



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Dezember 2023
Nr. 3, 26. Jahrgang

Décembre 2023
No. 3, 26^e année

Dicembre 2023
No. 3, 26^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Wenn das Parlament schnell
unterwegs ist: Dringliche Gesetze
und beschleunigte Verfahren**

**Quand le Parlement va vite :
lois urgentes et procédures
accélérées**

Beitrag – Contribution

**Der Anspruch des Publikums
auf die Öffentlichkeit
von Parlamentssitzungen**

Mitteilungen – Nouvelles

Kantonsrat St. Gallen

Kantonsrat Schaffhausen

Gossauer Stadtparlament

Editorial

Wenn das Parlament schnell unterwegs ist 1

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Wenn das Parlament schnell unterwegs ist:
Dringliche Gesetze und beschleunigte
Verfahren
Quand le Parlement va vite :
lois urgentes et procédures accélérées

Questions particulières concernant
les référendums contre des lois fédérales
déclarées urgentes
Sarah Vittoz 3

Wenn das Parlament schnell unterwegs
ist: Dringliche Gesetze und beschleunigte
Verfahren
Moritz von Wyss 9

Jahresversammlung der SGP 2023 im
Appenzellerland: Podiumsdiskussion /
Assemblée annuelle de la SSP 2023
dans le pays d'Appenzell: Discussion 14

Beitrag - Contribution

Der Anspruch des Publikums auf die
Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen
Stefan Rey 26

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

Änderungen im st.gallischen
Parlamentsrecht 37

Kantonsrat Schaffhausen :
«Stärkung des Milizparlaments» 41

Gossauer Stadtparlament
ist total digital 44

Korrespondenten - Correspondents -
Corrispondenti - Vorstand SGP 47



Wenn das Parlament schnell unterwegs ist

«Die Schweizer Politik hat den Motor eines Deux-Chevaux und die Bremsen eines 40-Tönnners – aber besser als umgekehrt». Diese Dölf Ogi zugeschriebene Aussage trifft vollumfänglich zu.

Doch manchmal zündet die Politik den Turbo. Auf Bundesebene geschah dies in der letzten Legislatur gehäuft, auch wenn man das bundesrätliche Notrecht ausklammert. Im Vordergrund standen dringliche Corona-Gesetze und die Wind- und Solar-«Expresse», hinzu kamen die CS-Beschlüsse.

Es gibt dabei verschiedene Instrumente, um zu beschleunigen: Dazu gehören der Verzicht auf eine Vernehmlassung, die vorzeitige Zuweisung an eine Kommission, die rasche oder gar parallele Behandlung in zwei Räten und namentlich Einschnitte beim Referendum.

Manchmal muss es in der Tat schnell gehen. Aber wenn das Parlament zu sehr aufs Gaspedal drückt, besteht die Gefahr, dass die Gesetzgebung in den Leitplanken landet. Bei der jüngsten Volksabstimmung im Wallis zum Solarexpress quietschten die Reifen jedenfalls erheblich.

Es gibt gute Gründe, warum unsere Gesetzgebung üblicherweise so langsam ist, namentlich die politisch breite Abstützung und die Qualitätssicherung. Entsprechend sorgfältig ist mit den verschiedenen Instrumenten zur Beschleunigung umzugehen. Die SGP hatte das Privileg, an ihrer Jahresversammlung 2023 just dieses Thema mit namhaften Experten aus Theorie und Praxis diskutieren zu dürfen. Die entsprechenden Beiträge finden sich in dieser Ausgabe. Ebenso der Beitrag von Stefan Frey, welchem die SGP dieses Jahr einen



Preis für seine wissenschaftliche Arbeit verleihen durfte. Auch einen Preis erhalten hat Constance Kaempfer. Eine Zusammenfassung ihrer Arbeit wird in einer späteren Nummer publiziert werden.

