022

<sup>18</sup> Vgl. Aargauer Zeitung vom 9.8.2022

<sup>19</sup> Vorlage 15.438, BBl 2018 7079

mitglied betreffend eines Vorschlags einer ihm nahestehenden Interessengruppe für einen Antrag zu einer Vorlage feststellt, dass dies so als Antrag nicht eingereicht werden kann. Das Ratsmitglied muss dann der Organisation darlegen, wie ein politisch und rechtlich sinnvoller Antrag aussehen könnte. Repräsentation von Interessen heisst eben nicht, dass diese Interessen ungefiltert in den parlamentarischen Prozess eingespielen werden. Repräsentation bedeutet vielmehr Austausch zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten. Dazu gehört auch, dass die Volksvertreterinnen und -vertreter erklären, was möglich ist und was nicht.

## Schlussfolgerungen

In einer früheren Nummer dieses Bulletins habe ich geschrieben, dass der Bundesversammlung mit ihrem rechtlichen Instrumentarium ein Rolls-Royce zur Verfügung steht, der jedoch fahrtüchtig gemacht werden muss.<sup>20</sup> Das schweizerische Parlament verfügt über ein rechtliches Instrumentarium, das ihm jederzeit erlaubt, das Heft selber in die Hand zu nehmen und die Gesetzgebung wesentlich zu prägen. Dieses Instrumentarium ist auf ein Arbeitsparlament ausgerichtet, in welchem die verschiedenen Fraktionen zusammen Lösungen erarbeiten können. Damit der Rolls-Royce fahren kann, braucht es insbesondere Folgendes:

1. Die zielgerichtete Anwendung des bestehenden Instrumentariums. Dafür brauchen die parlamentarischen Organe und ihre Mitglieder Personal, welches sie durch den anspruchsvollen parlamentarischen Verfahrensdschungel führt.
2. Der Wille und das Handwerk zur politischen Mehrheitsfindung. Die schwei-

zerische Bundesversammlung ist immer dann stark, wenn Akteurinnen und Akteure verschiedener Fraktionen sich zusammenraufen und Lösungen erarbeiten. Das parlamentsrechtliche Instrumentarium der Bundesversammlung ist bestens dafür geeignet, um solche Lösungsvorschläge zielgerichtet in den Prozess einbringen und auch zum Ziel bringen zu können.

3. Gut aufbereitete Informationen: Es reicht nicht, den parlamentarischen Organen und ihren Mitgliedern digitale Tools zur Verfügung zu stellen, in welchen sie die Informationen recherchieren können. Die aufgrund der Digitalisierung zur Verfügung stehende Flut an Informationen macht es notwendig, dass Informationen für die parlamentarische Arbeit gezielt und übersichtlich aufbereitet werden. Nur dann können die Parlamentsmitglieder Vertreterinnen und Vertretern von Interessengruppen auf Augenhöhe gut informiert begegnen, so dass ein Informationsaustausch und nicht eine Informationsentgegnung, um nicht zu sagen Befehlsentgegnung stattfindet. ●

---

<sup>20</sup> Lüthi, Ruth: Bundesversammlung fit machen für weitere Krisen, in: Parlament/Parlement/Parlamento 1/22, S. 57



# Jahresversammlung der SGP 2022: Podiumsdiskussion / Assemblée annuelle de la SSP 2022: Discussion

**Reuter Daniel:** Es ist mir Ehre und Freude, diese Podiumsdiskussion moderieren zu dürfen. Unsere Podiumsteilnehmerinnen und -teilnehmer bringen alle Erfahrungen aus verschiedenen Staatsebenen mit; die Schnittmengen sind also gegeben.

- Antoinette de Weck ist seit 2006 Mitglied des Grossen Rates des Kantons Freiburg. Sie war auch Mitglied des Generalrates der Stadt Freiburg sowie der Gemeindeexekutive.
- Brigitte Kaufmann, Präsidentin des Grossen Rates des Kantons Thurgau 2021/2022, war auch vierzehn Jahre lang Gemeinderatspräsidentin.
- Fulvio Pelli war Mitglied des Gemeindeparlamentes Lugano und des kantonalen Parlamentes des Kantons Tessin, dann Nationalrat und jetzt wieder Mitglied des Gemeindeparlamentes Lugano.
- Gerhard Pfister, den wir als aktives Nationalratsmitglied kennen, war früher Mitglied der kantonalen Legislative im Kanton Zug.

Ich habe den Podiumsteilnehmerinnen und -teilnehmern verschiedene Themenblöcke mitgeteilt, die uns durch die Diskussion führen werden.

## 1. Wie hat sich das parlamentarische Umfeld in den 25 vergangenen Jahren intern und extern verändert?

**Reuter Daniel:** (zu Kaufmann Brigitte und de Weck Antoinette) Wie gefällt es Ihnen in der – wie es Herr von Wyss genannt hat – Nebenrolle als kantonales Parlamentsmitglied?

**Kaufmann Brigitte:** Ich finde es eine der schönsten Aufgaben überhaupt, im Parlament sein zu dürfen, nebst meinen Jahren als Bürgermeisterin. Das war ebenfalls eine sehr schöne Aufgabe.

Zur Frage, was sich verändert hat, würde ich sagen: Nichts, was sich nicht auch in der Gesellschaft verändert hätte. Das Parlament vollzieht alle Änderungen nach, die wir als Gesellschaft mitgemacht haben. Ich denke da zum Beispiel an den Abbau von Autoritäten, an vermehrte Buntheit oder daran, dass das Büro überall ist, eben auch im Parlament. Das Parlament reagiert auf gesellschaftliche Veränderungen, aber immer etwas verspätet. Es geht auch nie voraus.

**de Weck Antoinette:** J'ai abordé la question différemment, en observant les rapports entre le parlement et l'exécutif. A Fribourg, une nouvelle constitution a changé trois choses qui ont modifié ces rapports. La première chose a été l'introduction d'un instrument parlementaire qui s'appelle le mandat. Celui-ci permet au parlement d'intervenir dans les compétences de l'exécutif. L'université avait par exemple besoin de davantage de moyens, ce que le Conseil d'Etat ne voulait pas lui accorder.

Des parlementaires ont déposé un mandat en ce sens, qui a été soutenu. Le Conseil d'Etat doit désormais accorder davantage de moyens à l'université. Auparavant, sans l'instrument du mandat, il n'y aurait eu que des postulats auxquels le Conseil d'Etat aurait pu dire non. Le parlement peut donc s'immiscer dans les compétences de l'exécutif. Cela peut être utile, mais affaiblit aussi le Conseil d'Etat.

La deuxième chose est l'instauration d'un Conseil de la magistrature, alors que c'était auparavant un collège électoral formé du Conseil d'Etat et des juges cantonaux qui choisissait les juges. Les élections se déroulent désormais au Grand Conseil et les juges sont élus pour une durée indéterminée. Cela renforce l'indépendance des pouvoirs et limite les compétences du Conseil d'Etat. Nous l'observons dans des décisions du Tribunal cantonal qui vont à l'encontre de décisions du Conseil d'Etat.

La troisième chose est l'instauration d'un secrétariat propre au Grand Conseil, alors qu'auparavant la Chancellerie dirigeait aussi bien le Conseil d'Etat que le parlement. Ce dernier est ainsi devenu beaucoup plus fort. C'est une très bonne chose pour la démocratie, surtout lorsqu'on est parlementaire, afin de faire avancer ses instruments.

**Reuter Daniel:** (zu Pelli Fulvio) Wo gefällt es Ihnen besser, im kommunalen Parlament oder im Nationalrat?

**Pelli Fulvio:** Ich war vor vierzig Jahren zehn Jahre lang im Gemeindeparlament, dann während ungefähr zwölf Jahren im kantonalen Parlament und anschliessend während neunzehn Jahren im nationalen Parlament. Der Unterschied besteht nur in den Kompetenzen. Es ist klar, dass man im nationalen Parlament bedeutend mehr Kompetenzen hat als in den Legislativen der beiden anderen Ebenen. Deshalb ist es besser, im Nationalrat zu sein. Es ist aber auch interessant, in die Gemeinde zurückzugehen, weil man die Erfahrungen

und die Erkenntnisse, die man in den anderen Parlamenten gesammelt hat, nutzen kann.

Was die Frage betrifft, was sich seit meiner Erfahrung im Gemeinderat Lugano vor dreissig bis vierzig Jahren verändert hat, so sind es nicht die Strukturen der Politik. Geändert hat sich die Organisation der Stadt. Vor dreissig, vierzig Jahren wurde die Stadt von einer Exekutive geführt. Heute wird sie theoretisch von einer Exekutive geführt, dazu kommt aber auch eine Reihe von Zwischenbehörden, die aufgrund der Teilung der Verwaltung in viele, fast unabhängige Sektoren entstanden sind. Das schafft für das Gemeindeparlament grosse Probleme, die Kontrolle auszuüben. Das ist etwas, das sich geändert hat, und deshalb gefällt mir jetzt der Gemeinderat weniger als vor dreissig Jahren – aber ich war damals natürlich auch jünger.

**Reuter Daniel:** (zu Pfister Gerhard) Wie sieht Ihr Rückblick auf die vergangenen 25 Jahre aus, zuerst in der «Nebenrolle» im kantonalen Parlament und dann im Nationalrat? Wie geht es Ihnen da heute?

**Pfister Gerhard:** Es geht mir weniger gut als zur Zeit, als ich im Kantonsrat war, und zur Zeit, als ich als Nationalrat begonnen habe. Während ich den Referaten zuhörte, hätte ich bei vielen Punkten gerne Einspruch erhoben, korrigiert, aber auch bestätigt. Es wurden ganz viele Punkte angesprochen, die mich auch beschäftigten.

Was hat sich verändert? Ich würde sagen, es hat sich nicht zum Guten verändert. Ob wir einfach gesellschaftliche Entwicklungen nachvollziehen oder nicht, lasse ich im Moment noch offen. Ich möchte fünf Punkte nennen, die mich beschäftigen:

1. Der parlamentarische Diskurs, die parlamentarische Debatte hier im Nationalrat, teilweise auch im Ständerat, verkommt immer mehr zu einer blossen Sprechverrichtung.
2. Die Kommissionsarbeit ist immer weniger – mindestens in den nationalrätli-



chen Kommissionen – eine gemeinsame Suche nach Lösungen und ein ab und zu sogar Eingestehen, dass der politische Konkurrent recht haben könnte. Sie ist vielmehr eigentlich die Vorwegnahme einer Parlamentsdebatte. Was wir dann im Parlament machen, ist eine Kopie der Debatte in der Kommission. Das ist eine Entwertung der Kommissionsdebatte.

