



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

September 2023
Nr. 2, 26. Jahrgang

Septembre 2023
No. 2, 26^e année

Settembre 2023
No. 2, 26^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Stärkung der Stellung
des Parlamentes durch die
Parlamentswahl der Regierung?**

**Elections du gouvernement
par le Parlement : Renforcement
du Parlement ?**

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

**La révision de la Loi sur le Grand
Conseil vaudois**

**Conseil municipal de la Ville de
Genève**

Editorial

Volkswahlen des Regierungsrates
und künstliche Intelligenz **1**

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Stärkung der Stellung des Parlamentes
durch die Parlamentswahl der Regierung?
Elections du gouvernement par le Parlement :
Renforcement du Parlement ?

Abschaffung der Volkswahl
der Kantonsregierungen?
Stefan G. Schmid **3**

Stärkung des Parlaments
durch Wahl der Regierung?
Sean Müller **9**

Reformvorschlag betreffend den Einbezug
des Volkes bei der Bestellung der Regierung
des Fürstentums Liechtenstein
Luka Markić/Martina Stirnimann **17**

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

La révision de la Loi sur le Grand Conseil
vaudois : Quand le parlement se dote
de ses propres règles **23**

Conseil municipal de la Ville de Genève –
Histoire politique et numérisation des
sources. Les enjeux d’un bicentenaire
à venir **30**

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP **35**



Volkswahlen des Regierungsrates und künstliche Intelligenz

Was hat künstliche Intelligenz mit dem Thema des vorliegenden Mitteilungsblatts zu tun, der Volkswahl kantonaler Regierungen?

Vor gut einem Jahr habe ich in dieser Zeitschrift ein kritisches Urteil über den Zustand der kantonalen Parlamente gefällt. Als eine von sechs Anregungen zur Stärkung der kantonalen Parlamente schlug ich vor, künftig die kantonalen Regierungen durch die Parlamente wählen zu lassen. Es freut mich, dass das Redaktionsteam diese Frage für das vorliegende Mitteilungsblatt als Hauptthema gewählt hat. Mir ist bis heute schleierhaft, warum die kantonalen Regierungen durch das Volk gewählt werden. Einerseits mutet es doch komisch an, dass das Kollegialitätsprinzip so hoch gehalten wird, die Rechtfertigung der Regierungen vor dem Volk aber einzeln im Majorzwahlssystem erfolgt. Ein Widerspruch? Andererseits stellt sich schon die Frage, warum die Leiterinnen und Leiter kantonalen Direktionen keine Assessments durchlaufen müssen - wie das in der Wirtschaft und bei der öffentlichen Verwaltung ja üblich ist -, und wenn, nur dasjenige ihrer eigenen Partei. Genügt das, braucht es nur die Akzeptanz der eigenen Partei?

Das sind Argumente gegen die Volkswahl der kantonalen Exekutiven. In letzter Zeit jedoch kommt eine neue Konkurrenz zur demokratischen Gesellschaft auf, die vielleicht als Argument gerade bei diesem Thema eine Rolle spielen könnte. Es ist die Künstliche Intelligenz (KI), die unsere Demokratie per se herausfordert. Unter KI versteht man gemeinhin den Versuch, menschliches Lernen und Denken auf den Computer zu übertragen und ihm damit



eine gewisse menschenähnliche Intelligenz zu verleihen. Statt für jeden Zweck programmiert zu werden, kann die KI eigenständig Antworten finden und selbstständig Probleme lösen.

Möglich wird dadurch nicht nur die Manipulation von Informationen für Volkswahlen. Die Manipulation wird womöglich versteckter sein und tiefer zu liegen kommen und unser demokratisches Leben grundsätzlich in Frage stellen. Wie am 25. April 2023 in der NZZ von Hannes Bajohr beschrieben, hängt die Problematik eng mit der Sprachhoheit im politischen Diskurs zusammen. Systeme der Künstlichen Intelligenz, wie bspw. Chat-GPT, Deepmind oder Facebook erlangen eine Deutungshoheit über die Sprache und Sprachmodelle. Diese von privaten Firmen geführten IT-Plattformen werden mit Informationen aus allen öffentlich zugänglichen Quellen und dem Internet beubt und gefüttert. In dieser Datenmenge schwimmen neben systemischen Verzerrungen und Fehlern auch Vorurteile und Irrtümer, Rassismen oder Sexismen usw. Um die Popularität der Plattformen zu sichern, glätten oder

zensurieren diese wenigen privaten und globalen Firmen die Inhalte und formen die Sprache. Die Sprache wiederum formt die politischen Ideologien, deren Gegensätzlichkeit durch diese erstarrende Sprachverwendung zunehmend verwischt wird. Die politischen Auseinandersetzungen werden damit zunehmend wohltemperiert und eingemittelt.

Schliesslich geht es um die Frage, wie einer derart gefährlichen Zensur entgegengetreten werden kann, um die Hoheit über die Sprache im politischen Prozess zu behalten. Sie ist in einer modernen Demokratie in der Auseinandersetzung zwischen den politischen Lagern absolut massgebend. Exemplarisch verdeutlichen dies die Diskussionen über die gendergerechte Schreibweise. Sprache ist und bleibt das Alpha und das Omega der Demokratie. Die liberale Revolution hat dies schnell erkannt und im 18. und 19. Jahrhundert die Bildung demokratisiert.

Wie also mit KI umgehen? Natürlich so wie in Bund und EU vorgeschlagen: Transparenz herstellen, Informationslabel vorschreiben sowie Schulung und Bildung in der Anwendung der Künstlichen Intelligenz vorantreiben. Die Entwicklung schreitet aber rascher voran. Wenn Sie diesen Artikel lesen, sind diese Worte schon fast ein halbes Jahr alt und die Künstliche Intelligenz um ein Millionenfaches gescheitert. Darum postuliere ich, was die Gründerinnen und Gründer der liberalen Revolution erkannt haben: die Demokratisierung der Künstlichen Intelligenz. Verbote funktionieren nicht und Einschränkungen sind ein ungleicher Wettkampf gegen die Zeit. Wollen wir eine offene, freiheitliche und liberale Demokratie, müssen der Zugang und die Entwicklung von KI demokratisiert werden. Ich weiss zwar noch nicht, wie wir das anstellen sollen, aber sicher ist, dass wir schnell daran arbeiten müssen.

Nun bleibt mir noch, Ihnen eine Antwort auf die eingangs gestellte Frage zu geben:

Was hat KI mit den Volkswahlen von Regierungen zu tun?

Die multiplen Krisen, mit denen wir konfrontiert sind, zeigen, wie wichtig es ist, dass Informationen ungefiltert und offen fliessen. Parlament, Regierung und Behörden ordnen den offenen Diskurs und führen zu demokratischen Entscheidungen. Fehlt in einer offenen Informationsgesellschaft die Divergenz, die Widerrede, sind Wahlen und Abstimmungen nur noch mittelbare Rituale mit schwindender demokratischer Legitimation.

Das Unmittelbarkeitsprinzip als strukturierendes Prinzip der Politik und insbesondere der Parlamente gewinnt an Bedeutung. Das Parlament kann somit eine zentrale Rolle bei der Wahl der Regierungen spielen, sei als wählendes Organ oder es bei der politisch-professionellen Evaluation. In Parlamenten kann der Diskurs physisch offener und direkter geführt werden und wäre allenfalls gegenüber den Manipulationsmöglichkeiten durch Künstliche Intelligenz besser gesichert.

Künstliche Intelligenz wird unser demokratisches System wesentlich herausfordern. Wir werden uns auf unsere demokratischen Grundwerte zurückbesinnen müssen, um die grundlegenden Herausforderungen der Demokratie angehen zu können. Will eine Demokratie mit der Technologie Schritt halten, muss sie wandelbar sein. Die Parlamente werden nicht umhin kommen, ihre zentrale Rolle, nämlich die Demokratie unmittelbar zu sichern, wieder vermehrt wahrzunehmen. Die sich daraus ergebende Frage, ob die Regierungen nicht besser durch die Parlamente gewählt werden, würde ich daher nicht von vornherein abtun. Wie immer dient das Mitteilungsblatt als Anstoss und Anregung, sich solche Fragen einmal grundsätzlich zu überlegen.

Dr. iur. Moritz von Wyss
Generalsekretär Kantonsrat Zürich



Abschaffung der Volkswahl der Kantonsregierungen?

Stefan G. Schmid

Prof. Dr. iur., Ordinarius für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verfassungsrecht an der Universität St. Gallen*

Fragt man Studierende, ob sie die Volkswahl des Bundesrates befürworten würden, verneint regelmässig eine deutliche Mehrheit. Fragt man sie anschliessend, ob sie denn auch die Volkswahl der Kantonsregierungen abschaffen möchten, so sprechen sich die meisten ebenfalls dagegen aus. Eine Abschaffung der Volkswahl empfänden viele als «konstraintuitiv», als «Entdemokratisierung» oder «Aristokratisierung», eine Art «Rückabwicklung» der Demokratischen Bewegung des 19. Jahrhunderts.

Während in den Landsgemeindekantonen von jeher die versammelte Aktivbürgerschaft die Regierung wählte, bestellte in den (weitgehend) repräsentativ-demokratischen Kantonen, die ab den 1830er-Jahren eine ausgeprägte Parlamentsherrschaft einrichteten, das Parlament als Stellvertreter des Volkes auch die Regierung. Als Genf als erster Nicht-Landsgemeindekanton 1847 die Volkswahl der Regierung einführte,¹ so war dies nicht nur für die Schweiz, sondern für Eu-

ropa «etwas ganz Neues, etwas wirklich Revolutionäres»² – und längerfristig auch für die anderen Kantone von grosser Bedeutung.³ Der vom US-amerikanischen Staatsrecht beeinflusste James Fazy (1794–1878), Anführer der Genfer Radikalen und ihrer Revolution von 1846, leitete die geheime Direktwahl des «Conseil d'Etat» durch die im «Conseil Général» versammelte Aktivbürgerschaft zwar unmittelbar aus dem Grundsatz der Volkssouveränität ab,⁴ doch wollte er damit vor allem die Regierung stärken, und zwar in einem Ausmass, wie es mit einer Wahl durch das Parlament, den «Grand Conseil», nicht möglich gewesen wäre.⁵ Tatsächlich bedeutete, politikwissenschaftlich gesprochen, die Einführung der Volkswahl der Kantonsregierung eine Annäherung an das Präsidialsystem. Nach Fazy ging es denn auch darum, ein Gegengewicht zur Machtfülle des Parlaments, zum «reaktionären» Parlamentarismus der altliberal-patrizischen Genfer Parlamentsmehrheit zu schaffen. Schliesslich sollte die Volkswahl der Kantonsregierung als Ersatz für die von den Radikalen nicht vorgesehenen Einrichtun-

* Der Verfasser dankt seinem Assistenten MLaw Micha Herzog, Rechtsanwalt, für die kritische Durchsicht und redaktionelle Bereinigung des Textes.

¹ Vgl. zur Chronologie ALFRED KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. 2: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 931ff. (Tabelle in Anhang 1: «Einführung wichtiger Volksrechte in Bund und Kantonen»), S. 932f.; ADRIAN VATTER, *Das politische System der Schweiz*, 4. Aufl., Baden-Baden 2020, S. 211 (Tabelle 5.1: «Die institutionellen Grundlagen der Regierungswahlen in den Kantonen»).

² ALFRED KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. 1: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 529.

³ Vgl. KÖLZ, *Verfassungsgeschichte I* (Anm. 2), S. 526; zu Herkunft und Verbreitung der Volkswahl der Regierung STEFAN G. SCHMID, *Die Zürcher Kantonsregierung seit 1803*, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 171ff.

⁴ Vgl. DIAN SCHEFOLD, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848*, Diss. Basel, Basel/Stuttgart 1966, S. 399, m.w.H.

⁵ Vgl. KÖLZ, *Verfassungsgeschichte I* (Anm. 2), S. 527f., m.w.H.

gen direkter Demokratie im Bereich der Gesetzgebung dienen.⁶

Genf blieb mit der Volkswahl der Regierung unter den Nicht-Landsgemeindekantonen – und besonders in der Westschweiz – noch lange die Ausnahme. 1863 folgte Basel-Landschaft, und schliesslich kam die Parlamentswahl der Regierung auch in anderen Kantonen zunehmend unter Druck; so gingen 1869 auch Zürich und Thurgau zur Volkswahl über, wobei sie gleichzeitig auch die Volkswahl der Ständeräte einführten.⁷

Wie im Kanton Genf, so wurde auch in anderen Kantonen die Forderung nach Einführung der Volkswahl der Regierung sowohl «positiv» als auch «negativ» begründet, das heisst mit der Stärkung von Regierung und Gewaltenteilung und mit der Schwächung des Parlaments. Solche Überlegungen finden sich aber nicht nur in Protokollen der verfassungsgebenden Räte, sondern auch in Schriften zeitgenössischer Juristen. Dazu zwei Beispiele:

- Der Journalist Florian Gengel (1834–1905), späterer Ständerat des Kantons Graubünden und erster Ständeratspräsident aus diesem Kanton, gleichzeitig einer der wichtigsten Theoretiker der schweizerischen direkten Demokratie im 19. Jahrhundert,⁸ bezweifelte zu Beginn der Demokratischen Bewegung der 1860er-Jahre zwar noch, dass sich die Volkswahl der Regierung auf breiter Front durchsetzen würde, sei man doch «so sehr daran gewöhnt [...], die Regierung als Kommission der Legislative konstituiert [sic] zu sehen».⁹ Er selbst hielt

damals die Idee der Volkswahl für richtig. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die Feststellung, dass der Grundsatz der «Trennung der Gewalten» die «Ausscheidung der Regierung und Gesetzgebung» verlange, was aber nicht der Fall sei, «wenn sie auseinander hervorgehen». Sowohl Regierung als auch Parlament müssten vielmehr «aus der Souveränität [sic], d.h. aus dem Volke hervorgehen», damit sie beide stark seien und die Regierung ihre «Idee» nicht mehr dem Parlament «opfern», sondern einen «Kampf» mit ihm aufnehmen werde. Gleichzeitig kontrolliere das Parlament so «nicht quasi sich selber, sondern eine wirkliche Regierung».¹⁰

- Bundesrat Jakob Dubs (1822–1879), Verfasser einer vielzitierten und -kritisierten theoretischen Schrift zur Schweizer Demokratie, lehnte 1868, als sich die Demokratische Bewegung im Kanton Zürich auf ihrem Höhepunkt befand, die Einführung des Gesetzesreferendums zwar ab, schlug aber gleichzeitig – gewissermassen als «Ersatz» – unter anderem die Volkswahl der Regierung vor.¹¹ Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die Kritik am Begriff des «Souverän-Stellvertreters», den er als «eine politische Monstruosität» bezeichnete: Die Kantonsparlamente hätten dadurch «eine Allmacht erlangt, wie sie jedenfalls kein einziger konstitutioneller Fürst Europa's» habe; «sie beherrschen die Gesetzgebung, die Regierung und die Justiz, und disponieren [sic] mit souveränster Befugniss [sic] über alle Kräfte des Staates zu ganz beliebigen Zwecken.»¹² Auch Dubs machte

⁶ KÖLZ, Verfassungsgeschichte I (Anm. 2), S. 527 f., m.w.H.

⁷ Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte II (Anm. 1), S. 932 f. (Tabelle in Anhang 1).