Die diesjährige Jahresversammlung war noch in einer weiteren Hinsicht spektakulär: Zum ersten Mal seit Gründung der SGP vor 26 Jahren führten zwei Kantone den Anlass gemeinsam durch: Appenzell Innerrhoden empfing am Freitag zu einem attraktiven Programm im Dorf mit Nachtessen am Landsgemeindeplatz. Appenzell Ausserrhoden führte am Samstag die Jahresversammlung im Kantonsratssaal durch. Was die beiden Kantone ausser dieser Gastgeberrolle noch verbindet: Beide sind seit dem Jahr 2000 offiziell keine «Halbkantone» mehr, und beide geben sich im Jahre 2024 voraussichtlich neue Verfassungen – die beiden jüngsten Kantonsverfassungen der Schweiz.

Unterschiedlich ist dabei das Tempo: Während die Ausserrhoder Stimmberechtigten die Totalrevision schon 2018 in Auftrag gaben, taten dies die Innerrhoder erst 2021 – werden aber voraussichtlich

gleichzeitig im Ziel sein. Das Tempo der Politik variiert in der Schweiz, wie nicht anders zu erwarten, auch von Kanton zu Kanton.

Schliesslich verabschiedete die SGP auch zwei verdiente langjährige Mitglieder des Vorstandes: Hansjörg Dürst, Ratsschreiber des Kantons Glarus, sowie Regula Klemmer, Sekretärin des Bieler Stadtrates. Ihre wertvolle Mitarbeit im Vorstand der SGP sei herzlich verdankt.

Andrea Caroni
Ständerat, Präsident der SGP



Questions particulières concernant les référendums contre des lois fédérales déclarées urgentes

Aperçu des travaux en cours concernant le Postulat 22.3010 CIP-CN du 27. 01. 2022¹

Sarah Vittoz, collaboratrice scientifique,
Office fédéral de la justice

1. Introduction et contexte

Lorsque survient une situation de crise, l'Assemblée fédérale peut être amenée à devoir légiférer en urgence. L'adoption de lois fédérales déclarées urgentes peut toutefois entraîner une certaine tension entre la nécessité de réagir rapidement à l'évolution d'une crise, et la préservation des droits des citoyens et citoyennes en matière de démocratie directe, qui doivent demeurer garantis dans les proportions les plus étendues possibles. Cette tension apparaît renforcée lorsqu'il s'agit de faire face à une crise « dynamique » de grande ampleur, s'étendant à de très nombreux domaines de la vie en société, et dont l'évolution et l'issue ne peuvent être prévues avec certitude. A titre d'exemple, la pandémie de Covid-19 a amené le législateur fédéral non seulement à adopter une loi fédérale déclarée urgente², mais également à réviser partiellement cette dernière à plusieurs reprises afin d'adapter le cadre légal à l'évolution de la situation

sanitaire³. Les lois fédérales déclarées urgentes sont soumises au référendum a posteriori (nachträgliches Referendum) lorsque leur durée de validité excède une année. Le référendum est obligatoire lorsque ces lois sont dépourvues de base constitutionnelle (art. 140, al. 1, let. c, Cst.), et facultatif lorsqu'elles reposent sur une base constitutionnelle (art. 141, al. 1, let. b, Cst.). La Loi COVID-19, soumise au référendum facultatif, a ainsi fait l'objet de trois votations populaires entre 2021 et 2023. A l'occasion de la votation populaire du 13 juin 2021, la question s'est posée de savoir quelles seraient les conséquences potentielles d'un refus de la loi en votation populaire, sur les modifications ultérieures qui lui avaient été apportées avant la date de la votation populaire (en particulier les révisions partielles du 18 décembre 2020 et du 19 mars 2021).

Des questions particulières se posent lorsque des révisions partielles sont adoptées ultérieurement à une loi fédérale déclarée urgente, avant la date d'une votation populaire : en cas de rejet en votation populaire d'une loi fédérale déclarée

¹ La contribution s'appuie sur l'exposé présenté lors de l'Assemblée annuelle du 16.09.2023 de la Société suisse pour les questions parlementaires. Les réflexions exposées n'engagent que leur auteure.

² Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19 ; RS 818.102).

³ Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19) (Culture, cas de rigueur, sport, assurance-chômage, amendes d'ordre), Modification du 18 décembre 2020 (RO 2020 5821 ; FF 2020 8505) ; Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19) (Cas de rigueur, assurance-chômage, accueil extra-familial pour enfants, acteurs culturels, manifestations), Modification du 19 mars 2021 (RO 2021 153 ; FF 2021 285).

urgente (acte de base, Grunderlass), qu'advient-il des modifications ultérieures également déclarées urgentes que le Parlement avait adoptées avant la votation populaire ? Faut-il considérer que ces modifications deviendraient caduques en même temps que l'acte de base, ou pourraient-elles tout de même subsister d'une manière ou d'une autre ? Quelles nouvelles dispositions le législateur pourrait-il le cas échéant réadopter par voie législative urgente en cas d'échec d'un acte législatif déclaré urgent en votation populaire, sans pour autant contrevenir à l'interdiction de renouvellement des lois fédérales déclarées urgentes ayant été rejetées en votation populaire, statuée par l'art. 165, al. 4, Cst. ? Et quelles solutions envisageables pourraient être proposées aux autorités compétentes pour que celles-ci puissent répondre à ces questions dans des situations pratiques ?

Cette configuration de départ, et les questions qu'elle pose, font apparaître un besoin fondamental de renforcer la transparence et la sécurité du droit. Il est en particulier nécessaire de définir sur quoi exactement portera l'objet de la votation populaire (sur l'acte de base, ou aussi sur ses modifications ultérieures ?). Cette nécessité vaut non seulement à l'égard de la population⁴, mais elle revêt également une importance pour les cantons. Ces derniers sont parfois amenés par la suite à appliquer les mesures prévues par la loi et par ses révisions partielles ultérieures (voire à mettre en place les mécanismes d'application nécessaires).

⁴ L'art. 34, al. 2, Cst. consacre la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté, principe qui vaut notamment dans le cadre préalable à une votation populaire. Sur cette garantie, voir notamment : Gerold Steinmann/Michel Besson, in : Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/et al., Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, N 22 ss. ad Art. 34 BV.

Ces questions de principe, alors inédites, se sont en particulier posées dans le contexte ayant précédé la votation populaire du 13 juin 2021 concernant la Loi COVID-19 (le scrutin portait alors formellement sur l'acte de base adopté le 25 septembre 2020)⁵. Elles sont cependant demeurées théoriques : la votation populaire du 13 juin 2021 a conduit à l'adoption de la Loi COVID-19 à une majorité de 60.2 %⁶.

2. Le postulat 22.3010 CIP-CN « Référendums contre des lois fédérales urgentes et relation avec l'interdiction de renouvellement selon l'art. 165 al. 4 Cst. »

C'est sur la base de ce contexte que la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) a demandé au Conseil fédéral, dans son postulat 22.3010 du 27 janvier 2022, de clarifier ces questions de principe. Le 23 février 2022, le Conseil fédéral a recommandé son adoption. Le Conseil national a adopté le postulat le 16 mars 2022.

Le postulat pose trois questions juridiques auxquelles le Conseil fédéral est chargé de répondre dans son rapport. Le « fil rouge » du postulat consiste dans la réduction de l'insécurité juridique découlant de la configuration de départ exposée précédemment.

⁵ Voir l'article de Dennis Bühler, Und wenn das Covid-19-Gesetz abgelehnt wird?, in: Republik, 2. Juni 2021, qui résume ces questions. Voir également Motion 21.3402 Schwander du 19 mars 2021 « Transférer dans une loi Covid-19 sur les aides financières les mesures de soutien financier prévues dans la loi Covid-19 » et Interpellation 21.3588 Addor du 5 mai 2021 « Les Suisses trompés par la brochure explicative sur la loi Covid-19 ? », ainsi que les avis du Conseil fédéral sur ces interventions parlementaires.

⁶ Suite au lancement de deux autres référendums portant sur des révisions partielles ultérieures de la Loi COVID-19, les votations populaires du 28 novembre 2021 et du 18 juin 2023 ont également conduit à l'adoption de la loi, respectivement à une majorité de 62 % et de 61.9 %.

ment. Le rapport doit en premier lieu présenter les approches envisageables concernant les conséquences du rejet en votation populaire d'un acte de base déclaré urgent, sur les modifications de cet acte adoptées avant la votation populaire, ainsi que leurs avantages et inconvénients. Le rapport doit ensuite établir le lien entre ces approches envisageables et l'interdiction de renouvellement des lois fédérales déclarées urgentes ayant été rejetées en votation populaire, prévue par l'art. 165, al. 4, Cst. Le rapport doit enfin présenter les solutions qui pourraient être appliquées par le législateur afin de réduire l'insécurité juridique concernant le sort des modifications adoptées avant la date de la votation populaire, si l'acte de base était rejeté en votation populaire.