3. Wir sind mittlerweile so weit, dass die Effizienzüberlegungen, die wir im Parlament selber anstellen, dazu führen, dass wir uns selber beschränken. Das halte ich für eine Selbstaufgabe, eine Verzweigung des Parlamentes gegenüber der Regierung. Der Nationalratspräsident, die Nationalratspräsidentin ist der höchste Schweizer oder die höchste Schweizerin, manchmal erhält man aber den Eindruck, der Bundesrat, nehme diese Stellung ein.
4. Eine weitere Tendenz ist der Zwang zur Geschlossenheit. Was Frau Lüthi am Schluss gesagt hat, ist, muss ich sagen, doch sehr idyllisch. Frau Lüthi muss keinen Wahlkampf bestreiten. Ich muss das, und gerade meine Partei wird immer wieder gefragt, wo sie eigentlich stehe. Wenn wir dann sagen, dass wir diese oder jene Haltung vertreten, aber zu einem Kompromiss Hand geboten haben, wird das in der Öffentlichkeit und in den Medien nicht besonders positiv bewertet.
5. Folgendes macht mir Sorgen: Ich bin ein politisch hochinteressierter Zeitgenosse, auch, was das Geschehen in meinem Kanton angeht. Aber ich habe keine Ahnung, was die Mitglieder meines Kantonsrates machen. Wenn das schon mir so geht, so wird die durchschnittliche Bevölkerung – das meine ich sehr positiv –, die sich nicht den ganzen Tag mit Politik beschäftigt, auch kaum wissen, was im Kantonsrat geschieht.

Diese verschiedenen Punkte erfüllen mich mit Sorgen. Am meisten stört mich aber,

dass wir im Nationalrat tendenziell nur noch Sprechverrichtung machen, statt Debatten zu führen.

**Reuter Daniel:** Gibt es Reaktionen aus dem Publikum?

**Vergeat Jo:** Ich bin Grossratspräsidentin des Kantons Basel-Stadt und noch nicht seit 25 Jahren im Parlament. Ich frage mich ob die Bevölkerung früher tatsächlich besser darüber informiert war, was in den Kantonsparlamenten gemacht wurde.

**Pfister Gerhard:** Ich würde nicht in die Zeit zurückgehen – die ich noch erlebt habe –, als die «Neue Zürcher Zeitung» dreimal pro Tag herauskam und fast protokollarisch vermerkte, was im National- und Ständerat gesprochen wurde. Aber als ich Kantonsrat war, war es auch noch so, dass sich die zuständige lokale Zeitung einer kantonsrätlichen Debatte sehr viel ausführlicher widmete, als sie es heute tut. Da fängt es an. Ich verstehe Herrn Pelli, wenn er sagt, dass es im Nationalrat interessanter sei als im Kommunalparlament. Er spricht auch aus einer Erfahrungs- und Machtperspektive. Aber diese Selbstabwertung der kantonalen Parlamente und der kommunalen Organe finde ich schlecht. Es ist schlecht, wenn man die kantonalen Parlamente als Durchgangsstationen für den National- oder Ständerat ansieht. Ich habe noch Leute erlebt, die voll im Berufsleben und voller Überzeugung kantonale Parlamentarier oder Parlamentarierinnen waren und ihre berufliche Tätigkeit nie so weit eingeschränkt hätten, dass sie in den Nationalrat gepasst hätten. Das finde ich eigentlich gut. Wir müssen als Mitglieder des Parlamentes immer aufpassen, dass wir uns selber nicht verzweigen. Denn wir müssen störrisch sein. Im Nationalrat gibt es aber immer weitere Effizienzüberlegungen. Ich rede da nicht einmal von den vermutlich notwendigen zeitlichen Beschränkungen, der Kategorisierung von Debatten. Aber ich kann mich an die Debatte zur Totalrevision des Asyl- und Ausländergesetzes im

Nationalrat erinnern, mit Christoph Blocher als Justizminister. Damals konnten die Fraktionssprecher und -sprecherinnen noch zu jeder einzelnen Minderheit sprechen. Heute fasst man die Debatte in Blöcke zusammen. Ein Fraktionssprecher oder eine Fraktionssprecherin hat dann noch fünf Minuten, um darzulegen, was seine oder ihre Fraktion zu zehn Minderheiten entschieden hat. Diese kurze Redezeit wird damit kompensiert, dass man Fragen stellen kann. Mit dieser künstlichen Übung werden dann die Redenden mit Fragen belästigt. Zum Teil stellen die eigenen Kollegen Fragen im Sinne von: «Sind Sie nicht auch der Meinung, dass ...?». So wird die Redezeit verlängert. Das ist absurd. Das Ringen um einzelne Artikel fällt völlig weg. Diese Art der Debatte nützt nur dem Mitglied des Bundesrates, das eigentlich immer das Gefühl hat, Bundesrat zu sein wäre wunderbar, wenn nur das Parlament nicht stören würde.

**Pelli Fulvio:** Ich möchte auf die sogenannte Entwertung der kantonalen Parlamente eingehen. Sie geschieht tatsächlich. Der Grund liegt aber vielleicht weniger bei den Parlamenten selbst. Die Entwertung entsteht, weil sich die Kompetenzen systematisch zum Bund verschieben. Gegenwärtig sprechen wir über Energiepolitik, und der Bund wird da bald für alles zuständig sein, obwohl die Instrumente der Energiepolitik sehr oft bei den Kantonen oder sogar den Gemeinden liegen. Wir haben auch gesehen, dass die Krankenkassengesetzgebung die Probleme im Gesundheitswesen stark beeinflusst und die Kantone hier viel weniger Kompetenzen haben als früher. Die Frage ist deshalb die, ob die Kantone noch eine grosse Bedeutung haben, abgesehen von der Regulierung der kantonalen Ebene. Ausser dem Schulwesen und ein paar anderen Bereichen haben sie fast keine eigenen Kompetenzen mehr. Das ist ein Problem des Föderalismus. Die Vertreter der kantonalen Behörden sollten

sich gegen diese Kompetenzverschiebung verteidigen, weil sonst allmählich alles zur Bundeskompetenz wird, und das ist gefährlich.

**Kaufmann Brigitte:** Auch wenn ich vielleicht sogar etwas älter bin als Gerhard Pfister, würde ich nie sagen, dass früher alles besser war. Das war es ganz bestimmt nicht. Nehmen wir das Thema Medien. Wir lebten früher in einer Blase. Wir lasen entweder die «NZZ» oder eine linke Zeitung, mehr nicht. Heute bin ich dank den elektronischen Medien Mediengestalterin geworden und habe viel mehr Möglichkeiten. Sehr vieles ist also auch besser geworden. Was die kantonalen Parlamente betrifft, so ist zwar die Kompetenzverlagerung hin zum Bund tatsächlich ein Problem. Aber gerade die Corona-Krise sehe ich auch als Chance. Ich kann nur für den Kanton Thurgau sprechen, aber im Kanton Thurgau fand im Parlament eine Sensibilisierung dazu statt, was die Aufgabe des Parlamentes in einer Krise ist, wie wir die Oberaufsicht wahrnehmen, wenn die Regierung mit einem Notstandsparagrafen regiert. Die Krise hat uns als Parlament etwas durchgerüttelt, und zwar in einem guten Sinn. Und als Thurgauer Parlamentarierin würde ich niemals sagen, dass wir verzweigt seien. Wir haben als Parlament ein ausgesprochen starkes Selbstbewusstsein.

**de Weck Antoinette:** Je soutiens les propos de M. Pelli, car je le ressens également fortement. Les domaines qui demeurent des compétences des cantons se réduisent comme peau de chagrin. Nous l'avons vu avec la loi sur l'énergie où la conseillère fédérale a demandé l'avis des cantons au sujet d'une accélération de la procédure. A ce que je sache, la plupart des cantons étaient défavorables, car il s'agit d'une de leurs compétences. Mais nous avons qu'une loi urgente, suite à une initiative parlementaire, permet de construire des panneaux solaires en montagne sans permis de construire ni modification du

plan d'aménagement. La même chose se produira avec des éoliennes, quoiqu'il y ait eu un retour en arrière à ce sujet. Cela veut dire qu'on diminue les compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire, alors qu'à mon sens, si on souhaite respecter la démocratie, on doit respecter l'aménagement du territoire. Le citoyen s'identifie à sa ville, à son terrain, à l'endroit où il habite. Si quelque chose lui est imposé d'en haut, sans qu'il puisse participer à la décision, il réagit fortement. On peut bien parler d'étendre le droit de vote aux plus jeunes et aux étrangers, mais à quoi cela sert-il si on n'a plus de compétences. C'est un grand risque pour notre démocratie, dont le Parlement fédéral est responsable. Je touche là où ça fait mal, comme nous l'a recommandé la présidente du Conseil national. Mesdames et Messieurs les conseillers nationaux et aux Etats, faites attention. Nous avons des cantons, des structures historiques, qu'il faut respecter. C'est ainsi qu'on respecte la population. Vouloir tout diriger depuis le haut, c'est ce qui se passe en France, où les gens n'ont plus le droit de s'exprimer, même sur des installations qui ne leur plaisent pas.

Il est possible de parvenir à faire passer son initiative parlementaire, de pouvoir apporter une solution à la crise énergétique. Mais sous une forme urgente, et donc sans référendum obligatoire, plus personne ne peut s'exprimer à ce sujet, alors que lors de la première consultation, les cantons étaient défavorables.

## 2. Umgang mit den und Einfluss der Medien auf die Parlaments- und Kommissionsarbeit?

**Pelli Fulvio:** Meine Erfahrung ist im Moment auf Gemeindeebene im Kanton Tessin die, dass die Medien immer für die Regierungen, für die Stadtpräsidien sind und sehr wenig Kritik aufnehmen. In den Kan-

tonen sind vielleicht die Organisationen, die in der Opposition sind, schwächer als auf Bundesebene, und Kritik ist deshalb schwieriger. Ich kann nur über den Kanton Tessin sprechen, aber da fehlt eine kritische Debatte auf Gemeindeebene.