⁸ Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte II (Anm. 1), S. 9 ff.; STEFAN G. SCHMID, Florian Gengel – ein Bündner Theoretiker der direkten Demokratie, in: René Roca (Hrsg.), Beiträge zur Erforschung der Demokratie, Bd. 5 (im Erscheinen).

⁹ F[LORIAN] GENGEL, Aphorismen über demokratisches Staatsrecht, Bern 1864, S. 13.

¹⁰ GENGEL (Anm. 9), S. 14. Vgl. auch ders., Die Souveränität, in: H[ermann] A[l]exander Berlepsch (Hrsg.), Schweizerkunde. Land, Volk und Staat, geographisch-statistisch, übersichtlich-vergleichend dargestellt, 1. Aufl., Braunschweig 1864, S. 777 ff., 791 f.

¹¹ Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte II (Anm. 1), S. 31; SCHMID (Anm. 3), S. 179.

¹² J[AKOB] DUBS, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, Zürich 1868, S. 45.

zugunsten der Volkswahl der Regierung geltend, sowohl der «Rath» als auch die «Regierung» müssten «in vollster Unmittelbarkeit aus dem Souverän selbst hervorgehen, und nicht aus einander herauswachsen».¹³ Die Volkswahl der Regierung sei ein Mittel gegen deren Abhängigkeit vom Parlament. Die Parlamentswahl führe dazu, dass die Regierung «Rücksichten mit Rücksichten zu vergelten» habe und überdies Leute in die Regierung gelangten, die vom Volk nicht berücksichtigt würden.¹⁴

Der kurze Blick in die Verfassungsgeschichte zeigt also, dass die Stärkung der Regierung beziehungsweise die Schwächung des Parlaments zentrales Motiv für die Einführung der Volkswahl der Kantonsregierungen war. Dieses Ziel wurde umso mehr erreicht, als mit weitgehenden Initiativ- und Referendumsrechten noch weitere Einrichtungen hinzukamen, welche die parlamentarischen Zuständigkeiten beschnitten. Die Demokratische Bewegung hatte insofern eine «überschiessende Tendenz», die «Verzerrungen des Systems» bewirkte.¹⁵

Heute «disponieren» die Kantonsparlamente denn auch nirgends mehr «mit souveränster Befugnis».¹⁶ Vielmehr ist allgemein anerkannt, dass den Kan-

tonsregierungen trotz einer «relativen Parlamentsouveränität»¹⁷ tatsächlich schon aufgrund der Volkswahl eine starke und unabhängige Stellung gegenüber den Kantonsparlamenten zukommt.¹⁸ Überdies ist die kleine, stets handlungsfähige und – als Spitze der Verwaltung – frühzeitig und umfassend informierte, fast überall vollamtlich tätige Regierung gegenüber dem viel grösseren, sich zu einzelnen Sessionen und Tagessitzungen versammelnden und weitgehend durch die Volksrechte kontrollierten Milizparlament im Vorteil.¹⁹ Schliesslich wurden die Kantonsparlamente durch Verwaltungsreformen und neue Steuerungsinstrumente (etwa im Sinn von «New Public Management» und «Public Corporate Governance») sowie den kooperativen «Regierungskonferenz-Föderalismus» geschwächt.²⁰ Der Grad der «Exekutivdominanz» ist gemäss politikwissenschaftlichen Untersuchungen in den einzelnen Kantonen zwar sehr unterschiedlich ausgeprägt;²¹ so konnte

¹⁷ ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 312 (im Original hervorgehoben).

¹⁸ So etwa AUER (Anm. 17), Rz. 308; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis, 2. Aufl., Basel 2011, Rz. 481; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 1294, 1497; GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER/MAYA HERTIG RANDALL/ALEXANDRE FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, Bd. I: L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021, Rz. 223; VATTER (Anm. 1), S. 209; ROLF WIRZ, Oberste Gewalt in den Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion kantonaler Parlamente, in: Adrian Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Basel 2018, S. 289 ff., 289 f.; MORITZ VON WYSS, Parlament in den Kantonen und Gemeinden, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 3, Zürich 2020, VI.8, S. 1807 ff., Rz. 3, 6.

¹⁹ Vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Anm. 18), Rz. 1497; VON WYSS (Anm. 18), Rz. 3, 6.

²⁰ VON WYSS (Anm. 18), Rz. 6.

²¹ Die Extreme bilden die Kantone Appenzell Innerrhoden (schwaches Parlament, starke Regierung) und Genf (starkes Parlament, schwache Regierung); vgl. zum Ganzen STEPHANIE KAISS, Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in

¹³ DUBS (Anm. 12), S. 45.

¹⁴ DUBS (Anm. 12), S. 48. Jakob Dubs verband seine Forderung mit derjenigen nach Einführung eines zweistufigen Regierungsmodells (wie in der Helvetischen Republik), wobei er die Volkswahl nur für die Regierung vorsah und die Ernennung von Direktoren (als Departementsvorstehern) der Regierung überlassen wollte. So bekäme man, meinte er, «eine volkstümliche Regierung, eine gute Administration und eine unabhängige Rekursinstanz bezüglich aller Beschwerden gegen einzelne Direktoren, ohne die geringste Kostenvermehrung» (DUBS [Anm. 12], S. 47). Vgl. dazu die Kritik namentlich von C[ARL] HILTY, Theoretiker und Idealisten der Demokratie. Entgegnung auf die von Herrn Bundesrath Dr. Dubs verfasste Schrift über die Fortentwicklung der schweizerischen Demokratie, Bern/Solothurn 1868, S. 18 f.

¹⁵ KÖLZ, Verfassungsgeschichte II (Anm. 1), S. 913.

¹⁶ Vgl. vorn bei Anm. 12.

sich etwa in den Landsgemeindekantonen das Parlament neben Regierung und Aktivbürgerschaft – wenig erstaunlich – «nie richtig etablieren».²² Insgesamt aber scheint das Parlament trotz Modernisierungsbemühungen im Zug jüngerer Verfassungsreformen²³ das schwächste Organ im Gewaltenteilungsgefüge der Kantone geblieben zu sein.²⁴

Rührt dieses Ungleichgewicht unter anderem auch daher, dass durch die Volkswahl der kollegial organisierten Kantonsregierungen eine Art Dualismus der Volksvertretungen entstanden ist? So deutete etwa der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti nicht nur das Kantonsparlament, sondern auch die volksgewählte Kantonsregierung als ein Organ der «Volksvertretung».²⁵ Später fasste auch Kurt Eichenberger die volksgewählte Kantonsregierung als Repräsentationsorgan auf, denn verfassungsrechtlich würden «nicht qualitative oder quantitative Differenzierungen in der Repräsentationsnatur dieser beiden Organe gemacht».²⁶ Zuweilen ist auch von einer «Volksvertretung i.w.S.» die Rede.²⁷

Eine solche «Neben- oder Gegen-Repräsentation»²⁸ durch die Regierung

widerspricht zwar der Funktion der Volksvertretung als eines Repräsentationsorgans des Volkes «vor der Regierung».^{29, 30} Dennoch dürfte die Volkswahl, die – vorbehaltlich eines Abberufungsrechts³¹ – auf feste Amtsdauer erfolgt, verbunden mit der in der direkten Demokratie gebotenen Praxis des «freiwilligen Proporz»³² beziehungsweise der «quasiproportionale[n] Regierungsformeln»³³, den Gedanken der Regierung als Volksvertretung befeuern. Die Idee, dass die nach dem Mehrheitswahlverfahren bestellte Regierung³⁴ – ähnlich wie ein nach dem Verhältniswahlverfahren zusammengesetztes Parlament – die Wählerschaft, ja die Bevölkerung überhaupt möglichst genau widerspiegeln soll, und zwar über die zuweilen verfassungsrechtlich abgesicherten regionalen Gesichtspunkte hinaus,³⁵ ist hierzulande

Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bd. 18, Bern 1978, S. 11ff., 17.

²⁹ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Anm. 18), Rz. 1498.

³⁰ Vgl. die Kritik bei YVO HANGARTNER, Parlament und Regierung, ZBl 91/1990, S. 473 ff., 474; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Anm. 18), Rz. 1498.

³¹ Vgl. AUER (Anm. 17), Rz. 1091; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Anm. 18), Rz. 1545, 1547.

³² AUER (Anm. 17), Rz. 308; URS FELDER, Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems, Diss. Freiburg, Zürich 1993, S. 64 ff.; WOLF LINDER/SEAN MUELLER, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017, S. 121; ADRIAN VATTER, Kantonsregierungen, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 18. Dezember 2015, abrufbar unter <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010243/2015-12-18/>> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

³³ ADRIAN VATTER/THOMAS MILIC, Regierungs-konkationen in der Schweiz, in: Adrian Ritz/Theo Haldemann/Fritz Sager (Hrsg.), Blackbox Exekutive, Basel 2019, S. 235 ff., 249 Anm. 9.

³⁴ Nur im Kanton Tessin wird die Regierung nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt (Art. 66 KV TI).

³⁵ Vgl. dazu Art. 84 Abs. 2 KV BE und Art. 52 Abs. 2 KV VS (Schutz regionaler Minderheiten) bzw. Art. 95 Abs. 2 zweiter Satz KV UR und Art. 52 Abs. 3 zweiter Satz KV VS (Vorkehrungen gegen regionale Übervertretung); ferner Art. 60 KV SO (Berücksichtigung der verschiedenen Bevölkerungskreise bei der Ämterbesetzung im Allgemeinen); AUER (Anm. 17), Rz. 199; BUSER (Anm. 18), Rz. 483; VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN,

den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonalen Ebene, Parlament, Parlement, Parlamento Nr. 1/2012, S. 17 ff., 18, und Wirz (Anm. 18), S. 299 f.

²² ADRIAN VATTER, Kantone, in: Yannis Papadopoulos et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 7. Aufl., Basel 2022, S. 273 ff., 283 f., m.w.H.

²³ VON WYSS (Anm. 18), Rz. 6.

²⁴ Vgl. schon JEAN-DANIEL DELLEY/ANDREAS AUER, Structures politiques des cantons, in: Raimund E. Germann/Ernest Weibel (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 3: Föderalismus, Bern/Stuttgart 1986, S. 85 ff., 98: «[...] le sentiment prédomine que dans l'équilibre des pouvoirs, le plus faible est le parlement cantonal.»

²⁵ Z[ACCARIA] GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 282, 403.

²⁶ KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986, S. 252, N 3 der Vorbemerkungen zum Unterabschnitt B.

²⁷ BUSER (Anm. 18), Rz. 481.

²⁸ ROGER BLUM, Rolle, Schwierigkeiten und Reform der kantonalen Parlamente, in: Schweizerisches

denn auch weit verbreitet. Freilich werden nicht nur in Bezug auf die volksgewählten Kantonsregierungen, sondern auch auf den parlamentsgewählten Bundesrat unzählige Repräsentationsansprüche geltend gemacht. Sie gehen über die föderalistisch motivierte angemessene Vertretung von Landesgegenden und Sprachregionen (Art. 175 Abs. 4 BV) weit hinaus und zielen darauf ab, die Landesregierung zu einem Spiegelbild der Gesellschaft zu machen.

Die starke Stellung, über welche die volksgewählte Kollegialregierung als «Quasi-Volkvertretung» in den Kantonen verfügt, kann aus demokratischer Sicht durchaus Vorteile bieten, etwa im Hinblick auf die Rechtsetzungsfunktion, die – obwohl «Stammfunktion» des Parlaments – heute schwergewichtig Regierung und Verwaltung wahrnehmen. Erscheint die Kantonsregierung aus Sicht der Wählerschaft als demokratisch gut legitimiertes «Mini-Parlament», so eröffnen sich erhebliche Handlungsspielräume der Exekutive, die nicht zuletzt in Krisensituationen wichtig sein können.³⁶

Das Bewusstsein, von der Aktivbürgerschaft zu einer «Volkvertreterin» oder einem «Volkvertreter» gewählt worden zu sein, bestimmt zuweilen auch das Verhalten des einzelnen Regierungsmitglieds, das ein Geschäft im Parlament zu vertreten hat. So stellte 1990 die damalige Zürcher Ständerätin Monika Weber, die einst selbst dem Kantonsrat angehört

hatte, fest, «ein Regierungsrat» erlaube sich «ohne weiteres, das Parlament zur Begründung seines Standpunktes darauf hinzuweisen, dass er ein Volkvertreter sei».³⁷ Das Selbstbewusstsein auf der Regierungsbank dürfte nicht zuletzt deshalb ausgeprägt sein, weil ein Regierungsmitglied, das in *einem* Wahlkreis nach dem Mehrheitswahlverfahren erkoren worden ist, über eine stärkere demokratische Legitimation verfügt als ein Parlamentsmitglied, das in einem von mehreren Wahlkreisen sein Mandat nach dem Verhältniswahlverfahren errungen hat.

Wäre die Abschaffung der Volkswahl der Kantonsregierungen wünschbar und möglich? Auffallend ist immerhin, dass ein Übergang zur Parlamentswahl politisch kaum ein Thema ist, obschon sie der Exekutivdominanz entscheidend entgegenwirken könnte.³⁸ Die Abschaffung der Volkswahl erschiene wie erwähnt zwar als «kontraintuitiv», mit Blick auf einen historischen «Parallelfall» aber politisch nicht als vollkommen ausgeschlossen: So ging die Demokratische Bewegung ja nicht nur bei Personal-, sondern auch Sachentscheidungsrechten des Volkes sehr weit. Zahlreiche – vor allem Deutschschweizer – Kantone versuchten die «Volksgesetzgebung» zu verwirklichen, indem sie sämtliche Gesetze dem *obligatorischen* Referendum unterstellten.³⁹ Die vom Geist Jean-Jacques Rousseaus geprägte Einrichtung des obligatorischen Gesetzesreferendums hat inzwischen fast überall dem fakultativen Gesetzesreferendum Platz gemacht oder ist stark relativiert worden, indem bloss noch Gesetze, die nicht von einer qualifizierten Mehrheit des Kantonsparlaments gutgeheissen werden,

Gouvernement et administration dans les cantons et les communes, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 3, Zürich 2020, VI.9, S. 1833 ff., Rz. 9; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Anm. 18), Rz. 1523 ff.

³⁶ Vgl. zur «kompensierenden Funktion» der durch Volkswahl legitimierten, politisch breit abgestützten Kollegialregierung bei krisenbedingter Ausweitung ihrer Befugnisse zur materiellen Gesetzgebung ANDREAS GLASER, Schweiz: Die Regierung als Gesetzgeberin in der direkten Demokratie – neuer Schub für den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene?, Zeitschrift für öffentliches Recht 77/2022, 113 ff., 133.

³⁷ MONIKA WEBER, Die kantonalen Parlamente im Vergleich zum Bundesparlament, in: Paul Stadlin (Hrsg.), Die Parlamente der schweizerischen Kantone, Zug 1990, S. 55 ff., 55.

³⁸ Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte II (Anm. 1), S. 914 f.

³⁹ KÖLZ, Verfassungsgeschichte II (Anm. 1), S. 913.

zwingend der Volksabstimmung zu unterstellen sind.⁴⁰ Allerdings: Während der Übergang vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum unter dem Gesichtspunkt der Freiheit keinen Verlust für die Aktivbürgerschaft bedeutet, solange das Unterschriftenquorum tief angesetzt ist,⁴¹ berührt die Abschaffung der direkten Wahl der Regierenden durch die Regierten durchaus die Selbstbestimmung; Jakob Dubs sah in der Volkswahl der Regierung sogar «eine Lebensfrage der Demokratie».⁴² Sieht man den Sinn der Demokratie – wie der Verfasser – in der Verwirklichung des Freiheitsgedankens, stellt sich hier letztlich die Frage, ob der Verlust, der mit einer Abschaffung der Volkswahl der Kantonsregierungen verbunden wäre, durch den Gewinn, der sich insbesondere aus einer wirksameren parlamentarischen Regierungs- und Verwaltungskontrolle ergeben würde, aufgewogen werden könnte – eine Frage, die sich nicht wissenschaftlich beantwortet lässt.