Ces questions ne se posent toutefois que dans des cas de figure rares : on suppose en effet non seulement l'adoption d'une loi fédérale déclarée urgente, mais également qu'un référendum soit lancé et aboutisse contre cet acte, que des modifications déclarées urgentes de l'acte de base aient été adoptées avant la date de la votation populaire, et que l'acte de base attaqué en référendum ait été rejeté à l'issue de la votation populaire.

3. Approches envisageables

Une première approche qui peut être envisagée concernant le sort des modifications apportées à un acte de base avant la date de la votation populaire suppose que toutes les modifications apportées deviendraient caduques en même temps que l'acte de base, si celui-ci était rejeté en votation populaire. Ces modifications ultérieures ne font pas formellement l'objet de la votation populaire sur l'acte de base. Elles peuvent donc être contestées individuellement par voie de référendum⁷. Cela

étant, elles ne seraient techniquement plus applicables sans le « cadre » posé par l'acte de base (notamment les dispositions concernant l'objet et les principes de la loi, sa durée de validité et sa date d'entrée en vigueur). En un sens, cette approche favorise la sécurité du droit, car elle ne laisse à première vue subsister aucune incertitude sur le sort des modifications ultérieures apportées à l'acte de base avant la date de la votation populaire. Cependant, ces modifications cesseraient de déployer leurs effets en cas de rejet de l'acte de base en votation populaire, alors même que l'objet de la votation populaire sur l'acte de base ne portait formellement pas sur ces modifications et qu'un référendum n'a pas été lancé spécifiquement contre elles⁸.

Une deuxième approche possible consiste dans le fait que toutes les modifications apportées ultérieurement conserveraient leur validité même si l'acte de base était rejeté en votation populaire⁹. Or, ces modifications subsisteraient sans le « cadre » posé par l'acte de base. En prenant l'exemple de la votation populaire du 13 juin 2021 sur la Loi COVID-19, l'application hypothétique de cette deuxième approche suppose qu'en cas de rejet de la loi à l'issue de la votation populaire, toutes les modifications issues des révisions ultérieures de la Loi COVID-19 (notamment les nouvelles dispositions et alinéas introduits ou modifiés par les révisions du 18 décembre 2020 et du 19 mars 2021) auraient conservé leur validité, alors même que les dispositions de l'acte de base

erklärten Bundesgesetzen, in: LeGes 33 (2022) 3, N 8.

⁸ Patrick Mägli, Referenden bei dringlich erklärten Bundesgesetzen, in: LeGes 33 (2022) 3, N 11. Il faut toutefois noter que tel a été le cas dans le contexte de la Loi COVID-19, puisque les modifications subséquentes de celle-ci ont été contestées par deux autres référendums.

⁹ Cette approche est qualifiée de « logique référendaire » par Patrick Mägli, Referenden bei dringlich erklärten Bundesgesetzen, in: LeGes 33 (2022) 3, N 12.

⁷ Cette approche est qualifiée de « logique législative » par Patrick Mägli, Referenden bei dringlich

(notamment celles portant sur l'objet de la loi, sa durée de validité et son entrée en vigueur) seraient devenues caduques à l'échéance du délai d'une année dès l'adoption de la loi, soit le 25 septembre 2021. Les modifications ultérieures qui se réfèrent directement à des dispositions de l'acte de base perdraient toutefois leur lien avec celui-ci dès son abrogation et ne seraient pratiquement plus applicables en raison de l'absence de contexte et de cadre pour ces dispositions « flottantes ». Il résulte de cette deuxième approche des incertitudes considérables, en particulier au regard de la sécurité du droit.