**Kaufmann Brigitte:** Kurz nach Gründung der SGP sind zwei globale Ereignisse geschehen. Erstens kam das I-Phone, also die Smartphones, auf den Markt, und zweitens startete Facebook durch. Nichts hat die Medienarbeit so sehr verändert, wie diese zwei Ereignisse. Vorher war die Medienarbeit statisch. Die Zeitungen bestimmten, was sie publizierten, und also, was die Zeitungsleser lesen durften. Das hat sich total verändert. Wir alle, auch als Parlamentarierinnen, sind Mediengestalterinnen geworden. Wir gestalten die Medien mit unserer Partizipation. Heute hat jede Zeitung ein grosses Leserforum. Wir können uns auf allen Ebenen beteiligen. Das hatte zur Folge, dass die Medienarbeit sehr stark professionalisiert werden musste, auch in den Parlamenten. Das ist auch geschehen, auch im Kanton Thurgau. Die Medienarbeit der kantonalen Verwaltung ist professionell. Ich sehe es als eine eher positive Entwicklung, dass wir nicht mehr von einer, vielleicht zwei Zeitungen abhängig sind. Wenn man an dieser Entwicklung partizipieren will und kann, ist es eine Entwicklung zum Guten. Ich finde, heute muss jeder Parlamentarier daran partizipieren.

**de Weck Antoinette:** Dans le canton de Fribourg, nous avons la chance de disposer de plusieurs journaux régionaux, d'une certaine importance, en français ou en allemand. Nous observons que l'intérêt porté à la politique diminue. Il y a désormais d'autres sources, les gens s'habituent à une politique spectacle, et il faut donc rendre l'article attrayant. Le débat n'est plus condensé comme il devrait être, mais on met en avant une parole amusante d'un parlementaire. Lorsqu'on relit l'article, on se dit que ce n'est pas la séance à laquelle

on a soi-même assisté. Cela vient du fait que les journaux ont moins de moyens et doivent se préoccuper de leur tirage, et pour cela être un peu plus «sexy». C'est tout le problème du soutien aux médias, qui se pose dans le canton de Fribourg. L'Etat doit-il soutenir les médias? Jusqu'où va la liberté de la presse? Si celle-ci est soutenue par l'Etat, peut-elle toujours être libre et critique?

En ce qui concerne le travail en tant que tel, les médias, en tout cas dans le canton de Fribourg, n'ont pas une telle importance. Certaines personnes s'exprimeront peut-être davantage parce que la caméra est dans la salle, mais l'influence n'est pas si grande.

**Reuter Daniel:** (zu Pfister Gerhard) Wie erleben Sie die Entwicklung von der früheren grossen Berichterstattung über die Verhandlung zur heutigen Zuspitzung entweder auf ein Thema oder auf ein Gesicht?

**Pfister Gerhard:** Wenn ich vorher zu kulturpessimistisch getönt habe, so werde ich jetzt etwas optimistischer. Die Entwicklung der Medien hat die parlamentarische Arbeit massiv verändert. Als ich in den Nationalrat gewählt wurde, erhielten zum ersten Mal alle Ratsmitglieder einen Laptop als Arbeitsinstrument zur Verfügung gestellt. Das führte damals noch zu einem gewissen Rumoren. Die Person aus den Parlamentsdiensten, die das eingeführt hatte, sagte: Es ist mir lieber, die Parlamentarier schauen in den Laptop, als dass sie Zeitung lesen.

Die Frage, was die Medien mit uns machen und was wir mit den Medien machen, ist für mich nicht abschliessend zu beantworten. Die Chance für die einzelnen Mitglieder des Parlamentes besteht darin, dass die Gatekeeper-Funktion der Medien weggefallen ist. Früher musste ich eine Medienkonferenz machen und dann dankbar sein, wenn ein Journalist oder eine Journalistin sich für das Thema interessierte und es vielleicht auch noch so abbildete, wie ich es mir gewünscht hatte. Heute kann ich

meine Botschaften selber designen. Es sind dann allerdings verkürzte, undifferenzierte Botschaften. Aber ich komme an den Medien vorbei. Das ist sowohl Fluch als auch Segen. Der Segen ist, dass ich nicht darauf warten muss, dass ein mir genehmer Medienschaffender auf mich zukommt, sondern meine Botschaft senden kann. Was der Fluch ist, ist klar: Das, was ich im Nationalrat sage, wird immer weniger wichtig. Wenn ich während einer Parlamentssession einen Tweet absetze, erreiche ich viel mehr Wirksamkeit, als wenn ich im Rat ein originelles Votum halte. Man muss aufpassen, dass die parlamentarische Debatte nicht entwertet wird. Ein Ständerat sagte mir einmal, dass er sich bei seinem Votum im Rat überlege, welche zwei Sätze er am Abend in der Tagesschau hören wolle. Er brachte das zu einer grossen Perfektion und war in den Medien sehr präsent.

Man muss sich überlegen, was die Möglichkeit der eigenen Kommunikation mit uns im Parlament macht. Wenn ein Parlamentarier Social Media nutzt, ist er voll auf Sendung, er ist nicht an einem Diskurs interessiert. Das demokratische Aushandeln, der Diskurs und das vielleicht noch Überzeugen im Parlament fallen weg, und das bedauere ich.

Herr von Wyss hat etwas Interessantes gesagt. Er wünscht sich eine Professionalisierung der Parteiarbeit auf kantonaler Ebene. Er hat völlig recht. Für die kantonalen Parteien stellt es ein grosses Problem dar, dass die Menschen auch in der Schweiz die politischen Themen immer stärker auf der nationalen Ebene wahrnehmen. Ihre Wahlentscheide sind immer mehr davon beeinflusst, was sie von den verschiedenen Parteien auf nationaler Ebene wahrnehmen. Wenn Sie die Menschen bei kantonalen Wahlen fragen, weshalb sie für eine bestimmte Partei gestimmt haben, so lautet die Antwort weniger, dass sie so gewählt haben, weil die Arbeit eines bestimmten Mitglieds des

Kantonsrats sie überzeugt habe. Sie sagen, es habe sie überzeugt, was der Parteipräsident, der Bundesrat dieser Partei gesagt habe. Das ist auch ein Ausdruck der Entwertung des Föderalismus. Er hat auch mit den Medien und ebenfalls mit dem Profilierungszwang von Politikern oder Parteien zu tun. Manchmal wäre es richtig, im Nationalrat zu sagen: «Ja, ich anerkenne, dass wir es hier mit einem gesellschaftlichen, politischen Problem zu tun haben. Aber ich werde dazu nicht aktiv, weil das Sache der Kantone ist.» Wenn ich das aber als Parteipräsident sage, so wird mir von der Öffentlichkeit vorgeworfen, dass man nicht wisse, was meine Partei wolle. Ich bin gezwungen, meine Partei zu positionieren. Das ist der Zwiespalt, in dem wir stecken. Die Stärkung des Föderalismus und auch der kantonalen Parlamente besteht eben auch darin, dass sich der nationale Gesetzgeber zurückhält, gerade auch, wenn er etwas nicht gut findet. Deshalb war ich als Mitglied des Kantonsrates immer auch etwas skeptisch gegenüber Konkordaten. Konkordate sind eine Art Einigung zwischen den Regierungsräten, die die Parlamente umgeht. Man kann schon sagen, dass es zum Beispiel für Familien bei einem Umzug in einen anderen Kanton ganz wichtig ist, dass ihre Kinder in beiden Kantonen in der Schule ungefähr das Gleiche zur gleichen Zeit erhalten. Da gibt es Koordinationsbedarf, auch auf kantonaler Ebene. Eigentlich müsste man aber sagen, dass es die Appenzeller und Zürcher nichts angeht, wenn der Kanton Basel-Stadt eine andere Schulstruktur beschliesst. Aber das muss man aushalten, und das können immer weniger Leute.

**Reuter Daniel:** Es gibt eine weitere Frage aus dem Publikum.

**Évéquoz Séverine:** Quels sont les rôles des parlements en matière de communication? Doit-on laisser communiquer les gouvernements, les partis cantonaux ou les députés?

**Pfister Gerhard:** Das ist eine spannende Frage. Ich kann nur für die nationale Ebene antworten. Das Parlament als Institution ist das Gefäss. Die Homepage des Parlamentes z. B. hat eine grosse qualitative Verbesserung erfahren.

Ich glaube, Aufgabe der Parlamentskommunikation ist es, staatsbürgerlich zu informieren, wie Politik im Parlament abläuft. Präferenzen ausdrücken usw. darf ein Parlament hingegen nicht. Wenn ich Besucher durch das Parlament führe und ihnen zeige, wie der Parlamentsbetrieb läuft, finden das viele zu Recht sehr spannend. Die Aufgabe einer guten Parlamentskommunikation besteht darin, zu sagen, wie politische Entscheide zustande kommen, welche Rechte Parlamentarier haben und welche nicht. Diese demokratische Bildung finde ich zentral, weil es kaum ein anderes Staatswesen gibt, das so von der Partizipation der Bevölkerung lebt wie unseres. Partizipation braucht Bildung und Befähigung. Die Kommunikation von Parlamenten als Institution spielt dabei eine ganz entscheidende Rolle.

**de Weck Antoinette:** A Fribourg, le parlement communique peu. Il pourrait peut-être le faire davantage. Par contre, le Conseil d'Etat publie un communiqué de presse à l'issue de chaque séance.

Que devrions-nous communiquer? Nous pourrions établir la liste des décisions prises durant la session, mais les journalistes sont présents à cet effet. Serait-ce les commissions parlementaires qui devraient communiquer? Au niveau fédéral, j'ai l'impression que chaque commission diffuse un communiqué de presse après chaque séance. Cela me pose un problème, car une fois que l'on a communiqué, il est très difficile de revenir en arrière. Mais le processus ne s'arrête pas là. La chambre doit se saisir de la proposition de la commission et il est difficile pour elle de contredire sa commission. Puis l'autre chambre, qui s'est déjà forgé un avis suite au communiqué de la

commission, doit également s'exprimer. Je pense que parfois trop de communication nuit à la communication. Cela ne me dérange pas que le parlement ne communique pas à tout vent. Le président ou la présidente peut de temps en temps prendre la parole au nom du Grand Conseil, lorsqu'il a quelque chose d'important à communiquer, en préservant l'unité du parlement, et non en s'exprimant pour son parti.