⁴⁰ Vgl. AUER (Anm. 17), Rz. 949.

⁴¹ Vgl. HANS NEF, Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie, in: Demokratie und Rechtsstaat. Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 203 ff., 223, der diesen Übergang schon 1953 gefordert hatte. Ferner KÖLZ, Verfassungsgeschichte II (Anm. 1), S. 913 f.

⁴² J[AKOB] DUBS, Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dargestellt für das Volk, Erster Theil, 2. Aufl., Zürich 1878, S. 84.



Stärkung des Parlaments durch Wahl der Regierung?

Sean Mueller
prof. Université de Lausanne

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob eine Wahl der Kantonsregierung durch das Parlament zu einer Stärkung der Legislative führen würde. Dazu werden in einem ersten Schritt die kantonalen Regierungssysteme vergleichend eingeordnet. Anschließend werden das Ausmass der gegenwärtigen Exekutivdominanz und die Gründe für die aktuelle Stellung der Kantonsparlamente in ihrem jeweiligen Gefüge vorgestellt. Aus dem so Dargelegten ergibt sich sodann die Antwort auf die gestellte Frage: Eine Parlamentswahl der Regierung hätte zwar durchaus das Potenzial, die Legislative zu stärken. Dies wäre aber weder automatisch der Fall noch unbedingt das geeignetste Mittel, dieses Ziel zu erreichen. Denn ob eine bloss indirekte Wahl der Regierung tatsächlich das Parlament besserstellt, hängt nicht zuletzt von spezifischen politischen Folgen und tatsächlichen Konstellationen ab. Auch würde sich ohne weitere Massnahmen, die sich alle losgelöst von der Parlamentswahl der Regierung umsetzen liessen, das Ungleichgewicht in der tatsächlichen Bedeutung von Exekutive und Legislative nicht gross verändern.

1. Kantonale Regierungssysteme im Vergleich

In der vergleichenden Regierungslehre gibt es zwei grosse Typologien oder Möglichkeiten, wie Legislative und Exekutive ausgestaltet und zueinander in Verbindung gesetzt werden. In *parlamentarischen* Sys-

temen wird einzig das Parlament durch Volkswahl bestellt; die Regierung bildet sich aus seinem Inneren und bleibt auf eine permanente, explizite oder implizite Mehrheit der Sitze angewiesen (Marschall 2005). In *präsidentiellen* Systemen hingegen wird zusätzlich zum Parlament auch die Chefin der Exekutive und oftmals auch ihre Stellvertreterin in direkter Volkswahl erkoren. Anders als in parlamentarischen Systemen, wo Regierung und Parlament in gegenseitiger Abhängigkeit und auch personeller Machtverschränkung operieren, zeichnet sich der Präzidentialismus also durch jeweilige Unabhängigkeit und gegenseitige Machtkontrolle aus. In der Regel kann weder die Präsidentin das Parlament frühzeitig auflösen, noch das Parlament die Regierungs- und Staatschefin entlassen – Ausnahmen wegen Amtsmissbrauch vorbehalten.

Das auf Schweizer Bundesebene praktizierte Regierungssystem fällt bekanntlich zwischen Präzidentstuhl und Parlamentarismus (Ganghof 2005; Shugart & Carey 1992; Vatter 2020a). Positiv ausgedrückt verbindet es die der Stabilität zuträglichen Elemente beider Idealtypen: Der Bundesrat wird einerseits durch seine bloss indirekte Wahl wie in parlamentarischen Systemen an eine Mehrheit der Abgeordneten gebunden und zugleich breit legitimiert. Andererseits bleibt er durch die gegenseitige Unabhängigkeit ab dem Zeitpunkt seiner Wahl wie in präzidentuellen Systemen während vier Jahren von wechselnden Mehrheiten und destabilisierenden Parteikämpfen verschont. Gemäss der seit 1959 praktizierten Zauberformel werden alle grossen Parteien anteilmässig an der Regierung beteiligt, auch wenn nicht immer ganz klar bzw. politisch umkämpft ist, wie

das konkret umzusetzen ist (Bochsler & Sciarini 2006; Linder & Mueller 2017; Vatter 2020b, 60–68).

In den Kantonen bestehen wie auf Bundesebene die Regierungen zwar ebenfalls aus mehreren, d.h. 5 oder 7 gleichberechtigten Mitgliedern. Diese werden aber allesamt einzeln vom Volk direkt gewählt; mit Ausnahme des Tessins zudem überall im Majorzverfahren (Vatter 2020a, 211). Somit approximieren die Kantone das präsidentielle System fast vollständig, obgleich der Ausdruck Kollegialpräsidentialismus zutreffender wäre.¹ Deswegen müssen die Kantonsregierungen, genau wie auf Bundesebene, für jede einzelne Vorlage eine parlamentarische Mehrheit zimmern. Die je nach Kanton noch stärker als auf Bundesebene ausgebauten direkt-demokratischen Rechte sind dabei Fluch und Segen zugleich – denn, so Vatter (2020a, 212): «Sind nicht alle referendumsfähigen Kräfte in die Regierungstätigkeit eingebunden, erhöht sich das Risiko von Referendumsabstimmungen erheblich.» Darauf wird im nächsten Abschnitt ausführlicher eingegangen.

Anders als in vielen klassischen präsidentiellen Systemen verfügen die Kantonsregierungen aber über kein legislatives Veto; die funktionale Trennung ist also noch besser hergestellt als zum Beispiel in den USA, wo die Vizepräsidentin gar den Senat präsidiert. Auch die Möglichkeit des Impeachments ist nur in wenigen Kantonen vorhanden und wird meistens (so in Bern, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Uri und Genf) durch Volksentscheid abgeschlossen (Serdült 2015; Bourquin 2023).² Im Mai 2022 akzeptierte auch die aargauische

Stimmbevölkerung die Möglichkeit einer Abberufung der Regierungsmitglieder, im Juni 2023 folgte die jurassische. Beide Vorgaben harren zwar noch der gesetzlichen Konkretisierung, werden aber kaum um eine Mitsprache des Stimmvolkes bei der Frage der Absetzung amtierender Regierungsmitglieder herumkommen – die Maxime «in dubio pro populo» gilt auch hier.

2. Stellung und Zusammensetzung der Kantonsparlamente

Wie einflussreich eine bestimmte Institution ist, hängt zum einen von ihren eigenen rechtlichen Möglichkeiten sowie denen anderer ab. Zu welchen Themen, zu welchem Zeitpunkt und wie verbindlich kann ein Parlament auf welche Art (mit-)entscheiden? Zum anderen spielen das Vorhandensein unerlässlicher Ressourcen sowie politische Faktoren wie relative und relationale Mehrheitsverhältnisse eine entscheidende Rolle für die effektive Nutzung all jener Möglichkeiten.³ Ein vollständiges Panorama aller anderen Institutionen und Akteure, die bei der Beurteilung der Wichtigkeit eines bestimmten Kantonsparlamentes einzubeziehen sind, liefert Abbildung 1. Die wichtigsten Beziehungen sind hierbei jene zur kantonalen Regierung auf der einen und zum kantonalen Stimmvolk auf der anderen Seite.

Die Wichtigkeit eines kantonalen Parlaments im Verhältnis zu «seiner» Exekutive

mitglieder durch das Parlament ausgeübt (siehe z.B. Behördengesetz NW vom April 1971, Kap. 6.1).

³ Der Begriff der relativen Mehrheit bezieht sich auf die inneren Verhältnisse, also wie stark sind zum Beispiel die bürgerlichen Parteien gegenüber der Ratslinken: 51%, 56% oder 78% der Sitze? Unter relationaler Mehrheit verstehe ich das Zusammenspiel von parlamentarischer und exekutiver Zusammensetzung: Auch ein von bürgerlichen Parteien dominiertes Parlament ist in Zeiten einer Mitte-links-Regierung («Kohabitation») weniger durchsetzungsfähig als bei horizontaler Kongruenz.

¹ Die Volkswahl findet sich auch auf lokaler Ebene – mit Ausnahme jener Neuenburger Gemeinden, deren Parlamente die Regierung wählen (Strebel 2023, 65): einzig die Stadt Neuenburg, Le Locle, La Chaux-de-Fonds sowie Cressier wählen ihre Exekutiven an der Urne (Neuenburg 2020).

² In Neuenburg, Graubünden und Nidwalden hat das Amtsenthebungsverfahren hingegen administrativen Charakter und wird bezüglich Regierungs-

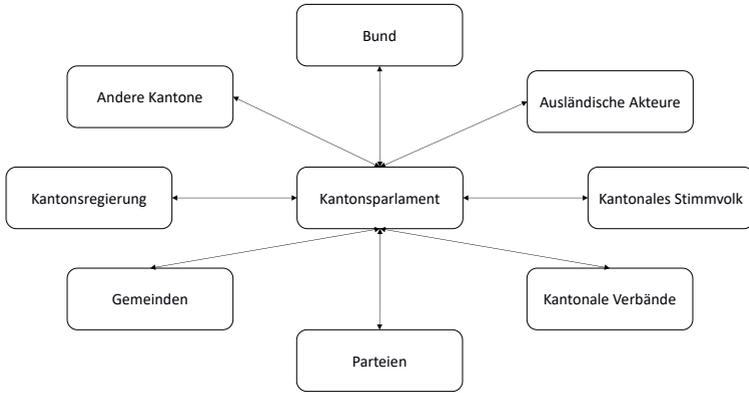


Abbildung 1: Institutionelle Stellung der Kantonsparlamente.
 Quelle: Eigene Darstellung.

wurde bereits verschiedentlich diskutiert und vermessen, und zwar sowohl was das Rechtliche wie auch seine tatsächliche Ressourcenausstattung (Bundi et al. 2018) anbetrifft. Kaiss (2010) und Wirz (2018) erarbeiteten beide detaillierte Indizes, die einen interkantonalen Vergleich ermöglichen. Zur Erstellung ihrer Masse stellen sie auf die drei Kerndimension der parlamentarischen Funktion ab: Gesetzgebung, Wahlen und Kontrolle. So erscheinen die Parlamente der Kantone Genf und Bern als besonders stark, jene der beiden Landsgemeindekantone Glarus und Appenzell Inner-Rhoden hingegen eher schwach (Vatter 2020a, 281).

Damit ist auch schon die enge Beziehung des inter-institutionellen Gefüges mit dem anderen grossen Strukturprinzip angesprochen: der direkten Demokratie. Sie erlaubt es stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern, politische Entscheide direkt zu fällen und somit entgegen des parlamentarischen Willens oder auch diesen stützend zu regieren. Auch hier bestehen unterschiedliche Messansätze. Der bislang verbreitetste ist jener von Stutzer

(1999), den Vatter (2020a, 363) bis 2018 weiterführte. In der Tat zeigt sich eine negative Korrelation des Stutzer-Indexes mit beiden eben erwähnten Massen zur Stärke der Parlamente: diese sind dort besonders stark, wo das Stimmvolk weniger – und weniger oft (Vatter 2020a, 364) – direkt entscheidet. Das gleiche trifft auf den anderen, neueren Index der kantonalen direkten Demokratie zu: jenen von Leemann & Stadelmann-Steffen (2022). Mit anderen Worten befinden sich die Kantonsparlamente nicht nur mit ihren jeweiligen Regierungen, sondern auch mit den sie wählenden Stimmbürgerinnen und -bürgern im stetem Austausch und Wettbewerb um die finale Entscheidungshoheit.

Ein letzter Aspekt, der bezüglich der Stellung der Kantonsparlamente ebenfalls in Betracht gezogen werden muss, zielt auf ihre innere Kohärenz. Eine von einer einzigen Partei dominierte Versammlung besitzt eine andere Durchschlagskraft als eine in vier oder fünf ähnlich grosse Fraktionen zerstückelte. Auch kommt der Art der Wahl (Proporz, Majorz oder gemischt) und noch mehr dem damit zusammenhän-

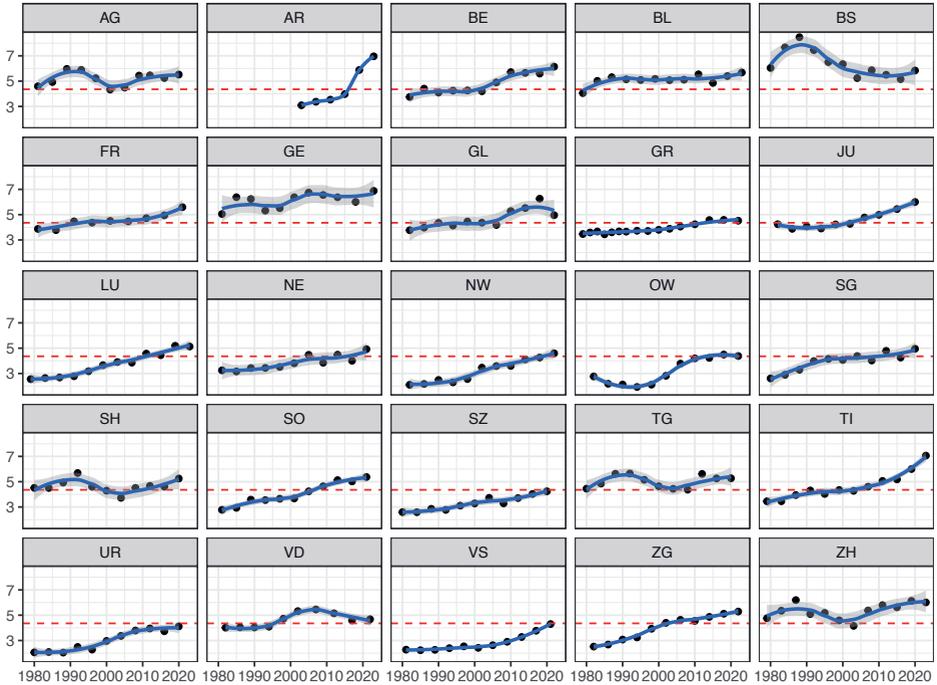


Abbildung 2: Effektive Anzahl Parteien in den Kantonsparlamenten, 1979–2023.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Vatter et al. (2020) und Updates via BFS (2023); ohne AI.
 Die gestrichelte Linie entspricht dem langjährigen, ungewichteten Durchschnitt von 4.4.

genden Ausmass der parlamentarischen Repräsentativität eine wichtige Legitimationsfunktion zu. Bezüglich Disproportionalität lassen sich über die letzten Jahre hinweg kaum Veränderungen feststellen: Über alle Kantone hinweg blieb diese auf einem tiefen Niveau (Vatter et al. 2020). Die effektive Anzahl politischer Parteien in den Kantonsparlamenten jedoch ist beinahe überall angestiegen, wie Abbildung 2 verdeutlicht. Nur gerade in Basel-Stadt ist sie merklich gesunken, bleibt aber auch dort über dem langjährigen Schnitt. Über alle 25 in Abbildung 2 aufgeführten Kantone hinweg ist die effektive Anzahl politischer Parteien zwischen 1979 und 2023 von 3.5

auf gut 5.5 gestiegen.⁴ Die Kantonsparlamente sind somit zwar bunter und breiter, aber nicht unbedingt durchschlagskräftiger geworden.