Une troisième approche peut enfin être envisagée. Dans ce cas de figure, les modifications apportées à l'acte de base déclaré urgent avant la date de la votation populaire pourraient subsister et conserver leur validité, dans la mesure où elles se distinguent suffisamment de l'acte de base sur le plan matériel et pourraient subsister sans lui, et où elles peuvent être considérées comme « indépendantes » de lui. Un exemple à cet égard serait celui de l'ajout ultérieur d'une disposition à un acte de base déclaré urgent, qui réglerait une matière distincte et qui présenterait en tant que tel le caractère d'une « norme ». En revanche, une modification qui consisterait à ajouter un alinéa à une disposition existante ou à modifier un alinéa existant (par exemple l'ajout ou la prolongation d'un délai fixé dans une disposition existante) devrait être considérée comme « dépendante » de l'acte de base, car elle ne pourrait subsister pour elle-même sans les dispositions contenues dans l'acte de base¹⁰. Une telle approche, aux conséquen-

ces différenciées, n'empêche cependant pas le fait que les modifications ultérieures « indépendantes » de l'acte de base conserveraient leur validité mais subsisteraient sans « cadre » (soit des dispositions réglant l'objet et les principes de la loi, sa durée de validité et son entrée en vigueur). Il serait dès lors indiqué que le Parlement se prononce sur l'adoption d'un nouveau « cadre » pour les modifications ultérieures concernées avant la votation populaire, afin de régler le sort de ces dispositions en cas de rejet de l'acte de base en votation populaire.

Nous soulignons que de ces approches découle aussi la question de savoir si l'art. 165, al. 4, Cst., qui interdit le renouvellement d'une loi fédérale déclarée urgente ayant été rejetée en votation populaire, s'applique aux trois approches présentées. Cette problématique est traitée plus en détails dans le rapport du Conseil fédéral consacré au postulat 22.3010.

4. Quelles solutions pour réduire l'insécurité juridique ?

Le postulat 22.3010 demande également que des clarifications soient apportées afin de renforcer la sécurité juridique dans une configuration de départ telle que celle exposée précédemment. Les travaux en cours sur le rapport concernant le postulat montrent que plusieurs pistes pourraient être envisagées à cet égard.

Une première solution possible pourrait consister à répartir la matière à réglementer en plusieurs actes déclarés urgents, chacun d'entre eux pouvant être contesté par voie de référendum. Une répartition judicieuse de l'objet de la réglementation en plusieurs matières contribuerait à ce que (presque) aucune révision partielle déclarée urgente d'un acte législatif déclaré urgent antérieur ne soit plus nécessaire et permettrait d'éviter que l'ensemble des dispositions d'un acte de base déclaré urgent deviennent caduques

¹⁰ Dennis Bühler, Und wenn das Covid-19-Gesetz abgelehnt wird?, in: Republik, 2. Juni 2021, illustre ce cas de figure par l'image d'une « maison » (l'acte de base déclaré urgent) sur laquelle est construite par la suite un « balcon » (les modifications ultérieures déclarées urgentes). Ce dernier dépend des fondations de la maison et ne pourrait subsister sans celles-ci.

en cas de rejet de celui-ci en votation populaire (y compris des matières qui ne suscitaient pas de controverse avant la votation populaire). Une répartition en plusieurs actes distincts peut également faciliter le travail des commissions parlementaires, puisque les actes concernés pourraient être attribués directement aux commissions compétentes. Une telle possibilité comporte cependant des limites : dans le contexte d'une crise « dynamique », il peut notamment être difficile de construire un système de réglementation subdivisé en plusieurs matières qui soit d'emblée cohérent et qui puisse continuer à l'être au fil de l'évolution de la situation de crise. Une subdivision trop importante des matières à réglementer pourrait également limiter la marge de manœuvre du Parlement, et notamment la capacité à trouver des compromis (un compromis pouvant être atteint plus facilement dans le cadre d'une réglementation globale). Des difficultés pourraient aussi se poser si plusieurs collectes de signatures devaient être menées en parallèle, pour des référendums portant sur plusieurs actes différents ; d'un autre côté, la répartition en plusieurs actes distincts permettrait de ne contester que certaines matières qui pourraient être plus controversées. Même en répartissant prudemment la matière à réglementer, il n'est par ailleurs pas exclu que des modifications déclarées urgentes de certains actes législatifs soient tout de même nécessaires ultérieurement (p. ex. si les délais initialement prévus doivent être prolongés).