**Kaufmann Brigitte:** Wir diskutieren nächste Woche im Grossen Rat des Kantons Thurgau einen Bericht über die Krisenbewältigung aus Sicht der Regierung. Das Parlament wird dazu Stellung nehmen. Eine meiner Forderungen wird sein, dass man im Kanton Thurgau die Parlamentsdienste aus der Staatskanzlei herauslöst. Ich weiss nicht, wie das in den anderen Kantonen geregelt ist. Zum Teil ist es vielleicht schon so, bei uns aber nicht. Ich meine, dass die Parlamentsdienste eine unabhängige Stelle mit einem unabhängigen Rechtsdienst und einer unabhängigen Kommunikationsstelle sein müssen. Das ist enorm wichtig, wie sich in der Krise gezeigt hat. Ich glaube nicht, dass die Regierung von meinem Vorschlag begeistert sein wird.

**Reuter Daniel:** Regierungen bekommen immer Schnappatmungen, wenn Parlamente selbstbewusster werden. Ich habe das zweimal selbst erlebt.

**Pelli Fulvio:** Je pense aussi que l'organisation de la communication du parlement est compliquée, car ses travaux sont suivis par la presse. La ville de Lugano a un service d'information de huit personnes, avec un chef et un sous-chef, qui n'est pas à disposition du Conseil communal, mais uniquement de la Municipalité. Peut-être faudrait-il élargir ses compétences, mais il est compliqué de créer un service du parlement au niveau d'une commune, qui n'a pas les ressources financières pour un tel exercice. Je suis de l'opinion de M. Pfister. Les Services du Parlement à Berne sont

très professionnels dans la communication. Le système Internet de la Confédération comprend une quantité d'informations incroyables, c'est très bien fait. C'est plus difficile au niveau cantonal, et davantage encore au niveau communal.

### 3. Umgehung der Parlamente durch Verordnungen?

**Reuter Daniel:** Ich komme zu einem weiteren Themenblock. Wie erleben Sie die De-facto-Umgehung der Parlamente durch Verordnungen – nicht nur durch Notrecht – durch den Bundesrat und kantonale Regierungen? Besteht hier nicht die Gefahr, dass die Regierungen faktisch etwas zu stark legiferieren? Wie nehmen Sie das auf Ihrer Ebene wahr?

**Pelli Fulvio:** Die Gemeinde hat keine Kompetenz, über Steuerrecht zu entscheiden. Aber im Steuerrecht gibt es sehr viele Interpretationen durch Verordnungen, Direktiven und Mitteilungen, die unter keiner parlamentarischen Kontrolle stehen. Ich finde, das ist ein wenig gefährlich. Es ist ein delikates Gebiet. Man sollte die Grundsatzentscheide der Systeme respektieren, was aber, wie ich aus Erfahrung weiss, nicht immer der Fall ist. In anderen Gebieten scheint mir die Situation nicht so gefährlich zu sein. Wie ich in Lugano selbst erfahren habe, verselbstständigen sich in der Gemeinde gewisse Strukturen, was vielleicht auch problematisch ist, weil die Kontrolle über diese Strukturen durch die Stadtparlamente, aber zunehmend auch durch die Exekutive schwierig ist. Deshalb stehe ich dieser Entwicklung etwas skeptisch gegenüber und würde einige Schritte zurückgehen.

**de Weck Antoinette:** Le Conseil d'Etat fribourgeois ne recourt pas excessivement aux ordonnances. Celles-ci doivent être prises dans un cadre légal. Si une ordonnance ne respecte pas la loi, nous pouvons demander



qu'une disposition soit intégrée dans la loi et ne figure pas dans l'ordonnance.

Les rapports entre l'exécutif et le législatif ont évolué dans le canton de Fribourg, ce qui confère une certaine compétence au parlement. Le Conseil d'Etat n'aime pas trop marcher sur les platebandes du législatif, parce qu'il sait qu'il sera tout de suite remis à l'ordre.

Je vois plutôt les problèmes au niveau fédéral, avec les lois urgentes qui ôtent des compétences aux cantons. C'est dangereux pour notre démocratie, et j'aimerais bien que les parlementaires ici présents prennent conscience que, si nous voulons continuer à avoir notre fédéralisme et notre démocratie, il faut que ça cesse.

**Pfister Gerhard:** Es gibt aus meiner Sicht auf Bundesebene vier Problemfelder zu diesem Thema. Zum ersten gibt es immer wieder Vorstösse für die Einrichtung eines Verordnungsvetos. Der Kanton Solothurn kennt es bereits. Als Parlamentarier glaubt man, festzustellen – und manchmal ist es tatsächlich so –, dass das, was in der Verordnung steht, nicht immer im Sinn des Gesetzgebers ist. Das führt zu Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und dem Parlament und wird mit Vorstössen zu korrigieren versucht. Die Diskussion über das Verordnungsveto ist bis jetzt von einer Mehrheit in der Bundesversammlung immer wieder beendet worden. Aber sie zeigt, dass ein Spannungsfeld besteht, das immer etwas grösser wird.

Zweitens stellt sich die Frage der Unabhängigkeit der Parlamentsdienste. Wenn wir den Milizcharakter des Parlamentes, der viele Vorteile hat, erhalten wollen, müssen wir dem Parlament mehr verwaltungsunabhängigen Sukturs geben. Deshalb finde ich das Projekt im Kanton Thurgau spannend. Darüber sprechen wir im Bundesparlament auch oft. Wem sind eigentlich die Parlamentsdienste unterstellt?

Wie unabhängig sind die Kommissionen von der Verwaltung? Von Ruth Lüthi wurde

das Instrument der parlamentarischen Initiative erwähnt. Darauf weichen die Parlamentarier aus. Das Schöne an einer parlamentarischen Initiative ist, dass sie ohne Bundesrat gemacht werden kann. Der Bundesrat kann seine Meinung erst relativ spät einbringen. Für eine parlamentarische Initiative braucht es die Zustimmung der eigenen Kommission und der Schwesterkommission im anderen Rat, damit eine Vorlage ausgearbeitet und dem Bundesrat überstellt werden kann. Der Bundesrat weiss das. Er fürchtet die parlamentarischen Initiativen etwas. Ich bin von Martin Graf, Ruth Lüthi und Moritz von Wyss mit einem natürlichen Misstrauen gegenüber allem, was von der Regierung kommt, geschult worden. Mir wurde in der Staatspolitischen Kommission beigebracht, dass bei parlamentarischen Initiativen jemand von der Verwaltung dabei sitzt, jedoch ohne Position zu beziehen. Die Verwaltung hat nur Sachauskünfte zu erteilen, weil der Bundesrat noch keine Position vertritt. Es gibt Kommissionspräsidenten, die sofort der Verwaltung das Wort geben. Die Verwaltung äussert sich dann eher skeptisch. Dann ist die Vorlage schon tot. Da müssen wir intervenieren. Wir wissen manchmal gar nicht, welche Rechte wir haben.

Das Parlament will selbstbewusster werden. Der Migrationspakt ist ein schönes Beispiel dafür. Das Spannungsverhältnis zeigt sich, um ein letztes Beispiel zu nennen, momentan bei der Aussenpolitik. Seit der Bundesrat beschlossen hat, die Verhandlungen zu einem Rahmenabkommen zu sistieren, ringt man mit den Einflussmöglichkeiten des Parlamentes, insbesondere in aussenpolitischen Fragen. Vieles ist bewusst offengehalten. Die ständige Rivalität ist sinnvoll und institutionell nötig. Das Parlament hat an Selbstbewusstsein zugelegt, manchmal weiss es aber noch nicht so recht, was es mit diesem Selbstbewusstsein erreichen könnte.



**Kaufmann Brigitte:** Wir kennen das Problem nicht, dass wir zu viele Verordnungen haben. Wenn es dennoch einmal so ist, können wir mit der Regierung sprechen. Ich nehme an, das ist überall so.

Ich möchte einen Gedanken von Moritz von Wyss aufnehmen, den ich grossartig finde, obwohl wir damit total scheitern würden: die Regierung in den Kantonen durch die Parlamente wählen zu lassen. Das wäre ein Paradigmenwechsel. Er würde dazu führen, dass die Regierung nicht mehr mit der Öffentlichkeit Politik machen könnte, wie sie es jetzt im Wahlkampf tut. Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament würde sich vermutlich verbessern. Ich wage es nicht, in unserem Parlament einen solchen Vorstoss zu machen. Mich würde interessieren, wie die hier anwesenden Vertreter anderer Parlamente das sehen.

**Guyer Esther:** Ich teile die Meinung von Moritz von Wyss, bin aber damit eine der wenigen im Zürcher Parlament. Auch ich wäre froh, wenn wir die Regierungsräte selbst wählen könnten. Das würde die Zusammenarbeit verstärken und verbessern. Aber wir sind weit davon entfernt, dafür eine Mehrheit zu finden. Ich habe mir überlegt, ob ich den Vorstoss vor meinem Rücktritt aus dem Parlament noch lancieren soll. Es reizt mich schon.

Für mich ist unabdingbar, dass die Parlamentsdienste unabhängig sind. Wir können die Regierung ihren Einfluss nicht ausüben lassen.

Mich beunruhigt die starke Verwaltung. Wir sind nur noch die Diener der Verwaltung, die in den Kommissionen sitzt und mehr weiss als wir Milizpolitikerinnen und Milizpolitiker. Wir sagen den Kommissionspräsidenten, dass sie auch ohne Verwaltung tagen können. Aber sie machen es nicht, weil sie Angst haben. Sie sind so sehr in diese Organisation eingebunden, dass sie es nicht tun. Ich plädiere für mehr Unabhängigkeit. Schickt die Leute raus! Dann kann man

wieder diskutieren. Man muss es aber auch wollen und während der Kommission nicht am Laptop für das Geschäft weiterarbeiten.

**Burckhardt Andreas:** Ich war 2006/2007 Grossratspräsident in Basel-Stadt. Ich kann Frau Guyer zustimmen. Ein selbstständiger Apparat in einem Grossen Rat ist ganz wichtig. Wir haben unter Thomas Dählers Führung das Sekretariat verselbstständigt und sind viel stärker geworden.