⁴ Die Fusion von BDP und CVP zur Mitte-Partei ist in den Parlamenten von UR, SZ, BS, SH, SG, AG, TG und JU (alle mit Wahlen im Jahr 2020) noch nicht abgebildet. «Übrige» sind im Index nicht berücksichtigt, was insbesondere in AR und TI die Anzahl effektiver Parteien künstlich höher erscheinen lässt. Formel: $1/\sum s^2$ wobei s dem Sitzanteil einer Partei direkt nach den Wahlen entspricht.

3. Mögliche Auswirkungen einer Parlamentswahl der Regierung

Was würde sich nun ändern, wenn eine kantonale Regierung nicht mehr vom Volk direkt sondern lediglich indirekt, durch das Parlament gewählt würde? Unter der Annahme, dass das gleiche oder zumindest ein sehr ähnliches Prozedere wie auf Bundesebene verwendet würde, lassen sich folgende Überlegungen anstellen.

Zum Ersten würde sich an der *parteilichen Zusammensetzung der Regierung* wohl nur sehr wenig ändern. Schon heute ähneln sich kantonale Regierung und Parlament stärker, als ihre separate Volkswahl dies vermuten liesse (Vatter 2020a, 217–8; Bochsler & Sciarini 2006). Der durchschnittliche Konkordanzgrad zwischen 1979 und 2018 beträgt über alle Kantone hinweg 80%, ist allerdings von 85% auf 75% gesunken (Vatter et al. 2020).⁵ Dieser Umstand ist vor allem dem sogenannten «freiwilligen Proporz» geschuldet, gemäss welchem die Parteien nur so viele Exekutivsitze beanspruchen und entsprechende Kandidaturen aufstellen wie ihnen anteilmässig – sprich gemäss Stimmanteil der kantonalen Parlamentswahlen – zustehen (Bochsler & Bousbah 2015, 656). Da die Umwandlung der parlamentarischen Stimm in entsprechende Sitzanteile in den meisten Kantonen wie schon gesagt sehr proportional verläuft (Vatter 2020a, 68–71), ist nicht ersichtlich, warum ein Umweg über die Gewählten zu einem anderen Resultat führen sollte, als wenn die Auswahl durch die Wählenden direkt erfolgt. Schliesslich unterscheidet sich der kantonale Konkordanzgrad auch kaum von jenem auf Bundesebene, wenn als Massstab die (fiktiven) Stimmanteile für die Nationalratswahlen genommen werden (2015: 80%; 2019: 69%

bzw. nach Fusion der CVP mit der BDP 71%; BFS 2023 sowie Vatter 2020b, 57–60). Mit anderen Worten: Dass trotz unterschiedlicher Wahlmodi (Bund: National- und Ständerat als Vereinigte Bundesversammlung; Kantone: Stimmvolk) auf beide Ebenen Konkordanz besteht, deutet darauf hin, dass andere Faktoren wie eben gerade die direkte Demokratie für die Herstellung derselben verantwortlich sind.

Würde sich eventuell die *personelle Zusammensetzung* der Regierungen ändern? Allzu polarisierende Kandidaturen haben es in Majorzwahlen bekanntlich schwerer, als wenn sie wie in proportionalen Systemen von ihrer Parteimarke und -basis profitieren können. Unter obengenannter Annahme der Übernahme des Bundessystems würde aber der Majorz – 50%+1 aller gültigen Stimmen – bestehen bleiben. Zudem stellt die Auslagerung der effektiven Auswahl der Personen an das Volk ein elegantes Mittel der parteiinternen Konfliktlösung dar. Wieder antretende Regierungsmitglieder können so leichter abgewählt werden, da der Souverän per definitionem niemandem Rechenschaft schuldig ist. Eine Parlamentswahl hingegen könnte durch enge personelle Bindungen und gegenseitige Schuldigkeiten zu noch weniger unfreiwilliger Fluktuation führen, als dies heute schon der Fall ist (Milic 2014). Auf Bundesebene sind denn seit 1848 auch bloss drei Bundesräte und eine Bundesrätin nicht wiedergewählt worden, obwohl sie weitermachen wollten (Vatter 2020b, 78–79). Im Wissen um eine fast garantierte Wiederwahl seiner Mitglieder durch das Parlament könnte der Regierungsrat also paradoxerweise noch gestärkt werden. Würde sich denn drittens das *Verhältnis zwischen Regierung und Parlament* merklich ändern? Nicht, wenn all die anderen Faktoren – vornehmlich die ausgebaute direkte Demokratie, das Bestehen eines Milizparlaments mit tiefer Ressourcenausstattung und hoher, ja gar zunehmender Parteifragmentierung – bestehen bleiben.

⁵ Diese Zahlen geben den summierten Stimmanteil aller Regierungsparteien wieder. Siehe dazu auch schon Trechsel (2000, 100–23).

Denn diese sind es, die es den Kantonsparlamenten wie übrigens auch dem Bundesparlament verunmöglichen, die ihnen vom Verfassungsrecht eigentlich zugesicherte Suprematie tatsächlich zu leben. Kantonsregierungen müssten sich denn auch wie bisher für jede Vorlage eine parlamentarische Mehrheit zusammensuchen – ausser, das Scheitern eines Projektes führte zu einer Entlassung eines einzelnen oder des gesamten Regierungsrates und/oder die Regierung könnte mit vorgezogenen Parlamentswahlen drohen. Beides würde eine Parlamentsmehrheit auf die Regierungslinie einschwören. Doch auch diese für klassische parlamentarischen Systeme typischen Instrumente haben in Ländern wie Grossbritannien, Deutschland oder Spanien eher die Regierung gestärkt als das Parlament, was wiederum dem Aufkommen professionalisierter, hierarchisch geführter Parteien geschuldet ist. Vorgezogene Gesamterneuerungswahlen sind zudem in der Schweiz nur sehr selten; auf Bundesebene zuletzt nach Annahme der Proporzwahl für den Nationalrat (Swissvotes 2023).

Viertens und letztens stellt sich die Frage, wie die zusätzliche Wahlkompetenz die Wahrnehmung des Parlaments selber verändern würde. Denkbar wäre etwa eine *höhere Wahlbeteiligung*, wenn mit der direkten Legislativ- auch die indirekte Exekutivwahl einhergeht. Eine Stimme für eine Parteiliste wäre dann auch gleichzeitig eine für ihre «Spitzenkandidatin (-nen)», wie das in Deutschland heisst. Denkbar wäre auch, zumindest in einer Übergangsphase, dass amtierende und zukünftige Regierungsmitglieder sich einer «Komplimentswahl» stellen müssten, um wenigstens so des Volkes direkten Segen zu erhalten. Aus beidem resultierte wohl ein grösseres Ansehen des Parlaments als heute, zumal in der breiten Wahrnehmung – wenn auch nicht unbedingt in der Praxis – die Regierung dann ja vom Parlament abhängen würde. Allerdings hat die

Beteiligung an Nationalratswahlen in allen Kantonen seit den 1990er-Jahren zugenommen, also seit dem Aufstieg der SVP und der damit einhergehenden Polarisierung (BFS 2023). Dies zeigt, dass die Wahlbeteiligung nicht in erster Linie von institutionellen Rahmenbedingungen abhängt (denn diese haben sich ja bezüglich des Nationalrates seit 1919 nicht verändert), sondern immer auch der politischen Konjunktur geschuldet ist.

Zudem würden bei einer Wahl der Regierung durch das Parlament *unpopuläre Entscheide und Skandale* ersterer auf letzteres zurückfallen, da dieses ja für die Auswahl verantwortlich war. Auch eine ungenügende Vertretung politischer Minderheiten in der Regierung würde bei einer Parlamentswahl noch direkter den Parteien angelastet; heute ist zumindest teilweise⁶ das Stimmvolk selber schuld. Bei der Wahl der Regierung durch das Parlament müssten sich schliesslich die Parteien intern und untereinander vermehrt absprechen, da die Wahl nicht mehr an das Volk delegiert werden kann. Dadurch könnte der Vorwurf der elitären Abgehobenheit entstehen. Dieser stand schon bei allen drei eidgenössischen Volksinitiativen, die die Volkswahl des Bundesrats forderten, im Zentrum (Swissvotes 2023). Zusätzliche Kompetenzen bedeuten also immer auch zusätzliche Verantwortung und ein zusätzliches Risiko.

Auch würde zumindest zu Beginn des neuen Regimes dem Parlament der Nimbus eines *Diebes an direkter Volksmitsprache* haften und es müsste mindestens ein klarer Mehrwert des Systemwechsels aufgezeigt werden, um dies aufzufangen. Die tatsächliche Entwicklung der Wahlrechte, die meistens den Weg hin zum Volk und nicht von ihm weg gingen, deutet an, wie schwierig das diskursiv wäre. Seit den 1970er-

⁶ Die Parteien tragen durch ihr Angebot an Kandidaten und, immer mehr, Kandidatinnen natürlich das Ihre bei.

Jahren werden denn auch alle Mitglieder des Ständerates vom Volk gewählt (Vatter 2020a, 67), obwohl jeder Kanton autonom entscheiden kann und sich hier zwecks föderaler Mitwirkung eine Parlamentsaus- und bei ungenügendem Verhalten eine -abwahl eigentlich stärker aufdrängen würde.⁷ Warum die numerisch (2 oder 1 von 46) weniger wichtigen Ständeräte vom Volk aber (neu) alle Regierungsräte vom Parlament gewählt werden sollten, wäre schwer zu erklären.

Denkbar wäre abschliessend natürlich auch ein anderer als der auf Bundesebene praktizierte Wahlmodus. In Nordirland zum Beispiel stellen die jeweils grössten Parteien der Nationalisten und Unionisten automatisch den regionalen Premier bzw. Vize-Premier; auch die anderen Parteien wären automatisch ihrer Parlamentsgrösse nach in der Exekutive vertreten, verzichten aber in der Regel darauf (z.B. McGarry & O'Leary 2016). Ein solcher Automatismus, zumal er die Parteipräsidentinnen oder sonst wie Bestgewählten beträfe, liesse sich nur schwer mit dem Kollegialismus vereinen. Umgekehrt könnten nicht die einzelnen Regierungsmitglieder, sondern lediglich ganze Equipen gewählt werden, wie etwa von Vatter (2020b, 350–1) für den Bundesrat angedacht. Dies würde zwar den Kollegialgedanken stärken, benötigte aber umso stärkere Absprachen zwischen den Parteien bzw. Fraktionen und ihren einzelnen Exponenten (Schwarz & Vatter 2011, 34). Solche Eliten-Absprachen gehören zwar auch in einer halbdirekten Demokratie wie der schweizerischen (auf allen Ebenen) zum alltäglichen Brot politischen Entscheidens. Trotzdem lassen sie sich am besten dann treffen, wenn die verschiedenen Akteure ihre jeweils eigene,

unabhängig von anderen gewonnene Legitimität besitzen.

Literaturverzeichnis

- BFS – Bundesamt für Statistik. 2023. Auf <https://www.bfs.admin.ch/>
- Bochsler, Daniel, und Karima Bousbah. 2015. Competitive Consensus. What comes after Consociationalism in Switzerland? *Swiss Political Science Review* 21(4): 654–679
- Bochsler, Daniel, und Pascal Sciarini. 2006. Neue Indikatoren zur Bestimmung der arithmetischen Regierungskonkordanz. *Swiss Political Science Review* 12(1): 105–22.
- Bourquin, Vincent. 2023. «L'affaire Maudet rebondit dans le Jura». *Le Temps*, 9.6.23.
- Bundi, Pirmin, Daniela Eberli und Sarah Bütikofer. 2018: Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Schweizer Parlamenten. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Das Parlament der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*. Zürich: NZZ Libro, 315–44.
- Ganghof, Steffen. 2005. Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift* 46(3): 406–431.
- Kaiss, Stephanie. 2010. Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen. Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Lizentiatsarbeit der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Leemann, Lucas, und Isabelle Stadelmann-Steffen. 2022. Satisfaction with Democracy: When Government by the People brings Electoral Losers and Winners Together. *Comparative Political Studies* 55(1): 93–121

⁷ Die Kantone Neuenburg und Jura verwenden hier aus Inklusionsgründen gar das Proporzwahlrecht, obwohl das bei lediglich zwei Sitzen eigentlich wenig Sinn hat.

- Linder, Wolf, und Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie*. 4. Auflage, Bern: Haupt.
- Marschall, Stefan. 2005. *Parlamentarismus: Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos.
- McGarry, John und Brendan O’Leary. 2016. Power-Sharing Executives: Conso-
ciational and Centripetal Formulae and
the Case of Northern Ireland. *Ethnopolitics* 15(5): 497–519.
- Milic, Thomas. 2014. Gekommen, um zu
bleiben – der Amtsinhaberbonus bei
kantonalen Exekutivwahlen. *Swiss Political Science Review* 20(3): 427–452
- Neuenburg. 2020. *Elections communales du 25 octobre 2020*. Auf <https://syvotepub.ne.ch> [20.6.23].
- Schwarz, Daniel, und Adrian Vatter. 2011. *Die Auswirkung einer Reform der Wahl-
funktion des Parlaments auf dessen
Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion*.
Studie im Auftrag der Parlaments-
dienste der schweizerischen Bundes-
versammlung. Bern: Institut für Politik-
wissenschaft, Universität Bern.
- Serdült, Uwe. 2015. The history of a dor-
mant institution – legal norms and the
practice of recall in Switzerland. *Representation* 51(2): 161–72.
- Shugart, Matthew Soberg, und John M.
Carey. 1992. *Presidents and Assemblies.
Constitutional Design and Electoral
Dynamics*. Cambridge: Cambridge Uni-
versity Press.
- Strebel, Michael. 2023. *Das schweizeri-
sche Parlamentslexikon*. Basel: Helbing &
Lichtenhahn.
- Stutzer, Alois, 1999: Demokratieindizes
für die Kantone der Schweiz. Working
Paper No. 23. Zürich: Institut für Empiri-
sche Wirtschaftsforschung, Universität
Zürich.
- Swissvotes. 2023. Datenbank der
Schweizer Volksabstimmungen, auf
<https://swissvotes.ch>.
- Trechsel, Alexander H. 2000. *Feuerwerk
Volksrechte. Die Volksabstimmungen in
den schweizerischen Kantonen 1970–
1996*. Basel/Genf: Helbing & Lichten-
hahn.
- Vatter, Adrian, Tobias Arnold, Alex-
ander Arens, Laura-Rosa Vogel, Marc
Bühlmann, Hans-Peter Schaub, Oliver
Dlabac und Rolf Wirz. 2020. *Demokratie-
muster in den Schweizer Kantonen, 1979–
2018 (Datensatz)*. Bern: Universität Bern,
Institut für Politikwissenschaft.
- Vatter, Adrian. 2020a. *Das politische
System der Schweiz*. 4. Auflage, Baden-
Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian. 2020b. *Der Bundesrat: Die
Schweizer Regierung*. Zürich: NZZ Libro
- Wirz, Rolf, 2018: Oberste Gewalt in den
Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs- und
Kontrollfunktion kantonaler Parlamente.
In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Das Parlament
in der Schweiz. Macht und Ohnmacht
der Volksvertretung*. Zürich: NZZ Libro,
289–314.



Reformvorschlag betreffend den Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein

Luka Markić, Dr. iur.