Des solutions supplémentaires peuvent être envisagées pour le législateur : lors de l'élaboration d'une réglementation d'urgence, la Constitution fédérale confère au Parlement la capacité d'adopter une loi fédérale déclarée urgente à la majorité des membres des deux Conseils¹¹. Lorsque des

modifications partielles d'une loi fédérale déclarée urgente doivent être adoptées pour faire face à l'évolution d'une situation de crise, le Parlement pourrait clarifier, au moment de leur adoption, le sort de ces modifications ultérieures (dans le sens d'un « aiguillage ») si l'acte de base devait être rejeté à l'issue d'une votation populaire. Une telle clarification pourrait se concrétiser par une formulation appropriée des dispositions finales, par exemple en y indiquant si les dispositions-cadre de l'acte de base (et lesquelles le cas échéant) pourraient être « réactivées » pour les modifications ultérieures en cas de rejet de l'acte de base en votation populaire. Serai-ent en particulier concernés le titre de la loi, sa durée de validité et sa numérotation dans le Recueil systématique fédéral. Une telle « réactivation » permettrait de donner un nouveau « cadre » aux modifications qui conserveraient leur validité (dans le sens des deuxième et troisième approches évoquées précédemment), et dès lors de renforcer la sécurité juridique.

5. Remarques conclusives

En conclusion, nous constatons que ces dernières années, qui ont vu la survenance de plusieurs situations de crise aux causes variées, ont aussi mis en lumière des questionnements plus fondamentaux concernant l'application et la portée du droit d'urgence. La votation populaire du 13 juin 2021 a en particulier mis en évidence une configuration rare et particulière, qui pose la question du sort des modifications apportées à un acte de base contesté par voie de référendum avant la votation populaire, en cas de rejet de cet acte en votation populaire. Sur cette base, le postulat 22.3010 demande de renforcer la sécurité juridique et la transparence, en particulier dans le contexte préalable à

¹¹ Art. 165, al. 1, Cst. Voir aussi : Judith Wyttenbach, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epi-

ney, Basler Kommentar Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015, N 7 ad Art. 165 BV.

une votation populaire. Le rapport concernant le postulat aura dès lors la tâche de clarifier les questions de principe posées par cette configuration de départ, et de proposer des solutions envisageables pour renforcer la sécurité juridique dans d'éventuelles situations de crises futures qui entraîneraient une configuration similaire. L'adoption du rapport concernant le postulat 22.3010 par le Conseil fédéral est prévue au printemps 2024. Les éléments de réflexion présentés plus haut donnent néanmoins déjà un aperçu des questions qui se posent et de l'état des travaux et réflexions sur ce sujet.



Wenn das Parlament schnell unterwegs ist: Dringliche Gesetze und beschleunigte Verfahren¹

Dr. iur. Moritz von Wyss, Generalsekretär
des Kantonsrates Zürich

Einleitung

Zu diesem Thema fällt mir als erstes Zaccaria Giacometti ein, und das ist immer sehr wohltuend. Im Staatsrecht Giacometti zu lesen, ist etwa so wie Bach in der Musik zu hören.

Giacometti hat in seiner berühmten Rede zur Stiftungsfeier der Universität Zürich aufgezeigt², dass Freiheitsrechte und Demokratie einander bedingen und eine Synthese bilden. Freiheitsrechte, Rechtsstaat und Demokratie sind unabdingbar verknüpft.

Ich sage diese Worte bewusst in Abgrenzung zur heutigen Zeit, in der die einen die Verheissung der richtigen Staatsform in einer Überhöhung der Exekutivstaatlichkeit suchen, und die anderen einer romantischen Vorstellung direktdemokratischer Volksrechte nachhängen. In dem Sinne möchte ich zum Dringlichkeitsrecht und Notrecht vier Thesen aufstellen:

1. Krisen sind grundsätzlich immer anders: Dem Staat muss ein grosser inhaltlicher Handlungsspielraum in der Bewältigung der Krise gegeben werden, das Verfahren aber streng nach demokratischen Regeln definiert sein.
2. Für die Kantone steht in Notzeiten nicht die Gesetzgebung an erster Stelle, wichtiger sind die dringlichen Finanzbeschlüsse. Hier sollten neue Instrumente auch für die Parlamente kreiert werden.
3. Kein Kompetenzgerangel in der Not: Der Bund sorgt sich um die Kantone und die Kantone sorgen sich um die Gemeinden.
4. Für die Krisenbewältigung sollte man mit staatspolitischen Tabus brechen und die Strukturen nicht verkomplizieren, sondern vereinfachen.