Fulvio Pelli hat die Verordnungsgesetzgebung der Regierungen und die Konkordatsgesetzgebung, in der die Parlamente gar nicht mitreden dürfen, angesprochen. Regierungskonferenzen sind in der Verfassung nicht vorgesehen. Sie bereiten aber stärker als die Kommissionen der Parlamente Geschäfte vor. Die Parlamente können am Schluss nur noch Ja oder Nein dazu sagen. Erstes signifikantes Beispiel dafür war die Vereinheitlichung des Lohnausweises im Steuerrecht, eine klar kantonale Kompetenz. Wenn nun in der ganzen Schweiz gilt, dass Dienstaltersgeschenke genau im Lohnausweis stehen müssen, dann schädigt das den Föderalismus und die kantonalen Parlamente. Wir sollten uns die Frage stellen, was diese Regierungskonferenzen sind, welche Kompetenzen sie und welche Kompetenzen die Parlamente haben. Auf der anderen Seite habe ich Mühe damit, wenn Parlamentarier zu stark in die Exekutivkompetenzen eingreifen. Wenn jedes Mitglied der Aussenpolitischen Kommission meint, es wisse die Lösung in der Europafrage, stärkt das den Bundesrat in der Verhandlung nicht. Wir sollten die Kompetenzen der Parlamente, aber auch der Regierung gegenseitig beachten. Ich würde anregen, einmal in diesem Rahmen über die Regierungskonferenzen zu sprechen.

**Pfister Gerhard:** Da rennen Sie bei mir offene Türen ein. Ich kann mich erinnern, dass wir vor 20 Jahren eine sehr gute Debatte über das Demokratiedefizit von Konkordata-

ten im Zuger Kantonsrat führten. Das hat sich, wenn ich Herrn von Wyss richtig verstanden habe, etwas abgeschwächt. Konkordate sind offenbar nicht mehr so häufig. Aber da besteht ein Demokratiedefizit. Das Haus der Kantone ist ein Palast, aber es ist nicht das Haus der Kantone, sondern der Regierungsräte von Kantonen.

Um ein Beispiel aus der Aussenpolitik zu bringen: Der Deutsche Bundestag unterhält eigene unabhängige Dienstleistungstellen in Brüssel, die nicht der deutschen Bundesregierung, sondern dem deutschen Parlament Rechenschaft schuldig sind. Wir Aussenpolitiker müssen uns unabhängig von der Regierung und der Verwaltung ein Bild über eine gewisse Sache machen.

Die Idee, den Regierungsrat durch das Parlament zu wählen, finde ich spannend. Wenn wir das Parlament stärken, müssten wir uns als Parlament aber auch daran halten. Das Abstimmungsbüchlein enthält nicht Vorlagen des Bundesrates, sondern des Parlamentes. Aber jeder Parteipräsident weiss, dass er einen Punkt holt, wenn er den zuständigen Bundesrat in die «Arena» schicken kann. Eigentlich dürften Bundesräte staatspolitisch betrachtet nicht in der «Arena» auftreten. Der Bundesrat müsste sagen, er habe eine Vorlage gemacht, die vom Parlament geändert worden sei, weshalb es eine Vorlage einer Mehrheit des Parlamentes sei. Also müssten die Parteien in die «Arena» gehen. Aber die Parteien greifen auf das zurück, was für sie am einfachsten ist, weil die einzelnen Mitglieder des Bundesrates natürlich bei der Bevölkerung eine viel höhere Glaubwürdigkeit geniessen als Parteipräsidenten. Wir sollten uns daher nicht darüber beklagen, wenn der Bundesrat immer wichtiger wird. In unserem Kerngeschäft, die von der Bundesversammlung beschlossenen Vorlagen zu verteidigen, setzen wir bei Abstimmungskampagnen gerne auf die Personalisierung und institutionell eigentlich falsch auf den Bundesrat.

#### 4. Wo besteht Reformbedarf?

**Reuter Daniel:** Wo ist der grösste Reformbedarf in der Parlamentstätigkeit?

**Pfister Gerhard:** Der grösste Reformbedarf besteht darin – ich nehme das von Frau Lüthi Gesagte auf –, das Parlament zu befähigen, seine Möglichkeiten zu erkennen und diese institutionell korrekt zu nutzen. Wir brauchen keine neuen Reformen. Darin gebe ich Frau Lüthi recht. Wir müssen die bestehenden Instrumente konsequent nutzen, und die Parlamentsdienste müssten uns unterstellt sein.

**Kaufmann Brigitte:** Das Parlament der Zukunft ist immer, bei jeder Krise auf der Höhe der Zeit, und es kann das Nötige unternehmen, um seine Aufgabe wahrzunehmen. Das braucht Anpassungen. Aber die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass wir dazu bereit sind.

**Pelli Fulvio:** Die Parlamente auf Gemeindeebene sind mit unterstützenden Organisationen sicher viel besser und effizienter als ohne. Die unterstützenden Organisationen müssen nicht zwingend Parlamentsdienste sein, es kann sich auch um Geld oder die Möglichkeit handeln, Experten beizuziehen oder eine Prüfung ausserhalb des Systems der Regierung oder des Stadtpräsidiums durchzuführen. Meines Erachtens sollten wir in diese Richtung gehen.

Erlauben Sie mir noch eine Bemerkung zu der Idee, die Kantonsregierungen durch die Parlamente wählen zu lassen. Es gibt dazu auch relativ starke Gegenargumente. Die Bundesräte meiner Partei werden von den anderen Parteien gewählt, und die Bundesräte anderer Parteien werden vielleicht auch von unseren Parlamentariern gewählt. Es gibt zum Glück in der Schweiz keine Partei, die alles selbst bestimmen kann. Überall Parlamentswahlen zu schaffen, könnte daher auch die Qualitäten der Regierungsmitglieder schwächen, weil eine Partei die Tendenz hat, unter Vertre-

tern anderer Parteien diejenigen auszuwählen, die am wenigsten gefährlich sind. Das ist in diesem Parlament schon wiederholt vorgekommen. Eine Ausweitung dieses Problems auf die kantonale Ebene würde ich mir zumindest lange überlegen, bevor entschieden wird.

**de Weck Antoinette:** Je souhaite également m'exprimer sur cette question, car je pense que c'est une fausse bonne idée. Ce n'est pas la même chose au niveau cantonal qu'au niveau fédéral. Nous avons besoin de personnalités fortes, qui représentent la population. Vous pouvez être un très bon parlementaire et ne représenter qu'une mince part de la population. Il faut qu'il y ait un ralliement derrière les conseillers d'Etat. Je ne pense donc pas que ce soit une idée à suivre.

Par contre, je reviens sur les mots de Mme Lüthi, il faudrait que les parlementaires fédéraux sachent déjà ce qui existe avant de vouloir changer les choses. De voir la Constitution violée à plusieurs reprises ces derniers temps, on se demande si on ne devrait pas introduire le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales. Cela suppose une autre réforme concernant le pouvoir judiciaire. Les juges peuvent être élus une fois par l'Assemblée fédérale, mais ils ne devraient pas être resoumis à élection. Ainsi, ils acquerraient l'indépendance. Si nous voulons une vraie démocratie, les trois pouvoirs doivent avoir des pouvoirs et être indépendants les uns des autres. Les juges fédéraux ne devraient donc pas être réélus.

**Reuter Daniel:** Ich bedanke mich. Wir haben hier vier engagierte Parlamentsmitglieder vor uns. Ich mache mir keine Sorgen um die Qualität unserer Parlamente, wenn es so spritzig weitergeht. ●



# Der Grundsatzbeschluss als Mittel zur Steuerung der nächsten europapolitischen Schritte

Benedict Vischer  
Dr. iur., MA, LL.M. (Yale)

Zu den Schwierigkeiten des politischen Ringens um die Fortentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union gehören die Gegebenheiten der schweizerischen Kompetenzordnung. Die Angelegenheit ist von zentraler Bedeutung für die Schweiz und die sich stellenden institutionellen Fragen berühren die Fundamente der Staatsordnung. Gleichwohl liegt die Hauptverantwortung für die Verhandlungen bei der Exekutive. Bundesversammlung und Volk haben in der Aussenpolitik regelmässig eine reaktive Rolle. Sie sind darauf angewiesen, dass ihnen der Bundesrat einen Vertragsentwurf vorlegt, und können sich erst nach Verhandlungsabschluss zum Gesamtergebnis verbindlich äussern. Dies limitiert die demokratische Verständigung über die Vertragsinhalte erheblich. Zugleich wird – auch aufseiten der Union – die Ungewissheit verschärft, ob die Verhandlungen überhaupt zu einer vertraglichen Einigung führen werden.

## 1. Bemühungen um demokratische Steuerung

Verschiedene politische Kräfte versuchen gegenwärtig, Volk und Parlament im Euro-padossier eine aktivere Rolle zu vermitteln. Dabei wird auf unterschiedliche Mittel gesetzt: Eine zivilgesellschaftliche Allianz um die *Operation Libero* hat eine Europa-Initiative angekündigt, die Grundsätze der schweizerischen Europapolitik, Grundzüge eines institutionellen Rahmens der Bezie-

hungen zur EU und Massgaben für anstehende Verhandlungen in der Verfassung verankern soll.<sup>1</sup> Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats fordert mit einer parlamentarischen Initiative, die Eckwerte der Verhandlungen sowie den Einbezug von Parlament und Kantonen in einem Gesetz zu regeln.<sup>2</sup> Eine erst kürzlich eingereichte Motion derselben Kommission verlangt, dass der Bundesrat die Schlussfolgerungen seines anstehenden Europaberichts dem Parlament als Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss vorlegt.<sup>3</sup> Auch die *Europäische Bewegung Schweiz* hat dem Vernehmen nach einen Entwurf zu einem Bundesbeschluss ausgearbeitet.<sup>4</sup> Verfassung, Gesetz, Bundesbeschluss – bietet die formale Charakteristik der vorgeschlagenen Instrumente gute Voraussetzungen, um den Verhandlungsprozess mit der EU zu steuern? Den ersten beiden Optionen sind grundsätzliche Einwände entgegenzuhalten. Der Bundesbeschluss eröffnet hingegen Wege aussenpolitischer

<sup>1</sup> Vgl. die Webseite der Initiative: <https://europa-initiative.ch/> (letzter Zugriff: 01.11.2022).

<sup>2</sup> Parlamentarische Initiative APK-N vom 25. Juni 2021 (21.480), «Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union».

<sup>3</sup> Motion APK-N vom 23. August 2022 (22.3891), «Einfacher Bundesbeschluss zum Bericht des Bundesrates zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU».

<sup>4</sup> *Othmar von Matt*, «Die Europäische Bewegung Schweiz will den Bundesrat dazu zwingen, sofort Verhandlungen mit der EU aufzunehmen», *Aargauer Zeitung*, 27. August 2022, <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/bilaterale-die-europaeische-bewegung-schweiz-will-den-bundesrat-dazu-zwingen-sofort-verhandlungen-mit-der-eu-aufzunehmen-ld.2333907> (letzter Zugriff: 01.11.2022).