Postdoktorand an der Universität Zürich
und am Zentrum für Demokratie Aarau
Martina Stirnimann, MLaw

Doktorandin an der Universität Zürich
und am Zentrum für Demokratie Aarau

1. Ausgangslage

Seit einigen Jahren wird im Fürstentum Liechtenstein die Einführung einer Volkswahl der Regierung diskutiert. 2019 wurde von Landtagsabgeordneten der Partei «Demokraten pro Liechtenstein» ein Postulat zur Volkswahl der Regierung eingereicht, welches vom Landtag zur Beantwortung an die Regierung überwiesen wurde.¹ Eine daraufhin erstellte Studie des Liechtenstein Instituts² kommt zum Schluss, «dass die erhofften Effekte, derentwegen man die Volkswahl der Regierung fordert, wohl kaum im gewünschten Ausmass eintreten werden» und dass «[d]as politische System in Liechtenstein [...] historisch gewachsen» sei und «sich durch eine gute Funktionsweise aus[zeichne]».³ Wenn gleich die Frage betreffend die Volkswahl der Regierung rein politischer Natur ist, was die Studie richtigerweise auch festhält, wird eine Wahl der Regierung durch

das Volk stark in Frage gestellt.⁴ 2022 wurde das Anliegen durch die Postulanten erneut aufgenommen und das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) von den Landtagsabgeordneten Thomas Rehak und Herbert Elkuch sowie den stellvertretenden Landtagsabgeordneten Erich Hasler und Pascal Ospelt mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs beauftragt, um das Ziel mit einem konkreten Vorschlag verfolgen zu können.⁵ Insofern ist dieser Beitrag als Forschungsbericht zu den Arbeiten des ZDA zu verstehen.

Der Reformvorschlag besteht im Wesentlichen darin, die bisherigen Elemente der Ernennung durch das Parlament und das Staatsoberhaupt mit einer Volkswahl der Regierung zu verbinden. Die Einführung eines solchen Verfahrens würde also einen erheblichen Systemwechsel bedeuten.

¹ Siehe Landtag des Fürstentums Liechtenstein, Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 4./5. März 2020, Teil 1, S. 102 ff.

² Christian Frommelt/Thomas Milic/Patricia M. Schiess Rütimann, Direktwahl der Regierung, Beispiele, Szenarien, Machbarkeiten, Gamprin-Bendern 2022.

³ Frommelt/Milic/Schiess Rütimann, (Anm. 2), S. 80.

⁴ Ebd., passim. Siehe auch öffentliche Reaktionen in der liechtensteinischen Presse: Daniela Fritz, Direktwahl der Regierung hält nicht, was sie vermeintlich verspricht, in: Liechtensteiner Volksblatt vom 9. März 2022; Patrick Schädler, Direktwahl: Mehr Risiken als Vorteile, in: Liechtensteiner Vaterland vom 9. März 2022.

⁵ Andreas Glaser/Luka Markić/Martina Stirnimann, Der Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Verfassungsentwurf und Erläuterungen, Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 22, 2023, (online abrufbar unter: <https://www.zdaarau.ch/publikationen>).

2. Bisheriges System: Wahl und Abberufung der Regierung durch Landtag und Landesfürst

Das Fürstentum Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage.⁶ Staatsoberhaupt ist der Landesfürst.⁷ Der Landtag ist das das liechtensteinische Volk repräsentierende Organ⁸ und wird alle vier Jahre durch die wahlberechtigten Landesangehörigen gewählt.⁹

Die Kollegialregierung besteht aus dem Regierungschef und vier weiteren Regierungsräten und wird alle vier Jahre gewählt¹⁰. Die beiden Wahlkreise, das Oberland und das Unterland, sind mit mindestens zwei Regierungsmitgliedern vertreten.¹¹

Die Wahl der Regierung wird einvernehmlich durch den Landtag (*Parlament*) und den Landesfürsten vorgenommen. Die Regierung wird demzufolge gemeinsam bestellt.¹² Dabei schlägt der Landtag dem Landesfürsten durch einen Beschluss¹³ eine Regierung vor. Der Fürst kann den Vorschlag annehmen oder ablehnen, wobei es in der Praxis nur sehr selten zu Abweichungen kommt;¹⁴ eine formelle Verweigerung ist bisher nicht vorgekommen.¹⁵ Im Falle der Zustimmung erfolgt die Ernennung durch den Fürsten. Ebenso wird auch je ein Stellvertreter¹⁶ sowie der Regierungschef-Stellvertreter be-

stellt.¹⁷ Dieses zweigegliederte Verfahren spiegelt das «Bemühen[...] der Verfassung um ein Gleichgewicht zwischen dem monarchischen und dem demokratisch-parlamentarischen Verfassungsprinzip[...]».¹⁸

Im geltenden System besteht die Möglichkeit eines Misstrauensvotums; sowohl die gesamte Regierung als auch einzelne Regierungsmitglieder können abberufen werden. Verliert die Regierung das Vertrauen von Landtag oder Landesfürst, kann sie von einem der beiden Organe abberufen werden.¹⁹ Verliert ein einzelnes Regierungsmitglied das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, entscheiden Landesfürst und Landtag einvernehmlich über den Verlust der Befugnis zur weiteren Amtsausübung.²⁰

Die politische Verantwortlichkeit der Regierung besteht damit gegenüber dem Fürsten und gegenüber dem Landtag.²¹ Eine unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk besteht im jetzigen System nicht.²²

3. Beweggründe für den Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung

Die Beweggründe²³ für den Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung sind mit Blick auf die Praxis und die politische Landschaft des Fürstentums zu erklären. Die liechtensteinische Verfassung sieht die gemeinsame Bestellung der Regierung durch Landtag und Landesfürst vor. *De facto* wird die Bestellung jedoch massgeblich von den Parteien gelenkt.

⁶ Art. 2 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LV; LR-Nr. 101).

⁷ Art. 7 Abs. 1 LV.

⁸ Art. 45 Abs. 1 LV.

⁹ Art. 47 LV.

¹⁰ Art. 79 Abs. 6 LV.

¹¹ Art. 79 Abs. 5 LV.

¹² Art. 79 Abs. 2 LV.

¹³ Art. 58 Abs. 1 LV.

¹⁴ Peter Bussjäger, Art. 79, N 40, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, Bendern 2016, Stand: 28. November 2017.

¹⁵ Frommelt/Milic/Schiess Rütimann, (Anm. 2), S. 19.

¹⁶ Art. 79 Abs. 2 LV.

¹⁷ Art. 79 Abs. 3 LV.

¹⁸ Bussjäger, (Anm. 14), N 39.

¹⁹ Art. 80 Abs. 1 LV.

²⁰ Art. 80 Abs. 2 LV.

²¹ Art. 78 Abs. 1 LV; Peter Bussjäger, Art. 78, N 88 f., in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, Bendern 2016, Stand: 24. November 2017.

²² Bussjäger, (Anm. 21), N 87.

²³ Siehe Landtag des Fürstentums Liechtenstein, (Anm. 1), S. 102–122; Frommelt/Milic/Schiess Rütimann, (Anm. 2).

Seit mehreren Jahrzehnten bilden die Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP) und Vaterländische Union (VU), die beiden Grossparteien Liechtensteins, mit wenigen Ausnahmen eine Koalition.²⁴ Üblicherweise werden drei Regierungsmitglieder, darunter der Regierungschef, von der stärksten Partei besetzt, die zwei restlichen Sitze, darunter der Regierungschef-Stellvertreter, von der zweitstärksten Partei.²⁵ Kleinere Parteien haben im gegenwärtigen System kaum eine Chance auf einen Regierungssitz. Bereits während dem Wahlkampf für den Landtag geben die Parteien unverbindlich bekannt, wen sie als Regierungsmitglieder und Regierungschef zu wählen beabsichtigen.²⁶ Die Einführung der Volkswahl soll verhindern, dass Parteien hinter verschlossenen Türen Absprachen treffen und so die Zusammensetzung der Regierung festlegen. Stattdessen soll die Bestellung der Regierung parteiunabhängig geschehen. Durch den Einbezug des Volkes bei der Regierungsbestellung soll auch eine bessere Vertretung der Bevölkerung erreicht werden. Derzeit erreichen FBP und VU zusammen 71.8 Prozent der Stimmen der Wählerinnen und Wähler, während die Stimmen für die kleineren Parteien Freie Liste (FL), Demokraten pro Liechtenstein (DpL) und Die Unabhängigen für Liechtenstein (DU) 28.2 Prozent ausmachen.²⁷ Mit einer Umstellung des Wahlsystems wird eine verbesserte Abbildung des Willens der Wählerinnen und Wähler angestrebt und damit

letztendlich auch eine höhere Identifikation des Volkes mit der Regierung. Zur Begründung des Vorhabens verweist die DpL auch auf eine Meinungsumfrage des Forschungsinstituts gfs.bern, die 2016 im Auftrag der Partei DU ausgeführt wurde. Demnach würden 67 Prozent der Bevölkerung des Fürstentums eine Volkswahl, die in der Umfrage noch nicht näher präzisiert wurde, befürworten.²⁸

4. Reformvorschlag: Wahl und Abberufung der Regierung durch Landtag und Landesfürst unter Einbezug des Volkes

Im Auftrag der politischen Partei «Demokraten pro Liechtenstein» erstellte das Zentrum für Demokratie Aarau im März 2023 einen Reformvorschlag betreffend den Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Der Reformvorschlag beinhaltet einen konkreten Verfassungsentwurf und die dazugehörigen Erläuterungen.²⁹ Im Wesentlichen werden darin verfassungsrechtliche Änderungen in Bezug auf die Wahl und die Abberufung der Regierung vorgeschlagen, um das erwähnte Ziel der Auftraggeber zu verwirklichen. Der vom ZDA vorgeschlagene Verfassungsentwurf musste sich an die von den Auftraggebern vorgegebenen Eckwerte halten.³⁰ Namentlich sollten die bisherigen Rechte des Landesfürsten und des Landtages im Bestell- und Abberufungsprozess der Regierung nicht erheblich eingeschränkt werden.³¹

²⁴ Wilfried Marxer, Notizen zu einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein, Arbeitspapier Liechtenstein-Institut Nr. 27, 2010, <<https://www.liechtenstein-institut.li/publikationen/marxer-wilfried-2010-notizen-zu-einer-direktwahl-der-regierung-liechtenstein-ausgearbeitetes-manuskript-zu-einem-vortrag-auf-ein>>, S. 4.

²⁵ Roger Beck, Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 53, 2013, S. 76.

²⁶ Ebd.

²⁷ Siehe die Ergebnisse der Landtagswahlen 2021: <<https://www.landtagswahlen.li/resultat/12>>.

²⁸ Urs Bieri/Carole Gauch/Jonas Ph. Kocher/Stephan Tschöpe/Aaron Venetz/Alexander Frind/Noah Herzog, Schlussbericht, Bevölkerungsbefragung Volkswahl Regierung Liechtenstein, gfs.bern, 2016, insb. S. 32; siehe auch Frommelt/Milic/Schiess Rütimann, (Anm. 2), S. 25; Postulatsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend Direktwahl der Regierung durch das Volk vom 8. März 2022, Nr. 22/2022, S. 8 f.

²⁹ Glaser/Markić/Stirnemann, (Anm. 5), S. 8 ff.

³⁰ Glaser/Markić/Stirnemann, (Anm. 5), S. 5 f.

³¹ Ebd.

4.1 Wahl der Regierung

Gemäss dem Reformvorschlag des ZDA soll die Regierung als Kollegialregierung auch in Zukunft aus einem Regierungschef und vier Regierungsräten bestehen. Neu soll neben dem Landtag und dem Landesfürsten auch das Volk bei der Bestellung der Regierung mitwirken. Sämtliche Regierungsmitglieder sollen durch das Volk im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechts nach dem Mehrheitswahlrecht (Majorz) bestellt werden. Je zwei Regierungsmitglieder sollen dabei in den beiden Landschaften (Oberland und Unterland) und der Regierungschef wahlkreisübergreifend (mit dem gesamten Staatsgebiet als einem Wahlbezirk) gewählt werden. Bei der Ausgestaltung der entsprechenden Regierungswahl wird sich der Gesetzgeber zwischen einer relativen Mehrheitswahl (in einem Wahlgang) und einer absoluten Mehrheitswahl (in zwei Wahlgängen) zu entscheiden haben. Aufgrund der Bedeutung des Amtes als Regierungschef bzw. Regierungsrat und des Umstandes, dass das System bereits heute bei der Wahl der Gemeindevorsteher angewendet wird, drängt sich gemäss dem Reformvorschlag die absolute Mehrheitswahl auf.³²

Im Anschluss an die Regierungswahl beziehungsweise ein allfälliges Wahlbeschwerdeverfahren vor dem Staatsgerichtshof erfolgt die Erhaltung (Validierung) der Regierungswahl durch den Landtag. Nach der Erhaltung spricht der Landtag jedem einzelnen Regierungsmitglied, wie bisher, sein Vertrauen aus. Diese Vertrauensbekundung nach bisherigem System drängt sich weiterhin auf, da das Misstrauensvotum unter anderem auch dem Landtag zukommt.³³ Damit der Landtag einem Regierungsmitglied oder der gesamten Regierung das Vertrauen überhaupt ent-

ziehen kann, muss er es ihm bzw. ihr auch zu Beginn der Amtsperiode ausgesprochen haben.³⁴

Nachdem der Landtag sämtlichen Regierungsmitgliedern das Vertrauen ausgesprochen hat, werden diese dem Landesfürsten zur Ernennung vorgeschlagen. Damit bleibt die Rolle des Landesfürsten gemäss bisherigem System unangetastet.³⁵ Der Landesfürst ist gänzlich frei darin, den Vorschlag des Volkes und des Landtages an- oder abzulehnen.³⁶ Zudem ernennt der Landesfürst auf Vorschlag des Landtages für den Regierungschef und die Regierungsräte je einen Stellvertreter sowie einen der Regierungsräte zum Regierungschef-Stellvertreter, womit das bisherige Stellvertretersystem in Gänze beibehalten wird.³⁷

Für den Umstand, dass entweder der Landtag oder der Landesfürst ein vom Volk vorgeschlagenes Regierungsmitglied nicht akzeptiert, sieht der Reformvorschlag Auswege vor. Weigert sich der Landtag, einem Regierungsmitglied sein Vertrauen auszusprechen, soll nicht nur für das betreffende Regierungsratsamt eine Ersatzwahl, sondern vielmehr eine Neuwahl der gesamten Regierung und des gesamten Landtages durchgeführt werden. Damit soll eine erhöhte Schwelle für den Landtag geschaffen werden, da dieser als «gesetzmässiges Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen»³⁸ an den Volkswillen gebunden werden soll. Der Landtag soll nur aus gewichtigen Gründen vom Volkswillen abweichen dürfen. Ernennet demgegenüber der Landesfürst ein vom Volk und Landtag

³⁴ Zum Ganzen siehe Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 10 f.

³⁵ Zum Ganzen siehe Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 11.

³⁶ Peter Bussjäger, Art. 78, N 40, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, BERN 2016, Stand: 28. November 2017.

³⁷ Zum Ganzen siehe Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 13.