Steuerung, deren Erkundung in der gegebenen Konstellation eine valable Alternative bietet.

## 2. Ungeeignetheit von Verfassung und Gesetz

Verfassung und Gesetz sind nicht die geeigneten Mittel, um die Grundzüge spezifischer Vertragsprojekte festzulegen.

Zunächst würden Vorgaben in diesem Rahmen dem generell-abstrakten, auf längere Dauer angelegten Charakter dieser Handlungsformen widersprechen.<sup>5</sup> Vorliegend geht es nicht oder nur teilweise um allgemeine Prinzipien und Verfahrensregeln der Europapolitik. Es sollen inhaltliche Leitlinien und Prozeduren für einen distinkten Verhandlungsprozess definiert werden.

Zweitens würde der zwingende Charakter entsprechender Rechtsvorschriften die Flexibilität des Bundesrates über Gebühr einengen und Positionsanpassungen nach Massgabe künftiger Entwicklungen erheblich erschweren oder gar verunmöglichen. So könnten die Vorschriften auch leicht in Konflikt mit der ausserpolitischen Kompetenz geraten, welche die Verfassung dem Bundesrat zuweist (Art. 184 BV).<sup>6</sup> Offener programmatische Normen wären zwar möglich, könnten aber das erstrebte Steuerungsziel nicht erreichen.

Ein drittes Problem liegt in der Zeit, die der Erlass neuer Verfassungs- oder Gesetzesvorschriften erfordert. Mit den eingebrachten Initiativen werden in den Auseinandersetzungen mit der EU schnelle Fortschritte angestrebt. Ein Gesetzesprojekt und erst recht eine Verfassungsinitiative

würden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu spät zur Abstimmung gelangen und durch neuere Entwicklungen überholt werden.

Freilich liegt die demokratische Funktion von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen nicht allein im erfolgreichen Erlass der postulierten Vorschriften. Bereits durch die Lancierung entsprechender Initiativen kann eine öffentliche Diskussion über die angegangene Thematik und mögliche Lösungsansätze angestossen werden. Auch diese Impulsfunktion wird aber durch eine ungeeignete Form der Vorlage erheblich beeinträchtigt. Dies gilt erst recht in einer Konstellation wie der vorliegenden, in der es nicht darum geht, ein Thema als solches in den Blick der Öffentlichkeit zu rücken, sondern darum, zu einem bereits vielbeachteten Problem konkrete Handlungsoptionen zu diskutieren.

## 3. Grundsatzbeschluss als valable Alternative

Die Limitierungen des hergebrachten gesetzgeberischen Instrumentariums im Hinblick auf die Steuerung politischer Geschäfte wurden bereits im Zuge der Staatsleitungsreformen um die Jahrtausendwende erkannt. Insbesondere auch für die parlamentarische Mitwirkung an der Aussenpolitik wurde daher der Grundsatzbeschluss eingeführt.<sup>7</sup> Mit einem ent-

---

<sup>5</sup> Vgl. zur verfassungsrechtlichen Charakteristik des Bundesgesetzes und seiner Stellung im System der Erlassformen *Bernard Ehrenzeller*, «Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesverfassung», *LeGes* 2000/3, S. 13–27, 17ff.

<sup>6</sup> Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Grenzen legislativer Vorgaben *Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz*. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 1. März 2001, BBl 2001 3467, S. 3496.

<sup>7</sup> Vgl. zum Hintergrund und insbesondere zur ausserpolitischen Dimension ebd., S. 3489ff. Begriff und Konzeption des Grundsatzbeschlusses haben ihre Wurzeln im Expertenbericht «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat», Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 459ff. Der ausserpolitische Aspekt stand damals noch nicht im Vordergrund. Das Instrument sollte generell ermöglichen, dass das Parlament in einem frühen Stadium Vorentscheidungen zur Planung und Gesetzgebung treffen und so besser an der Staatsleitung teilhaben kann. Bemerkenswert ist für den vorliegenden Zusammenhang, dass bereits hier auf grundlegende Vorentscheidungen für die künftige Ausgestaltung von Rechtsregeln gezielt wurde. Die bundesrätlichen Vorschläge soll-

sprechenden Beschluss kann die Bundesversammlung für ein bestimmtes Geschäft Grundsätze, Ziele, Kriterien und Massnahmen festlegen (Art. 28 Abs. 3 ParlG). Anders als bei Gesetzen bleibt der Bundesrat berechtigt, von dem Beschluss abzuweichen. Er muss dies aber begründen (Art. 28 Abs. 4 ParlG). Die Rechtfertigungslast bei Abweichungen vom demokratisch Beschlossenen wiegt schwer, die Regierung bleibt aber bei triftigen Gründen flexibel.<sup>9</sup> So bietet der Grundsatzbeschluss einen Mittelweg zwischen strikter Rechtsvorschrift und politischer Forderung. Dieses Steuerungsmittel bietet in der Tat eine günstige Form, um die Grundsätze der nächsten europapolitischen Schritte in einem offenen demokratischen Prozess zu diskutieren und festzusetzen. Das Parlament könnte vergleichsweise rasch Leitlinien für Verhandlungen mit der Union vorzeichnen. Die mit diesem Prozess einhergehende öffentliche Diskussion könnte frühzeitig wesentliche Anliegen und Sorgen des Stimmvolks in der Angelegenheit verdeutlichen. Der Bundesrat erhielte eine Richtschnur, was für eine mehrheitsfähige Lösung zu beachten ist. Zugleich könnte er instruiert werden, wie Parlament und Öffentlichkeit in den weiteren Prozess einzubeziehen sind. Es könnten klare Vorgaben definiert werden, ohne der Regierung die Flexibilität zu nehmen, im Zuge des Verhandlungsprozesses begründet davon abzuweichen. Auch der EU könnte in kurzer Frist mit einem förmlichen Mehrheitsentscheid signalisiert werden, dass

die Schweiz zur Fortentwicklung der bilateralen Beziehungen bereit ist und welche Grundsätze dabei leitend sind.

Die Bundesversammlung hat bisher kaum vom Mittel des Grundsatzbeschlusses Gebrauch gemacht. Die Option, das Instrument zum Einbezug des Parlaments bei wichtigen ausserpolitischen Entwicklungen zu nutzen, wurde aber bereits mehrfach ins Spiel gebracht. Erst kürzlich hat der Bundesrat dem Parlament den von mehreren Motionen<sup>9</sup> begehrten Entwurf zu einem Bundesbeschluss zum UNO-Migrationspakt in der Form eines Grundsatzbeschlusses vorgelegt. Die Regierung identifizierte in dieser Beschlussform den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen für eine unterstützende Kundgabe des Parlaments zu einer internationalen Vereinbarung, bei der ein Zustimmungentscheid der Schweiz mangels Rechtsverbindlichkeit der Übereinkunft in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fällt.<sup>10</sup> Die Räte haben die Behandlung dieses Geschäfts sistiert, um darüber vor dem Hintergrund einer breiteren Analyse zur Rolle des Parlaments bei der Herausbildung von internationalem «Soft Law» zu befinden.<sup>11</sup> Die «Soft Law»-Problematik eröffnet ein weiteres wichtiges Feld, in dem der Grundsatzbeschluss ein hilfreiches Werkzeug zur besseren demokratischen Abstützung der internationalen Rechtsentwicklung bilden könnte.

---

ten durch die parlamentarische Fundierung eine stärkere Position erlangen und das Risiko späteren Widerstands seitens der Bundesversammlung sollte gesenkt werden.

<sup>9</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen für ein Abweichen *Martin Graf*, in: *Martin Graf / Andrea Caroni (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Aktualisierung 2021*, [http://publikationen.sgp-ssp.net/index\\_komm\\_ch.php](http://publikationen.sgp-ssp.net/index_komm_ch.php) (letzter Zugriff: 01.11.2022), Rz. 18a zu Art. 28 ParlG.

<sup>9</sup> Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 19. Oktober 2018 (18.4093, «Uno-Migrationspakt. Zustimmungentscheid der Bundesversammlung unterbreiten»), Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 8. November 2018 (18.4103, «Uno-Migrationspakt. Zustimmungentscheid der Bundesversammlung unterbreiten»), Motion der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 12. November 2018 (18.4106, Uno-Migrationspakt. Zustimmungentscheid der Bundesversammlung unterbreiten).

<sup>10</sup> Botschaft zum UNO-Migrationspakt vom 3. Februar 2021 (BBl 2021 359); Bundesbeschluss über den UNO-Migrationspakt (Entwurf) (BBl 2021 360).

<sup>11</sup> AB 2021 S 522; AB 2021 N 1579.

Bereits 1999 – noch vor Erlass des neuen Parlamentsgesetzes mit der ausdrücklichen Verankerung des Grundsatzbeschlusses – beantragte der Bundesrat dem Parlament einen entsprechenden Bundesbeschluss in der Europapolitik.<sup>12</sup> Der Beschluss sollte als indirekter Gegenvorschlag auf die Initiative «Ja zu Europa!» ergehen und die nächsten integrationspolitischen Schritte vorzeichnen. Auf diese Weise sollte die Unterstützung der bundesrätlichen Integrationsbestrebungen durch die Bundesversammlung erwiesen und ein erfolgreicher Verhandlungsprozess mit der EU begünstigt werden. Das Vorhaben scheiterte schliesslich im Ständerat.

Der Ständerat liess sich seinerzeit von der Annahme leiten, dass der Bundesbeschluss die Bundesversammlung und das Parlament strikt binden und damit auf einen Kurs festlegen würde.<sup>13</sup> Eine solch starre Bindung durch Grundsatzbeschlüsse ist inzwischen gesetzlich ausgeschlossen, begründete Abweichungen sind zulässig. Auch sonst sind die Vorzeichen andere. Während die Bundesversammlung damals die nächsten Weichenstellungen hinauszuzögern suchte, drängen heute breitere Kreise auf rasche Schritte unter Einbezug des Parlaments. Während damals die Genehmigung des ersten bilateralen Vertragspakets in naher Aussicht stand, erscheint die Fortentwicklung der Beziehungen zur EU aktuell festgefahren. Unter diesen Umständen scheinen neue, unerprobte Mittel besonders wertvoll.

Die Motion der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats verlangt vom Bundesrat, den Entwurf eines entsprechenden Beschlusses der Bundesversammlung zusammen mit seinem anstehenden Europabericht vorzulegen. Da die Publikation

dieses Berichts noch für das Jahr 2022 angekündigt ist,<sup>14</sup> ist absehbar, dass die Motion nicht mehr rechtzeitig behandelt werden kann. Dem Bundesrat steht es aber natürlich frei, das Anliegen ohne Überweisung der Motion aufzugreifen. Andernfalls könnte der Beschluss losgelöst vom Europabericht erarbeitet werden.

Die Kommissionsmotion fordert den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses. Bei einem Grundsatzbeschluss von grosser Tragweite wäre auch die Unterstellung unter das fakultative Referendum möglich (Art. 28 Abs. 3 ParlG).<sup>15</sup> Würden in dem Erlass wesentliche Grundsätze der nächsten europapolitischen Schritte festgelegt, so wäre von der erforderlichen Tragweite auszugehen. Es bestünde also die Option, das Entschiedene dem Referendum zugänglich zu machen. Ein Referendum würde den Abschluss des Verfahrens freilich verzögern. Dafür würde die europapolitische Marschrichtung noch breiter öffentlich diskutiert und mit einem Plebiszit sanktioniert. Damit könnte dem weiteren Vorgehen ein noch stabileres Fundament vermittelt und auch der Union unmittelbar der Zuspruch der Stimmbevölkerung zum vorgezeichneten Weg kundgetan werden. Ob der Entscheid über einen Grundsatzbeschluss tatsächlich Fortschritte bringen würde, hängt freilich wesentlich vom Inhalt ab. Sowohl die Ablehnung einer Vorlage als auch der Erlass rigider Vorgaben könnten Spannungen und Verunsicherungen verschärfen. Widersprüchliche Massgaben könnten die Regierung in neue Aporien führen. Auch unterbestimmte Programmsätze

---

<sup>14</sup> Ziele des Bundesrates 2022, [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/strategische-fuehrungsunterstuetzung/ziele-bundesrat/jahres-ziele\\_des\\_bundesrates\\_2022.pdf.download.pdf/Jahresziele%20des%20Bundesrates%202022%20-%20DE.pdf](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/strategische-fuehrungsunterstuetzung/ziele-bundesrat/jahres-ziele_des_bundesrates_2022.pdf.download.pdf/Jahresziele%20des%20Bundesrates%202022%20-%20DE.pdf) (letzter Zugriff: 01.11.2022), S. 10.

<sup>15</sup> Erst kürzlich wurde mit dem Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge vom 20. Dezember 2019 (BBl 2019 8725) erstmals die Form des referendumsfähigen Grundsatz- und Planungsbeschlusses gewählt.

---

<sup>12</sup> Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» vom 27. Januar 1999, BBl 1999 3830.

<sup>13</sup> Vgl. Voten Berichterstatte Frick AB 2000 S 327, 623.



könnten kontraproduktiv sein. Ebenfalls kaum hilfreich wäre ein knapper Mehrheitsentscheid, der Anliegen und Bedenken der unterliegenden politischen Kräfte ausser Acht lässt. Um das anspruchsvolle Unternehmen der Stabilisierung und Vertiefung der schweizerischen Integrationspolitik wirklich voranzubringen, wäre ein breit befürworteter Beschluss anzustreben, der das Ergebnis ernster demokratischer Verständigung unter Heranziehung der Sachkunde von Verwaltung und Wissenschaft ist. ●



# Stellvertretungen im Aargauer Parlament: Ermöglichung einer vorübergehenden Aus- zeit bei Krankheit, Unfall oder Mutterschaft

Die 140 Mitglieder des Grossen Rats sind von Gesetzes wegen verpflichtet, in den Ratsitzungen persönlich anwesend zu sein. Am 18. Januar 2022 hat der Grosse Rat eine Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsänderung beschlossen, um für Grossratsmitglieder eine Stellvertretung zu ermöglichen. Im Falle von Krankheit, Unfall oder Mutterschaft kann sich ein Grossratsmitglied per «Nachrücken auf Zeit» für die Dauer von drei bis zwölf Monaten vertreten lassen. Ob diese Möglichkeit in Anspruch genommen wird, bleibt dem jeweiligen Ratsmitglied überlassen. Während der Vertretung ruhen die Rechte und Pflichten des vertretenen Mitglieds. Eine Minderheit des Grossen Rats sah in der beschlossenen Stellvertretungslösung einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand. Die Mehrheit argumentierte für eine zeitgemässe Revision, damit der Wille des Stimmvolkes möglichst vollständig abgebildet würde. Da für die Stellvertretungslösung die Kantonsverfassung geändert werden musste, wurde eine Volksabstimmung nötig. Die Änderung wurde am 25. September 2022 an der Urne mit 64.44 % Ja-Stimmen angenommen.

## 1. Ausgangslage im Jahr 2019

Neben der gesetzlichen Verpflichtung an den Ratssitzungen teilzunehmen, besteht eine Verantwortung gegenüber dem Elektorat, das Amt als Grossratsmitglied gewissenhaft und mit möglichst wenigen Absenzen auszuüben. Nichtsdestotrotz können verschiedene persönliche Gründe wie Mutterschaft, eine Krankheit oder ein Unfall zu längeren Absenzen führen. Der Grosse Rat ist während diesen Absenzen

unvollständig. Eine Möglichkeit, die Repräsentation der Bevölkerung während dieser Zeit zu gewährleisten, ist der Rücktritt des betreffenden Ratsmitglieds, wodurch gemäss den Ergebnissen der letzten Wahlen ein Ersatzmitglied nachrückt. Ein verletztes oder krankes Grossratsmitglied hofft jedoch auf Genesung und will es vermeiden, seinen Rücktritt erklären zu müssen. Eine Mutter will ihre politischen Ämter allenfalls nicht endgültig niederlegen, sondern nach ein paar Monaten in die Politik zurückkehren. Um solchen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und gleichzeitig ein vollzähliges und damit repräsentatives Parlament aufrechtzuerhalten, wurde am 7. Mai 2019 von 39 Ratsmitgliedern die Motion «betreffend Stellvertretungsregelung im Grossen Rat für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes und während der Stillzeit, sowie weiteren, beispielsweise unfall- oder krankheitsbedingten längeren Absenzen» eingereicht. Für die konkrete Ausgestaltung des Stellvertretungssystems werden in der Motion verschiedene Optionen angeführt. So ist gemäss Motionstext etwa die Wahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern im Rahmen der Grossratswahlen denkbar. Das Stellvertretungssystem könnte aber auch ein «Nachrücken auf Zeit» beinhalten. Die Motion stellt ebenfalls zur Diskussion, dass die abwesenden Ratsmitglieder dem Parlamentsdienst vorab ihre Positionen zu den einzelnen Geschäften schriftlich bekannt geben und diese Stimmen entsprechend eingerechnet werden. Andernfalls könnte eine vorgängig bezeichnete Person der entsprechenden Fraktion das Stimmrecht der vertretenen Person zusätzlich ausüben. Die Motionärinnen und Motionäre

regten zudem an, dass auch andere Gründe als Mutterschaft, Unfall oder Krankheit eine Stellvertretung rechtfertigen können. Am 26. Juni 2019 äusserte sich der Regierungsrat in seiner Stellungnahme positiv zur Motion. Am 3. September 2019 beschloss der Grosse Rat mit 77 zu 50 Stimmen, die Motion zu überweisen.

## 2. Ausarbeitung des Stellvertretungssystems

Der Regierungsrat sprach sich bereits in seiner Stellungnahme zur Motion vom 26. Juni 2019 für die Option «Nachrücken auf Zeit» aus, dem folgte in der weiteren Ausarbeitung auch der Grosse Rat. Gemäss diesem Prinzip wird derselbe Prozess angestossen, wie wenn ein Ratsmitglied den Rücktritt erklärt hätte. Basierend auf den Ergebnissen der letzten Wahlen kann diejenige Kandidatin beziehungsweise derjenige Kandidat nachrücken, der oder die von den Nichtgewählten auf der betreffenden Liste am meisten Stimmen erhalten hat. Kann oder will diese Person die Stellvertretung nicht übernehmen, rückt die nachfolgende Person an ihre Stelle. Wenn sich keine nachrückende Person finden lässt, bleibt hier eine Ergänzungswahl ausgeschlossen und eine Stellvertretung ist in der Folge nicht möglich. Das nachrückende Ratsmitglied wird im Kontext der Stellvertretung lediglich für die Zeit der Stellvertretung in Pflicht genommen. Beim «Nachrücken auf Zeit» hängt der Entscheid, wer die Stellvertretung ausübt, nicht von der betreffenden Mandatsträgerin beziehungsweise dem betreffenden Mandatsträger ab, sondern wurde vom Stimmvolk getroffen. Kritik am «Nachrücken auf Zeit» gab es dennoch: Es wurden die Fragen aufgeworfen, wie reizvoll es überhaupt wäre, als Ratsmitglied auf Zeit nachrücken zu dürfen und ob sich vertretende Ratsmitglieder in so kurzer Zeit vernünftig einarbeiten könnten.

Die anderen Optionen zum Stellvertretungssystem wurden verworfen, sie werden hier zum Verständnis der Diskussion jedoch noch vorgestellt. Die Wahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern im Rahmen der Grossratswahlen (Suppleantenregelung) wurde als zu weit gehender Systemwechsel angesehen, zu dem es im Kanton Aargau keinen historisch gewachsenen Bezug gibt. Der administrative Aufwand des Wahlprozederes sowie auch des späteren Ratsbetriebs wurde als unverhältnismässig hoch eingestuft. Ausserdem gab es die Befürchtung, dass eine Suppleantenregelung im schlimmsten Fall dazu beitragen könnte, dass das Amt nicht mit der gleichen Sorgfalt ausgeübt wird im Wissen darum, dass jederzeit eine Stellvertretung aufgeboten werden kann. Ebenfalls verworfen wurde die Option, dass das abwesende Grossratsmitglied keine Vertretung erhält, sondern dem Parlamentsdienst vorab seine Position zu einzelnen Geschäften schriftlich bekannt gibt. Bemängelt wurde daran, dass das abwesende Ratsmitglied dennoch verfügbar und gesund genug sein müsste, um sich in die Geschäfte einzuarbeiten. Das Ratsmitglied würde ausserdem die Debatte vor Ort verpassen, könnte seine Meinung nicht mehr ändern oder auf neue Anträge zu einem Geschäft reagieren. Die Option der Stellvertretung durch eine Fraktionskollegin oder einen Fraktionskollegen ist in den Kommissionen möglich. Für das Grossratsplenum wurde sie als problematisch angesehen, da die stellvertretende Person dann zwei Stimmen hätte. Aus demokratischen Überlegungen («one head, one vote») erschien diese Option daher unbefriedigend. Als zusätzlicher Punkt wurde angemerkt, dass bei einer solchen Regelung die Sitzungsdisziplin leiden könnte. Im Laufe der Ratsdebatte kam noch eine weitere Option zur Sprache. Es wurde vorgeschlagen, dass die Fraktion stellvertretend für abwesende Ratsmitglieder stimmen darf, indem der Fraktionsmehrheit

eine Stimme zugeschlagen würde. Dieser Vorschlag stiess allerdings auf wenig Unterstützung. Es wurde mehrfach betont, dass Parlamentarier in erster Linie als Individuen, nicht als «Parteibotter» gewählt sind und es auch innerhalb der Fraktionen unterschiedliche Meinungen gibt, weshalb die Mehrheitsmeinung nicht zwingend der stellvertretenden Person entsprechen muss. Aufgrund dieser Überlegungen erhielt die Variante «Nachrücken auf Zeit» die grösste Unterstützung und der Geltungsbereich wurde vertiefter ausgearbeitet.