³⁸ Art. 45 Abs. 1 LV.

bestelltes Regierungsmitglied nicht, soll nur eine Ergänzungswahl für das betreffende Regierungsmitglied durchgeführt werden.³⁹ Dies lehnt sich stark an das bisherige System an.⁴⁰

4.2 Abberufung der Regierung

Die nach dem geltenden System bereits bestehende Möglichkeit eines Misstrauensvotums wird beibehalten.⁴¹ Verliert die Regierung oder ein Regierungsmitglied das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, ist innert vier Monaten nach dem Misstrauensvotum eine neue Regierung bzw. ein neues Regierungsmitglied zu bestellen. Das hiervor beschriebene Verfahren zur Bestellung der Regierung wird dabei analog angewendet, sprich es findet eine Ersatzwahl für das vakante Regierungsamt bzw. für die gesamte Regierung für den Rest der Amtsperiode statt.⁴²

5. Verfassungspolitische und politikwissenschaftliche Einordnung des Reformvorschlags

Die Autorinnen und Autoren des Reformvorschlags haben im Rahmen ihres Auftrags unter Beizug des Politikwissenschaftlers Daniel Kübler eine verfassungspolitische⁴³ und politikwissenschaftliche⁴⁴ Einordnung des Reformvorschlags vorgenommen. Der Reformvorschlag liess sich jedoch aus verfassungspolitischer und politikwissenschaftlicher Perspektive nur schwer einordnen, da die angestrebte Kombination der Volkswahl der Regierung mit einem Ernennungsverfahren durch

Parlament und Staatsoberhaupt eine rechtspolitische Neuheit darstellt. Es finden sich keine Regelungsvorbilder aus anderen Demokratien, auf welche zurückgegriffen werden konnte.⁴⁵ Zwar kennen insbesondere die Schweizer Kantone eine direkte Volkswahl ihrer Regierungen, jedoch ist die Rolle des Parlaments in diesem Verfahren auf die formelle Erhaltung der Wahl beschränkt; eine materielle Prüfung der von den Wahlberechtigten gewählten Regierungsmitglieder mit der Möglichkeit der Ablehnung ist nicht vorgesehen.⁴⁶

Die im Reformvorschlag enthaltene Verknüpfung von Volkswahl der Regierung, Vertrauensbekundung durch das Parlament und Ernennung durch das Staatsoberhaupt erscheint auf den ersten Blick paradox.⁴⁷ Die benötigte Vertrauensbekundung durch Parlament und Staatsoberhaupt würde die Volkswahl der Regierung unter einen Vorbehalt stellen. Bei der Besetzung der Regierung kann dies gegebenenfalls zu Spannungen zwischen den verschiedenen staatlichen Institutionen führen. Solche Spannungen sind aber auch in anderen Demokratien angelegt.⁴⁸ Selbst in der Schweiz gibt es immer mehr Kantone, die ein Verfahren zur Amtsenthebung von durch das Volk gewählten Regierungsmitgliedern kennen, das durch das jeweilige Parlament angestossen bzw. vollständig durchgeführt werden kann.⁴⁹ Eine derartige Amtsenthebung kann zu Spannungen führen.

Durch die Hinzufügung eines weiteren Organs (Volk) in die Bestellung der Regie-

³⁹ Zur Gefahr einer «Pattsituation» siehe Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 13.

⁴⁰ Zum Ganzen siehe Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 12.

⁴¹ Siehe Ziff. 2 hiervor.

⁴² Zum Ganzen siehe Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 14 f.

⁴³ Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 17 f.

⁴⁴ Daniel Kübler, in: Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 21.

⁴⁵ Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 17; Daniel Kübler, in: Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 21.

⁴⁶ Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 17.

⁴⁷ Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 17.

⁴⁸ Siehe Glaser/Markič/Stirnimann, (Anm. 5), S. 17 m.w.H.

⁴⁹ Die Kantone Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Tessin und Neuenburg kennen ein Amtsenthebungsverfahren. Im Kanton Genf tritt ein solches in Kürze in Kraft. In den Kantone Aargau und Jura ist die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens im politischen Prozess.

rung wird die Gefahr von Spannungen oder gar «Blockaden» zwischen den staatlichen Institutionen naturgemäss erhöht. Jedoch ist diese weitgehend eine theoretische Gefahr, da sich solche Spannungen oder Blockadeanfälligkeiten wohl durch eine konsensorientierte Politik, wie sie in Liechtenstein vorhanden ist, lösen lassen.⁵⁰ Zudem wird der Verfassungs- bzw. Gesetzgeber dafür besorgt sein, potenzielle Spannungen und «Blockaden» durch eine geeignete Ausgestaltung des gesamten Wahl- bzw. Bestellungsverfahrens vorzubeugen.⁵¹

Würde der Vorschlag durch den liechtensteinischen Verfassungsgeber umgesetzt werden, so würde der Einfluss des Volkes auf die Zusammensetzung der Regierung und damit auch auf die Regierungspolitik erheblich zunehmen⁵² und die Regierung würde regelrecht zu einem «Diener dreier Herren»⁵³ werden: dem Volk, dem Landtag und dem Landesfürsten.

6. Schlussbemerkungen

Der Reformvorschlag des ZDA wurde der Öffentlichkeit im März 2023 vorgestellt.⁵⁴ Die Auftraggeber der Studie wollen das Anliegen im Rahmen einer Volksinitiative⁵⁵ weiterverfolgen.⁵⁶ Es wird sich zeigen, wie die politischen Akteure Liechtensteins auf den Reformvorschlag reagieren werden. Schliesslich obliegt es jedoch den zwei

Souveränen, dem Fürst und dem Volk,⁵⁷ über die Beteiligung des Volkes bei der Regierungsbestellung zu entscheiden.

Durch den Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung würde die Stellung des Volkes insgesamt gestärkt, da die Regierung neu nicht nur gegenüber dem Landesfürsten und dem Landtag, sondern auch gegenüber dem Volk verantwortlich wäre.⁵⁸ Damit würde neben dem monarchistischen (Landesfürst) und dem parlamentarischen (Landtag) Verfassungsprinzip auch das ebenfalls in Art. 2 LV enthaltene demokratische Verfassungsprinzip verstärkt Beachtung finden.⁵⁹

⁵⁰ Kübler, in: Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 21 *in fine*.

⁵¹ Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 17 f.

⁵² Kübler, in: Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 21.

⁵³ Kübler, in: Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 21.

⁵⁴ Elias Quaderer, DpL wollen Direktwahl der Regierung vors Volk bringen, Liechtensteiner Vaterland vom 14. März 2023, S. 1, und dgl., Volkswahl der Regierung: Diese Änderungen schlagen die DpL vor, Liechtensteiner Vaterland vom 14. März 2023, S. 3.

⁵⁵ Siehe Art. 64 Abs. 1 Bst. b und c LV.

⁵⁶ Vgl. Günther Meier, Regierung soll vom Volk gewählt werden, Oppositionspartei in Liechtenstein lanciert Volksinitiative, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. Juli 2023.

⁵⁷ Vgl. Art. 2 LV; zum Begriff «zwei Souveräne» siehe Peter Häberle, Monarchische Elemente in europäischen Verfassungsstaaten, in: Johannes Hengstschläger/Heribert Franz Köck/Karl Korinek/Klaus Stern/Antonio Truyol y Serra (Hrsg.), Für Staat und Recht, Festschrift für Herbert Schambeck, Berlin 1994, S. 683–699, hier S. 687.

⁵⁸ Zum Ganzen Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 8.

⁵⁹ Glaser/Markić/Stirnimann, (Anm. 5), S. 11 *in fine*.



La révision de la Loi sur le Grand Conseil vaudois : Quand le parlement se dote de ses propres règles

Depuis trois ans maintenant, le Grand Conseil du Canton de Vaud a entamé un processus de révision partielle de la loi définissant son organisation, la Loi sur le Grand Conseil (LGC) du 8 mai 2007. Si les réflexions ne sont de loin pas encore terminées, le processus déjà réalisé offre un cas d'étude d'une révision de la loi d'un parlement gérée exclusivement et entièrement par ce dernier.

Cette révision intervient en effet dans le contexte du renforcement du pouvoir et de l'indépendance du parlement vaudois depuis plusieurs années. En son sein, le rôle des commissions a également connu un fort renforcement. Lors de la dernière révision totale de la LGC, le Grand Conseil passa d'un système ne connaissant que les commissions *ad hoc* à un système mixte de commissions *ad hoc* et de commissions thématiques. Ces dernières ont, depuis, obtenu un rôle de plus en plus important. La dernière révision totale de la LGC a été réalisée en 2006-7 (adoptée le 8 mai 2007), pour l'adapter à la nouvelle constitution du Canton entrée en vigueur en 2003. Depuis, des modifications partielles ont déjà été effectuées par voie de motions étudiées et mises en œuvre par la Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL). Mais ces modifications ne concernaient que quelques articles et sujets précis à chaque reprise. La révision partielle en cours pourra concerner une variété de sujets et déboucher sur une modification importante de la LGC.

Notons que la révision pourra aussi concerner le Règlement d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (RLGC), qui précise certains articles de la loi. Malgré

son nom, ce règlement est aussi de rang législatif, ayant été adopté selon la même procédure que la loi.

Pour approfondir ce sujet, nous commencerons par préciser l'origine de la révision. Puis nous détaillerons le déroulement des travaux déjà effectués jusqu'à aujourd'hui, l'état actuel et la suite du processus. Nous reviendrons enfin sur les spécificités de cette révision et ce qu'il est possible de retirer du processus déjà réalisé.

1. Origine de la révision

Avant le début du processus de révision actuel, le Grand Conseil connaissait depuis plusieurs années une hausse importante du nombre de dépôts de différentes interventions parlementaires de la part des députés. Entre l'année parlementaire 2014-15 et l'année 2018-19, le nombre total de dépôts était passé de 267 à 494, soit une augmentation de 85%. Les questions orales étaient passées de 47 à 147, les simples questions de 14 à 21, les interpellations de 132 à 161 (217 en 2017-18), les postulats de 43 à 72, les motions de 16 à 50 et les initiatives de 5 à 12¹.

Par ailleurs, les réponses du Conseil d'État aux interventions parlementaires étaient trop fréquemment en retard, parfois de manière importante². Durant la même période qu'évoquée précédemment, le nombre d'objets en mains du Conseil d'État et en

¹ Toutes les statistiques sont issues des données du Secrétariat général du Grand Conseil.

² Les délais de réponse sont les suivants selon la loi : quatre semaines pour une simple question, trois mois pour une interpellation et un an pour un postulat, une motion ou une initiative.

retard avait fluctué entre 200 et 300. Au 2 mars 2023, ce nombre était de 358. Quant à la durée de réponse, le record est détenu par une réponse de 2018 pour une interpellation de 1992, soit vingt-six ans plus tôt (le délai légal de réponse est de trois mois). Ce cas demeure toutefois extrême et exceptionnel. La commission de gestion avait d'ailleurs pointé cette problématique dans ses rapports annuels, notamment en 2018. Le Conseil d'État avait répondu en indiquant qu'il souhaitait convenir d'une démarche concertée avec le Bureau du Grand Conseil pour analyser les causes et effets du problème, sans s'interdire d'envisager une modification législative.

Notons encore quelques éléments connexes en lien avec cette situation de surcharge : la difficulté à épuiser les objets à l'ordre du jour ou le dépassement de la durée de l'heure des questions, certaines interventions parlementaires ne respectaient pas toujours la définition de leur forme légale et d'autres souffraient d'une certaine redondance. Ce dernier point provenait parfois d'une volonté de relance face aux retards du Conseil d'État. Celui-ci critiquait à son tour le retard du Grand Conseil dans le traitement de ses réponses. Le parlement, quant à lui, répliquait que cela venait en partie des demandes du gouvernement de prioriser ses projets de lois et de décrets.

En septembre 2019, lors d'échanges avec le Bureau du Grand Conseil, le Conseil d'État évoquait le besoin d'une réflexion plus systématique sur les solutions à apporter aux problèmes liés au traitement des interventions parlementaires et à la gestion des ordres du jours du Grand Conseil. Selon lui, ces problématiques nécessitaient une démarche officielle et concertée. Il indiquait que l'initiative d'une telle démarche relevait institutionnellement du premier pouvoir, en soulignant que le pouvoir exécutif était aussi partie prenante. Le gouvernement suggérait la création d'une instance ad hoc mixte, sous la conduite de la Prési-

dence du Grand Conseil, composée de délégations du Bureau du Grand Conseil, de la CIDROPOL et du Conseil d'État. L'utilité de s'intéresser aux pratiques des autres cantons était aussi soulignée³.

Le 23 janvier 2020, le Bureau du Grand Conseil confia à la CIDROPOL, et uniquement à elle, le mandat de réaliser une révision partielle de la LGC. Le Bureau avait déjà averti le Conseil d'État de cette volonté dans un courrier du 5 novembre précédent. Le mandat du Bureau concernait plus précisément la gestion des interventions parlementaires. Dans l'urgence, le Bureau avait déjà agi en prévoyant quatre séances supplémentaires du Grand Conseil et en augmentant le contrôle de recevabilité des interventions. Il estimait toutefois qu'une réflexion plus profonde devait être menée. Il signalait des réflexions possibles, notamment sur une simplification du double système d'examen des objets parlementaires⁴. Il soulignait toutefois que les précédents essais de modification de la gestion des interventions parlementaires avaient échoués. Il proposait à la CIDROPOL de travailler en lien étroit avec la commission de gestion ainsi que de réaliser des auditions du Bureau et du Conseil d'État, ainsi qu'éventuellement des groupes politiques. La commission devrait ensuite déposer une motion pour que le Grand Conseil se prononce sur sa volonté réelle de modification de certains

³ Lettre du Conseil d'État au Bureau portant sur les « Relations du Grand Conseil et du Conseil d'État : traitement des interventions parlementaires – gestion de l'ordre du jour du Grand Conseil », 25 septembre 2019.

⁴ Spécificité vaudoise qui veut que les postulats, motions et initiatives soient renvoyés automatiquement à une commission pour préavis sur leur prise en considération, si l'auteur est appuyé par 19 cosignataires. Si, par la suite, le plénum prend l'intervention en considération, elle est renvoyée au Conseil d'État. La réponse passe ensuite en commission avant d'arriver au plénum, ce qui crée un double passage en commission.

éléments de la LGC⁵. Nous constatons que le Bureau n'a pas suivi l'idée du Conseil d'Etat d'une instance ad hoc et mixte.

La CIDROPOL répondit au Bureau le 12 mars 2020. Elle acceptait le mandat en élargissant la réflexion. Dans sa réponse, le but explicite de la révision devait être l'efficacité des travaux parlementaires et des relations entre gouvernement et parlement. La commission souhaitait aussi se pencher, parallèlement, sur la question des moyens du parlement. Ce point devait être rattaché à la réflexion sur un équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif. La commission indiquait vouloir prendre le temps de mener la réflexion, durant laquelle elle pourrait associer la commission de gestion, le Bureau ou le Conseil d'Etat et obtenir un soutien du Secrétariat général du Grand Conseil⁶. Nous pouvons ainsi constater que la commission a directement élargi la réflexion dans la direction des moyens du Grand Conseil et de sa relation avec le Conseil d'Etat.

2. Déroulement des travaux

Pour cette première phase des travaux, il s'agissait pour la CIDROPOL de mener des réflexions en vue de déposer un rapport et un ou plusieurs motions pour faire évoluer le cadre légal propre au fonctionnement du Grand Conseil.

Pour ce faire, la CIDROPOL décida de solliciter le soutien d'un mandataire externe. Son choix se porta sur M. Andrea Pilotti, responsable de recherche à l'Institut d'études politiques (IEP) de l'Université de Lausanne.