### 3. Ausarbeitung des Geltungsbereichs der Stellvertretungsregelung

Als sachlichen Geltungsbereich der Stellvertretungsregelung nannten die Motionärinnen und Motionäre im Motionstitel die Gründe Mutterschaft, Unfall und Krankheit. Sie zeigten sich offen, noch weitere Gründe einzubeziehen, was zunächst auch vom Regierungsrat unterstützt wurde. Die Mehrheit des Grossen Rats zeigte sich hier jedoch von Beginn an skeptisch. Es sei nicht angemessen, wenn sich Grossratsmitglieder aus beruflichen Gründen, für Sprachaufenthalte oder Sabbaticals für einige Monate stellvertreten lassen würden. Schliesslich sei es zumutbar, dass ein Mitglied des Parlaments vor Annahme der Wahl prüfen muss, ob Beruf und politisches Amt vereinbar sind. Die Gründe Mutterschaft, Unfall und Krankheit wurden vom Grossen Rat folglich abschliessend als sachlicher Geltungsbereich definiert. Der Grosse Rat hat zudem festgelegt, dass eine Vertretung der Vertretung grundsätzlich ausgeschlossen ist. Die Ausnahme: Rückt für ein aus dem Grossen Rat zurücktretendes Mitglied eine bereits für ein anderes Mitglied als Vertretung bestimmte Person nach, kann eine neue Vertretung bestimmt werden.

Der zeitliche Geltungsbereich der Stellvertretungsregelung wurde auf mindestens

drei und maximal zwölf Monate definiert. Eine Minderheit im Grossen Rat hätte als Minimum sechs Monate bevorzugt, da sich so der administrative Aufwand für eine Stellvertretung besser lohnen würde und das vertretende Ratsmitglied nicht gleich wieder geht, nachdem es sich erst eingearbeitet hat. Die Mehrheit sprach sich für drei Monate als Minimum aus.

### 4. Gemeindeparlamente

Darüber hinaus hat der Grosse Rat in der Schlussabstimmung vom 18. Januar 2022 die rechtlichen Grundlagen geschaffen, dass Gemeinden für ihre Parlamente (Einwohnerräte) ebenfalls eine Stellvertretungsregelung einführen dürfen. Diese muss sich sinngemäss an den Stellvertretungsbestimmungen für die Mitglieder des Grossen Rats orientieren.

### 5. Volksabstimmung

Zur Einführung der Stellvertretungsregelung musste in der Kantonsverfassung ein neuer Absatz hinzugefügt werden. Verfassungsänderungen unterliegen der Volksabstimmung. So wurde am 25. September 2022 über folgenden Absatz abgestimmt:

§76 Abs. 3 (neu)

1. Stellung, Zusammensetzung und Vertretung (Überschrift geändert)

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt die Vertretung längerfristig verhinderter Mitglieder.

Die Stellvertretungsregelung wurde mit 64.44 % Ja-Stimmen vom Aargauer Stimmvolk angenommen. Somit wurde der Startschuss für die Umsetzung der Stellvertretungsregelung für Grossratsmitglieder im Kanton Aargau auf den 1. Januar 2023 gegeben.

Paulina Borner und Colin Kuss  
(Hochschulpraktikantin 2022/2023  
bzw. Hochschulpraktikant 2021/2022),  
paulina.borner@ag.ch



## Stärkerer Miteinbezug des Grossen Rates des Kantons Bern in Krisensituationen

Seit März 2020 forderte die Corona-Situation die Gesellschaft und die Behörden auf unterschiedlichen Ebenen besonders heraus. Der Regierungsrat und der Grosse Rat des Kantons Bern trafen seither Vorkehrungen zur Sicherung ihrer *Durchhaltefähigkeit* in Krisensituationen (z.B. zu Abstimmen von extern). Diese Änderungen sind bereits in Kraft (vgl. zur Vorlage: <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftssuche/geschaeftdetail.html?guid=146c6f824c544ea2873a74a95324b4ac>).

Die Corona-Situation zeigte darüber hinaus, dass auch noch *institutionelle Anpassungen* nötig sind, wie insbesondere die Einführung des Instruments der dringlichen Gesetzgebung, der Notverordnungsmöglichkeit auch für den Grossen Rat und ein stärkerer Einbezug des Grossen Rates in Krisensituationen. Dabei soll weiterhin möglichst in bestehenden Strukturen und Verfahren gearbeitet werden. Im Auftrag des Büros des Grossen Rates haben die Parlamentsdienste dazu am 16. November 2022 ein Vernehmlassungsverfahren eingeleitet (Vorlage zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat: Teilrevision von Kantonsverfassung und Grossratsgesetzgebung). Die Vernehmlassung läuft bis am 22. Februar 2023 (<https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=5e4d2eb3-75a3-487a-b975-9a1267ab9417>).

Depuis mars 2020, la situation de Corona a mis à l'épreuve la société et les autorités à différents niveaux. Depuis lors, le Conseil exécutif et le Grand Conseil du Canton de Berne ont pris des dispositions pour *assurer leur capacité* à tenir le coup en situation de crise (p. ex. concernent vote à distance). Ces modifications sont déjà en vigueur (voir projet: <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftssuche/geschaeftdetail.html?guid=146c6f824c544ea2873a74a95324b4ac>).

La situation Corona a en outre montré que des *adaptations institutionnelles* sont encore nécessaires, en particulier d'introduire l'instrument de la procédure législative d'urgence, des ordonnances de nécessité également pour le Grand Conseil et une implication plus forte du Grand Conseil dans les situations de crise. Dans la mesure du possible, les ajustements doivent être effectués dans le cadre des structures et des procédures existantes. Sur mandat du Bureau du Grand Conseil, les Services parlementaires ont lancé une procédure de consultation à ce sujet le 16 novembre 2022 (projet visant à renforcer la démocratie et l'État de droit: révision partielle de la Constitution cantonale et de la législation du Grand Conseil). La consultation est ouverte jusqu'au 22 février 2023 (voir <https://www.be.ch/fr/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=5e4d2eb3-75a3-487a-b975-9a1267ab9417>).

Patrick Trees, Christina Bundi  
und Céline Gasser,  
Parlamentsdienste Kanton Bern,  
[gr-gc@be.ch](mailto:gr-gc@be.ch)



# Von A–Z: Die Parlamente in der Schweiz



## Das schweizerische Parlamentslexikon

von Michael Strebel

- Über 600 Parlamentsbegriffe werden mit Querverweisen und Hinweisen auf weiterführende Literatur ausgeführt
- Darstellung von aktuellen Themen und Herausforderungen von Parlamenten
- Oberbegriffe in drei Landessprachen

2022

ca. 500 Seiten

gebunden ca. CHF 168.–

Erscheinungstermin Dezember 2022

ISBN 978-3-7190-4607-1

Parlamente sind die politische Volksvertretung, die gesetzgebenden Behörden. Ihre verfassungsmässigen Aufgaben und Kompetenzen sind umfassend. Dieser herausragenden Bedeutung im Staatsgefüge auf den drei Ebenen Bund, Kantone und Kommunen wird in diesem Buch Rechnung getragen.

In einem Einführungsteil widmet sich das Parlamentslexikon der schweizerischen Parlamentslandschaft beginnend mit einer Übersicht über alle Gemeindeparlamente der Schweiz mit den jeweiligen (kantonalen) Spezifika. Anschliessend erfolgt ein Abriss über die Kantonsparlamente und das Bundesparlament.

Parlamente zeichnen sich durch eine eigene Sprache und Begrifflichkeiten aus – diese stellen in gewisser Weise die «Maschinerie» des Parlamentsbetriebs dar und werden im Hauptteil des vorliegenden Werks umfassend vorgestellt und erklärt. Da Begriffe selten für alle Parlamente generalisierbar sind, werden oft konkrete Beispiele aufgeführt, um nahe an die

Praxis zu kommen. Neben der Definition von mehr als 600 Begriffen, werden die damit verbundenen Prozesse dargestellt, oftmals ergänzt mit Vergleichen zwischen verschiedenen Parlamenten.

Das Parlamentslexikon bietet eine umfassende Übersicht über alle zum Zeitpunkt der Drucklegung existierenden Parlamente der Schweiz, ihre Begriffe, Aufgaben, Kompetenzen und Prozesse mit den wichtigsten Kennzahlen und gesetzlichen Grundlagen.

## Autor

Michael Strebel ist promovierter Politikwissenschaftler. Schwerpunkt seiner Arbeit bilden der Parlamentarismus und politische Systeme. Er hat Lehraufträge an verschiedenen Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland und in der Schweiz. Er arbeitet(e) für verschiedene Gemeinde- und Kantonsparlamente, unter anderem war er der erste Ratssekretär des 2014 neu gegründeten Parlamentes der Stadt Wetzikon (ZH).



# 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,  
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  
Präsidielles und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1,  
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,  
E: verena.remund@koeniz.ch

### *Stadt Kreuzlingen*

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,  
Stadthaus, 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, Ratsschreiber, Staatskanzlei GL, Glarus; Regula  
Klemmer, secrétaire du Conseil de ville de la Ville de Bienne,  
Bienne; Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil GE, Genève;  
Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil du canton  
de Vaud, Vevey; Rolf Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsrats-  
präsident, 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:  
10. März 2023.

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

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

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

Secrétaire de la Société:  
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:  
10 mars 2023.

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

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

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

Segretario della Società:  
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:  
10 marzo 2023.

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

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

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



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