Les 29 janvier et 23 avril 2021 eurent lieu deux demi-journées d'étude de la CIDROPOL. Le début des travaux fut consacré à

une réflexion concernant les priorités de la révision. Un questionnaire exploratoire avait été envoyé aux membres de la commission par A. Pilotti. Le questionnaire abordait le travail du Grand Conseil, la charge de travail, les ressources à disposition, les indemnités, le Secrétariat général du Grand Conseil, le travail en commission et au plénum, la durée et l'organisation des débats en plénière ainsi que les relations avec le Conseil d'Etat et l'administration. A. Pilotti effectua également plusieurs présentations sur différentes thématiques, en insistant sur les comparaisons avec les autres cantons ou avec le niveau fédéral. Les sujets traités furent l'organisation des débats parlementaires, le dépôt des objets parlementaires et leur suivi, ainsi que les organes des différents parlements (Bureau, groupes politiques et commissions). Les présentations étaient complétées par des exemples des législations cantonales⁷.

Par la suite, la CIDROPOL auditionna le Bureau du Grand Conseil ainsi que le Conseil d'Etat. Elle reçut également un courrier de la commission de gestion consacré aux moyens à disposition de cette dernière et lui demandant d'intégrer cette réflexion au projet de révision de la loi⁸.

Relevons que la commission a souhaité travailler dans un climat de recherche de consensus, en laissant de côté les appartenances partisans. Notons enfin que, durant l'ensemble de ces travaux, un rôle particulier et important dû être joué par le Bureau de la CIDROPOL, ainsi que par le Secrétariat général du Grand Conseil en tant qu'appui (et plus particulièrement par le secrétaire de la commission). Ce travail comportait principalement des questions

⁵ Lettre du Bureau à la CIDROPOL portant sur le « Mandat à la CIDROPOL », 23 janvier 2020.

⁶ Lettre de la CIDROPOL au Bureau portant sur « Votre correspondance du 23.01.2020 : proposition de mandat de révision de la loi sur le Grand Conseil », 12 mars 2020.

⁷ « Rapport de la commission thématique des institutions et des droits politiques sur le Mandat du Bureau du Grand Conseil portant sur une révision partielle de la loi sur le Grand Conseil », juillet 2022.

⁸ Lettre de la COGES à la CIDROPOL portant sur les « Moyens à disposition de la Commission de gestion (COGES) », 15 décembre 2021.

d'organisation des travaux ainsi que la préparation des motions puis la rédaction du rapport de la commission.

3. Dépôt d'un rapport et de trois motions devant le Grand Conseil

Au bout de plusieurs séances, tenues sur deux ans, la commission déposa devant le Grand Conseil un rapport sur ses travaux, qui rendait public tous les documents⁹, ainsi que trois motions afin que le plénum se détermine sur les orientations d'une révision partielle. Ces trois motions furent acceptées à l'unanimité des membres de la commission, à l'exception d'une opposition pour la deuxième motion. Le choix de déposer trois motions plutôt qu'une seule fut fait pour clarifier et séparer les thèmes abordés.

La « motion (22_MOT_24) Alexandre Démétriadès et consorts au nom de la Commission des institutions et des droits politiques sur la forme et le suivi des interventions parlementaires » amenait des propositions sur la définition des formes et procédures des interventions, la création de procédures accélérées et le renforcement des moyens du Bureau dans le contrôle de recevabilité des interventions. De plus, la motion émettait des propositions concernant un rapport annuel du Conseil d'État sur les interventions dont le délai de réponse était dépassé, les possibilités d'action du parlement face aux retards du gouvernement ou des rapporteurs de commission, ainsi que le rôle des commissions et le sort des interventions dont les auteurs quittaient le Grand Conseil.

La « motion (22_MOT_25) Alexandre Démétriadès et consorts au nom de la Commission des institutions et des droits po-

litiques sur l'organisation des débats en séances plénières » proposait de créer une structuration des débats en fonction de l'importance de l'objet ainsi que de limiter le temps de parole. Des garanties étaient toutefois imposées, assurant l'absence de limitation dans le débat libre, le pouvoir du plénum de passer à un débat libre, l'accès à l'information pour les députés et la préservation des droits des groupes politiques. Enfin, la motion demandait d'évaluer : la possibilité d'horaires bloqués, l'heure des questions, le développement oral des objets, la proposition de calibrage du débat par les commissions et le traitement accéléré des objets pris en considération unanimement en commission.

La « motion (22_MOT_26) Alexandre Démétriadès et consorts au nom de la Commission des institutions et des droits politiques sur les organes et les moyens du Grand Conseil » contenait des propositions sur le rôle et les compétences du Bureau élargi¹⁰, le rôle des commissions thématiques vis-à-vis des objets relevant de leur cahier des charges, le renforcement des moyens des commissions, l'évaluation de la représentation des « petits » groupes politiques¹¹ et des mesures quand un groupe perdait son cinquième membre, la création de ressources juridiques pour le parlement ainsi que la rédaction des projets de rapports de commission par le Secrétariat général.

Le 4 octobre 2022, les motions passèrent en débat au Grand Conseil. La commission avait commencé par exposer ses travaux et ses conclusions aux députés intéressés lors d'une séance d'information se déroulant deux semaines plus tôt, avant une séance plénière.

Finalement, le Grand Conseil prit en considération l'ensemble des motions avec une très large majorité : 116 voix contre

⁹ « Rapport de la commission thématique des institutions et des droits politiques sur le Mandat du Bureau du Grand Conseil portant sur une révision partielle de la loi sur le Grand Conseil », juillet 2022. Le rapport est accessible sur internet.

¹⁰ Comprenant les membres du Bureau et les présidents des groupes politiques.

¹¹ Numériquement parlant.

13 et 9 abstentions pour la motion sur la forme et le suivi des interventions parlementaires, 126 voix contre 5 et 5 abstentions pour la motion sur l'organisation des débats en séances plénières et 118 voix contre 17 et 5 abstentions pour la motion sur les organes et les moyens du Grand Conseil.

Le Grand Conseil prit également partiellement en considération la motion Sergeï Aschwanden et consorts « Bref, cause tous-jours... ou pas !? » (20_MOT_134), déposée le 3 mars 2020, ainsi que la motion Martine Meldem et consorts « Pour des procédures efficaces, il en va de la responsabilité du Grand Conseil » (20_MOT_130), déposée le 25 février 2020. Le traitement de ces deux motions avait été différé pour ne pas interférer avec les travaux de la commission, qui concernaient des thématiques très proches. Les motions ayant contribué aux réflexions de la commission, cette dernière recommanda leur prise en considération partielle, afin de se laisser une marge de manœuvre lors des futurs travaux de mise en œuvre, dans le cadre de la révision partielle de la LGC.

A noter que lors du débat en plénum sur la prise en considération des motions, deux propositions de prise en considération partielle furent avancées. La première demandait de retirer la possibilité de supprimer les interventions des députés démissionnaires ou non-réélus. La prise en considération totale, opposée à la prise en considération partielle, fut choisie par 85 voix contre 51 et 1 abstention. La seconde demandait de supprimer la proposition d'introduction de la rédaction des projets de rapports de commission par le Secrétariat général du Grand Conseil. Au vote nominal, la prise en considération totale, opposée à la prise en considération partielle, fut choisie par 84 voix contre 54 et 2 abstentions.

Par la suite, le Bureau du Grand Conseil attribua les motions à la CIDROPOL pour élaboration d'un ou plusieurs projets de

loi. Relevons que la CIDROPOL est actuellement la seule commission du Grand Conseil à rédiger de toutes pièces des projets de loi et de décret à partir de motions. Cela tient au fait que le Bureau lui adresse toutes les modifications de projets de loi ou de décret qui touchent au fonctionnement propre du Grand Conseil (modifications de la LGC, de son règlement d'application, des décrets fixant les indemnités ou le nombre de commissions thématiques pour la législature, par exemple).

4. État actuel et suite des travaux

Pour cette deuxième phase des travaux, ouverte par l'acceptation des motions, le Bureau de la CIDROPOL, avec l'appui du Secrétariat général du Grand Conseil, a arrêté une stratégie ainsi qu'une planification des travaux de mise en œuvre.

La première étape concerne l'analyse point par point des motions ainsi que la formulation d'options ou de scénarios de mise en œuvre. Dans ce cadre, la CIDROPOL a tenu deux journées d'études au mois de juin 2023. Celles-ci ont permis à la commission issue de la nouvelle législature (2022-27) de s'approprier la matière traitée par la commission de la législature précédente (2017-22) ainsi que de passer en revue la liste des options possibles, à ce stade de la réflexion, pour mettre en œuvre les motions acceptées par le parlement.

Pour ces journées d'étude, l'auteur du présent article a rédigé un rapport d'un peu moins de cinquante pages qui servit de fil rouge à la discussion. Celui-ci détaillait chaque thématique de la révision en s'appuyant directement sur le rapport de la CIDROPOL et les motions acceptées par le plénum. Les différentes thématiques faisaient l'objet d'un rappel de la situation actuelle et surtout des problèmes soulevés, puis une liste de points à clarifier pour mettre en œuvre la proposition de la motion était établie avant d'arriver à une

liste d'options possibles à ce stade de la réflexion.

Les journées d'étude ont permis de présenter les problématiques des différentes thématiques et de discuter, clarifier, modifier ou compléter la liste des options.

Par la suite, la commission devra réaliser un important travail d'audition des organes concernés par cette révision, puis trancher entre les différentes options définies comme possibles pour le moment, avant de rédiger un ou plusieurs projets de loi. Le Grand Conseil ne devrait ainsi pas se prononcer sur la révision de la LGC avant plus d'une année au minimum. Nous saurons à ce moment quels seront les contours et le résultat final de ces travaux de révision. Durant toutes ces étapes, le Bureau de la commission continuera à assurer un rôle important, tout comme le Secrétariat général, qui fournira un soutien précieux.

5. Une révision menée par le parlement

La révision partielle de la Loi sur le Grand Conseil n'étant pas encore terminée, il est impossible de savoir précisément ce sur quoi débouchera le processus décrit précédemment. Les travaux de la commission, puis les débats en plénum pourront faire varier fortement l'étendue et l'importance des modifications apportées. Il convient ainsi de rester prudent concernant l'ampleur de la révision et la réussite du processus. Un jugement complet sur l'expérience ne pourra être porté qu'une fois la loi adoptée et les nouveautés mises en pratique.

De plus, il s'agit d'une révision partielle et non d'une révision totale de la loi. De nombreux éléments demeureront inchangés ou peu modifiés. Toutefois, le nombre de sujets concernés est important et touche des enjeux fondamentaux de l'organisation d'un parlement : les droits des députés en matière d'interventions, l'organisation des débats, le rôle et les compétences des dif-

férents organes du parlement ou les relations de ce dernier avec le gouvernement. Les modifications apportées dans ces différents domaines pourront également se révéler conséquentes.

Cette révision est particulière dans son origine et dans sa mise en œuvre. En effet, il s'agit de la première révision initiée et pilotée par le Grand Conseil et non par le Conseil d'État – la précédente était toutefois d'origine constitutionnelle. Le parlement profite de sa nouvelle possibilité, issue de la constitution de 2003, d'avoir la charge d'une modification légale, d'en assurer la mise en œuvre, en assurant la direction du processus. De plus, la loi en question régissant l'organisation du parlement, c'est ainsi l'occasion pour ce dernier de se doter lui-même de ses propres règles qui ne soient pas discutées sur la base d'une proposition du gouvernement. Certes, le Conseil d'État n'était pas opposé à l'idée d'une modification légale pour régler certains problèmes identifiés. Toutefois, le Bureau n'a pas suivi sa proposition concernant la manière de procéder et a choisi de confier le mandat de la révision à la commission du Grand Conseil en charge des questions institutionnelles, qui a élargi la réflexion par rapport aux éléments soulevés par le gouvernement.

Ce processus ouvre ainsi une réflexion sur les relations du parlement avec le gouvernement et l'administration. Révélateur de l'augmentation des pouvoirs et de l'autonomie du parlement vaudois, cette révision d'ampleur de sa loi d'organisation marque une étape supplémentaire dans ce mouvement plus large, enclenché depuis quelques années. Le contenu des motions acceptées par le Grand Conseil renforce cet aspect. En effet, l'indépendance du parlement y est un objectif affiché. Les motions proposent ainsi de doter le Grand Conseil de ressources juridiques propres ainsi que d'un moyen d'action en cas de retards du Conseil d'Etat. Le contenu matériel de la révision, et non seulement

le processus en lui-même, porte aussi le débat sur la relation entre le parlement et le gouvernement ou l'administration.

Le parlement se dote ainsi de ses propres règles, s'auto-organise et potentiellement s'auto-limite ou du moins s'auto-encadre – structuration des débats, limitation du temps de parole, contrôle des dépôts d'interventions parlementaires, procédures simplifiées – pour gagner en efficacité et en efficience tout en s'assurant des moyens nécessaires. Un tel processus nécessite, pour atteindre le succès, une bonne analyse de sa propre situation et une capacité à changer ses manières de faire.

Le processus est parti d'un mandat du Bureau, accepté mais aussi élargi par la CIDROPOL. Cette dernière a par la suite décidé de travailler en recherchant un consensus – obtenu pour le vote des motions en son sein –, en sollicitant l'appui d'un mandataire externe, puis en réalisant des auditions d'organes concernés. La comparaison avec ce qui se pratiquait dans d'autres cantons fut aussi un élément déterminant. Relevons également l'importance du rôle de la commission qui a elle-même élargi le champ des réflexions en acceptant le mandat du Bureau, qui a mené les travaux d'établissement des motions et se consacre désormais à définir leur mise en œuvre. Le fait que la CIDROPOL ait déjà l'habitude de mettre en œuvre des motions et qu'elle soit composée, obligatoirement, de tous les groupes politiques¹², l'ont certainement aidée à jouer ce rôle.

Le Grand Conseil et plus particulièrement la CIDROPOL ont ainsi, *de facto*, développé une méthode pour mener à bien cette révision. Depuis l'impulsion du Bureau, l'élargissement de la thématique par la commission, jusqu'au dépôt des trois motions

en passant par le recours à un mandataire externe, l'audition préliminaire du Bureau et du Conseil d'État, la présentation de son travail aux autres députés et la volonté de la commission de mener ses débats dans un esprit de recherche de consensus, sans oublier le soutien du Secrétariat général, une manière de faire se dessine. Espérons qu'elle débouchera sur des modifications concrètes. Et peut-être cette méthode aura-t-elle également un avenir.

La question des règles régissant le fonctionnement des parlements, la gestion des interventions des députés, l'organisation des débats, les relations avec le gouvernement, les compétences des différents organes, ... tant d'éléments de grande importance pour le fonctionnement de tous les parlements cantonaux. La révision vaudoise actuelle pourrait ainsi trouver un écho chez ses voisins quant à son contenu, mais également quant à la manière de la mener.

Benjamin Ansermet

Stagiaire - Assistant de commissions
parlementaires au Grand Conseil vaudois

Étudiant en Master en Politique
et Management publics (IDHEAP-UNIL)

Titulaire d'un Bachelor en science politique
(IEP-UNIL)

¹² Décret arrêtant la liste des commissions thématiques pour la législature 2022-2027 (DComThém) du 22 mars 2022, art. 2 al. 3.



Conseil municipal de la Ville de Genève – Histoire politique et numérisation des sources

Les enjeux d'un bicentenaire à venir

Le Service du Conseil municipal de la Ville de Genève a tenu une journée d'étude pour clôturer la 180^{ème} année du parlement municipal.

Ouvrir une réflexion sur les perspectives de la recherche sur l'histoire politique de la Genève moderne dans les années à venir et sur la numérisation des sources de l'histoire genevoise des 19^e et 20^e siècles. Voilà en une phrase, l'ambition de la journée d'étude « *Une histoire à écrire ? Vers les 200 ans de la Ville de Genève et du Conseil municipal* », qui s'est tenue le 5 mai 2023.

Inauguré par les mots de bienvenue de la cheffe du Service du Conseil municipal (SCM) Isabelle Roch-Pentucci, et avec l'introduction politique de la présidente du parlement municipal, Uzma Khamis Vannini, cet événement clôturait la 180^{ème} année de travaux du parlement communal de la ville-centre du canton de Genève. Année qui a engagé le SCM dans un projet de valorisation de l'histoire de la démocratie municipale genevoise qui approche peu à peu de ses deux cent ans d'histoire depuis la révolution de 1841.

Accueillie dans les locaux du GamMAH, le magnifique tiers-lieu du Musée d'art et d'histoire de Genève (MAH), la journée d'étude a réuni plus d'une centaine de personnes intéressées à l'histoire genevoise, dont des historien-ne-s, des archivistes, des élu-e-s politiques, des député-e-s au Grand Conseil, des membres du Conseil municipal de la Ville de Genève et d'autres communes genevoises. L'événement comptait sur le partenariat de la Maison de l'histoire de l'Université de Genève.

Une histoire commune, des parcours distincts

Les nouveautés marquantes issues des événements révolutionnaires de 1841 et de la Constitution genevoise de 1842 sont notamment l'adoption des principes démocratiques et du suffrage universel, ainsi que le droit de pétition. La démocratie genevoise se renforce par la suite avec l'adoption du référendum, du droit d'initiative, de la représentation proportionnelle, du droit de vote et d'éligibilité des femmes et du droit de vote communal des étrangers et des étrangères.

En 1842, deux institutions importantes naissent dans la foulée des premiers pas de la démocratie genevoise. Le Conseil municipal de la Ville de Genève, première institution souveraine de la commune de Genève depuis la création du canton de Genève, ainsi que le Grand Conseil du canton de Genève. Deux institutions qui partagent le même acte de naissance : leurs histoires, leurs acteurs et actrices se confondent souvent dans le nom partagé de la Ville et du canton, y compris dans la littérature savante.

Deux institutions, une histoire commune mais distincte, souvent en décalage dans leur développement, et autant d'étapes d'une vie politique de près de deux cents ans, qui réclament, comme d'ailleurs tous les domaines d'action des institutions politiques démocratiques, d'être revisités de l'intérieur, du point de vue des débats, de l'évolution des rapports de pouvoirs, des variations dans la recherche de majorités

et du consensus. C'est aussi une opportunité de profiter de la relative régularité de l'organisation politique en Suisse pour considérer en tant qu'objet d'étude au long cours, l'histoire genevoise de la démocratie dans sa longue ou moyenne durée.

C'est pourquoi le *Mémorial du Conseil municipal* ainsi que le *Mémorial du Grand Conseil*, en tant que comptes rendus qui se veulent fidèles de la vie politique genevoise depuis 180 ans, appellent une étude croisée et articulée.

Une différence spécifique distingue cependant le parlement cantonal et le Conseil municipal. Le *Mémorial du Conseil municipal (MCM)* a été entièrement numérisé sous la maîtrise des Archives de la Ville de Genève (AVG) et dispose d'une interface de recherche en ligne fonctionnelle, qui permet aux chercheurs et chercheuses de traverser cet ouvrage monumental de part en part, avec n'importe quel critère de recherche. Alors que les volumes historiques du *Mémorial du Grand Conseil* de 1842 à 1992 sont seulement disponibles en format papier.

La journée d'étude a permis d'entendre une dizaine d'exposés de recherche de Christophe Vuilleumier, Gérard Duc, Allison Huetz, Claire Méjean, Lauriane Savoy et Sarah Scholl, Philippe Berger, Baptiste Antoniazza, Hansjörg Roth, Paulos Asfaha, qui ont contribué au livre *Le Mémorial, chronique d'une ville qui s'écrit au présent*, le recueil de travaux publié en 2022 par le Service du Conseil municipal de la Ville de Genève. Invité à la journée, Vincent Chenal a également présenté un exposé sur le *Mémorial* en tant que source de l'histoire de l'art.

La journée d'étude a été ponctuée par deux tables rondes. La première, animée par Mayte Garcia, assistante conservatrice au département des beaux-arts du MAH a réuni la professeure Irène Herrmann, le professeur Mathieu Caesar (Université de Genève), le professeur André Mach (Université de Lausanne) et l'his-

torien genevois Bernard Lescaze, autour des perspectives historiographiques avec pour horizon le futur bicentenaire de la Genève moderne. Irène Herrmann a inscrit la journée d'étude dans un temps où l'histoire politique élargit et complexifie ses thématiques et le champ du récit du changement, sous l'effet de la démocratisation de la société. Dans ce contexte, Mme Herrmann a souligné l'intérêt des comptes rendus comme les mémoriaux genevois, en tant que source privilégiée pour observer la négociation entre les acteurs sociaux, dans leur relation avec la société, et les élu-e-s politiques, qui tentent de l'organiser ; André Mach (Observatoire des élites suisses OBELIS, projet Sinergia) a exposé ses vues sur les perspectives d'intégrer la démarche historique dans l'étude des villes en tant que forme d'Etat parmi les plus anciennes ; Mathieu Caesar a cherché des traits distinctifs dans les pratiques politiques genevoises du Moyen Age à partir de sa lecture des registres du Conseil, en osant quelques incursions à la recherche de correspondances dans l'actuel *Mémorial* ; Bernard Lescaze, historien qui a aussi la particularité rare d'avoir présidé le Conseil municipal et le Grand Conseil, a esquissé des pistes de recherches sur les rapports entre la Ville et le Canton de Genève.

Perspectives historiographies et stratégies de numérisation

Pour terminer la journée d'étude du 5 mai, la table ronde sur la numérisation et l'accessibilité des sources de l'histoire politique genevoise a réuni Raphaëlle Ruppen Coutaz maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Patrick Auderset, coordinateur de la fondation Collège du travail, Matthieu Lavoyer Boulianne, co-secrétaire général du Grand Conseil du canton de Neuchâtel et Alexis Rivier, responsable de la coordination numérique à la Biblio-

thèque de Genève. Elle a en outre compté sur les interventions de Nelly Cauliez, conseillère en conservation du patrimoine de la Ville de Genève, et de Didier Grange, archiviste de la Ville de Genève.

La disponibilité des sources numérisées, ainsi que les outils et méthodes de travail qu'elles impliquent sont au cœur des réflexions scientifiques sur la numérisation. Dans une perspective de sobriété numérique, l'enjeu de cette réflexion lors de la journée d'étude était d'identifier, dans les grandes lignes, les besoins pour l'historiographie de la Genève moderne d'une diversité de journaux et publications périodiques, des comptes rendus officiels complets des parlements et des archives des mouvements et partis politiques.

Pour Raphaëlle Ruppen Coutaz, historienne spécialiste de la presse et de l'histoire numérique, la numérisation des sources est confrontée à deux défis majeurs : la première est liée au « biais de représentativité ». Ainsi, à la British Library, un acteur majeur de la numérisation documentaire, seules 6% des collections sont disponibles en ligne. Quelles sont les stratégies des institutions responsables de la conservation du patrimoine écrit ? Dans quelles circonstances un journal est choisi plutôt qu'un autre ? À quels besoins et critères répondent ces choix ? Quels moyens sont mis en œuvre ? Il convient de se garder de l'impression trompeuse de l'exhaustivité des sources numérisées. La réalité est que la recherche historique se sert tantôt d'outils numériques tantôt d'autres outils documentaires ; plusieurs rythmes et méthodes de travail continuent d'exister sur un même objet.

À ce propos, l'autre défi de la numérisation est celui de la description critique des méthodes de recherche d'information et d'analyse des données. Il n'est pas anodin de travailler sur des sources avec lesquelles on n'a plus de contact physique. Feuilletter d'énormes recueils de journaux, page après page, à la recherche d'un détail

ce n'est pas la même expérience que celle d'un moteur de recherche qui vous emmène droit sur la cible. Par ailleurs, pour décider qu'une occurrence renvoyée par le moteur est bien celle que l'on cherche, les chercheur-euse-s doivent retrouver son contexte, et pour cela remonter parfois plusieurs pages en arrière ou tourner plusieurs pages en avant. En ceci, les exigences de la critique des sources sont les mêmes qu'avant.

Il reste, explique Raphaëlle Ruppen Coutaz, que les sources numérisées appellent un apprentissage des interfaces de recherche et les outils d'analyse ; une compréhension des buts pour lesquels ils ont été conçus et développés ; un travail d'identification des bons filtres de recherche, et aussi de savoir comment cela fonctionne ; un choix raisonné des bons mots-clés, et savoir les expliquer. Tout cela implique d'être décrit dans la méthodologie et de s'assurer que les cheminements de la recherche sont bien reproductibles.

Deux types de sources de l'histoire politique ont particulièrement retenu l'attention des participants à la table ronde : d'une part, les bulletins, mémoriaux et journaux officiels des parlements, et d'autre part la presse politique, les chroniques des journalistes parlementaires, et les comptes rendus de débats politiques qui éclairent un même objet de débat depuis des horizons politiques ou idéologiques différents. C'est l'occasion de rappeler que la décision d'engager un mémorialiste en 1828, lorsque le Conseil représentatif genevois s'est doté du premier *Mémorial*, était précisément motivée par la volonté de rendre au public l'intégralité des débats. Une manière pour les membres de ce parlement élitaire de reprendre le contrôle sur leurs paroles, alors qu'ils avaient du mal à éviter les fuites forcément incomplètes que révélaient les journaux de l'époque, principalement le *Journal de Genève*.

Au cours de la table ronde, Patrick Auder-set et Alexis Rivier ont fait le point sur les

pistes de numérisation de la presse politique. Patrick Auderset (Collège du Travail) a rappelé que le *Journal de Genève* (1826-1998), porte-voix plusieurs générations de la sensibilité libérale, est le seul quotidien historique actuellement consultable en ligne. Cette riche source ne saurait suffire pour avoir une palette complète de la vie politique genevoise. Et de plaider pour numériser la presse quotidienne socialiste qui va du *Peuple de Genève* à la *Voix ouvrière* en passant par *Le Travail*, sans oublier la presse syndicale et la presse communiste. La presse radicale, par exemple *Le Genevois*, est bien entendu aussi une source indispensable pour l'histoire politique genevoise. Patrick Auderset a également souligné l'importance pour les partis politiques de mettre leurs archives à disposition. Actuellement, il y a beaucoup de lacunes. Les Archives d'Etat de Genève conservent surtout les archives du Parti national démocratique (l'ancêtre du Parti libéral, à partir de 1884) et de l'histoire récente du Parti socialiste genevois (1939-2000).

Dans son compte rendu, Alexis Rivier (BGE), qui est en charge de la numérisation des quotidiens *Le Courrier*, la *Tribune de Genève* et *La Suisse*, se dit sensible au problème des « biais de représentativité », et d'annoncer que la Bibliothèque de Genève et le Département de la culture et de la transition numérique de la Ville, représenté à la journée par Nelly Cauliez, ont défini des corpus de journaux genevois, notamment dans la presse d'opinion, les journaux communaux, la presse associative, des corps professionnels, pour les inclure dans les prochains crédits de numérisation patrimoniale.

De son côté, Matthieu Lavoyer Boulianne, co-secrétaire général du Grand Conseil du canton de Neuchâtel, a éclairé de son œil d'historien l'intérêt des publications parlementaires tels que le *Bulletin du Grand Conseil*, le cousin neuchâtelois du *Mémorial du Grand Conseil* et du *Mémo-*

rial du Conseil représentatif genevois. En tant qu'historien de formation soucieux de l'importance du croisement des sources, il apprécie la transversalité de la recherche, qui est facilitée par la numérisation.

En tant que co-secrétaire général du parlement neuchâtelois, il comprend la numérisation des numéros historiques du *Bulletin* et la valorisation des archives parlementaires dans le cadre du devoir de publicité de l'activité du Grand Conseil. Par ailleurs, mettre à disposition des outils de recherche historique est aussi une aide pour les parlementaires, qui pourraient appréhender avec recul les objets en débat et inscrire leurs interventions dans une plus longue durée. Dans cette perspective, la numérisation du *Bulletin* et sa mise à disposition du public est également une reconnaissance du travail énorme réalisé depuis des générations par ses rédacteurs et rédactrices.

Au cours du bref débat qui a suivi la table ronde, la question de l'utilité de la numérisation pour un nombre réduit d'utilisateurs et utilisatrices a été posée : est-il pertinent de se lancer dans la numérisation de sources habituellement peu consultées ? À cette question répondent en écho les propos de Didier Grange, archiviste de la Ville de Genève (AVG), qui relève que la recherche historique et la numérisation des sources se stimulent mutuellement. La consultation du site du *Mémorial du Conseil municipal* en ligne, hébergé par les AVG, a monté significativement pendant les travaux du collectif qui a œuvré sur le recueil de la *chronique d'une Ville qui s'écrit au présent*, entre l'été 2021 et le printemps 2022.

Les réflexions de Matthieu Lavoyer Boulianne ont été l'occasion de rappeler que des collections de comptes rendus parlementaires complètes sont déjà en ligne, telles que celui du canton de Vaud (hébergé par la bibliothèque de l'Université de Lausanne) ou celui de Berne (hébergé par la bibliothèque de l'université de Berne).

Il serait intéressant de faire une étude intermédiaire de ces corpus existants sur une base comparative des plateformes, mais aussi dans un horizon d'exploitation de leurs données dans une perspective d'histoire politique intercantonale, voire européenne.

Le livre *Le Mémorial, chronique d'une ville qui s'écrit au présent. Travaux d'histoire sur le Conseil municipal de la Ville de Genève* (2022), est disponible sur demande sur le site internet: <https://conseil-municipal.geneve.ch> (rubrique « Le Conseil municipal sous l'œil de l'histoire »).

Jorge Gajardo
Service du Conseil municipal
de la Ville de Genève



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, Postgasse 68, 3000 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

Silvan Wechsler, Leiter Parlamentsdienste, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: silvan.wechsler@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, 6061 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

Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 78, E: luzian.kohlberg@sh.ch

Grosser Rat Appenzell UR

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

Kantonsrat Appenzell AR

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst, Obstmarkt 3, 9102 Herisau, T: 071 353 62 58, E: sabrina.baumgartner@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

Giuseppe D'Alelio, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: grossrat.sk@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Tiziano Veronelli, Segretario generale del Gran Consiglio, 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

Omar El Mohib, Ratssekretär, Ratssekretariat des Stadtrates,
Zentralstrasse 49, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 75,
E: omar.elmohib@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

Isabelle Roch-Pentucci, Cheffe de service du Conseil municipal
Rue de la Coulouvrenière 44, 1204 Genève,
T: 022 418 29 66, E: isabelle.roch-pentucci@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, Leiterin Fachstelle Parlament,
Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06,
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

Sira Steiner, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
E: sira.steiner@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 Matter, Ratssekretär des Einwohnerrates,
Gemeindeverwaltung Riehen,
Wettsteinstrasse 1, 4125 Riehen, T: 061 646 82 83,
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

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,
E: franziska.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, Stadtschreiber Rapperswil-Jona, Zürich

Redaktorin Mitteilungsblatt

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

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Staatskanzlei GL, Glarus; Regula
Klemmer, secrétaire au 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:
31. Oktober 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).

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

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

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

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

Délai rédactionnel du prochain numéro:
31 octobre 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).

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

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

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

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

Termine redazionale
della prossima edizione:
31 ottobre 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).

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

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



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