Das Dringlichkeitsrecht bezieht sich auf Beschlüsse des Parlaments, die ordentlicherweise dem Referendum unterstehen, aufgrund ihrer Dringlichkeit aber sofort in Kraft treten und erst nachträglich dem Referendum unterstellt werden. Demgegenüber bezieht sich das Notrecht von Parlament und Regierung auf das Handeln in eigentlichen Notständen, notrechtliche Anordnungen sind dem Referendumsrecht des Volkes entzogen. Gleichwohl vermischen sich diese zwei Ebenen, weil die Instrumente des Dringlichkeitsrechts sehr wohl auch in Notsituationen angewendet werden können.

Das Dringlichkeitsrecht hat nicht so eine zentrale Bedeutung in den Kantonen, wie im Bund. Von 26 Kantonen haben gerade mal 15 die Möglichkeit, ihre Gesetze dring-

¹ Dieser Text basiert auf dem Referat gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am 16. September 2023 in Herisau

² Zaccaria Giacometti, *Ausgewählte Schriften*, Alfred Közl (HRS), *Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte*, Zürich 1994, S.5 ff.

lich zu erklären. Der Kanton Bern unterbreitet dem Volk demnächst eine Vorlage zur Einführung der dringlichen Gesetzgebung.³

Die Verfahren bei dringlichen Gesetzen sind im staatsrechtlichen Labor der Schweiz – sprich: in den Kantonen – ganz unterschiedlich ausgestaltet, hier eine kleine Auswahl⁴: Der Kanton Freiburg kennt das obligatorische Referendum und eine zwingende Befristung von dringlichen Gesetzen. Im Kanton St.Gallen gibt es das obligatorische Referendum, aber keine Befristung. In den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Schaffhausen tritt das dringliche Gesetz sofort ausser Kraft, wenn es in der Volksabstimmung unterliegt. Im Kanton Tessin unterstehen dringliche Gesetze nicht dem Referendum, treten aber nach einem Jahr ausser Kraft.

In den anderen Kantonen, die kein Dringlichkeitsrecht kennen, besteht ein sogenanntes Notverordnungsrecht der Regierung; dies insbesondere auch für die dringliche Umsetzung von Bundesrecht.

1. Das Verfahren ist klar zu definieren, die inhaltlichen Möglichkeiten der Anwendung sind offen zu formulieren.

Während des Lockdowns entschied der Kantonsrat Zürich, weiterhin zu tagen und die Notverordnungen des Regierungsrates gemäss Verfassung unverzüglich zu genehmigen (Art. 72 Abs. 2 Kantonsverfassung

des Kantons Zürich⁵). Was dies alles auslöste, können Sie in der kleinen Chronik von Dieter Kläy im Mitteilungsblatt nachlesen.⁶

Der Regierungsrat agierte in der Krise ebenfalls sehr schnell und beschloss am 18. März 2020 ein wirtschaftspolitisches Massnahmenpaket von 425 Mio. Franken (102/2020). Im Kanton Zürich unterstehen Notverordnungen – nicht aber Notmassnahmen – der Genehmigung des Kantonsrates. Gleichwohl unterbreitete der Regierungsrat seinen Beschluss am 30. März 2020 freiwillig dem Kantonsrat zur Genehmigung. Ein Nothilfepaket von solcher Grösse bedürfe einer zusätzlichen demokratischen Legitimation, die in der Pandemie durch die Volksvertretung erteilt werden könne.

In einem Fall allerdings wurde eine Notverordnung des Regierungsrates, genehmigt durch den Kantonsrat, mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten. Es betraf die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen. Das Verwaltungsgericht legte die Verfassung streng historisch aus und hielt fest: Der Notstandsartikel erlaube dem Regierungsrat nicht, zum Schutz vor einem sozialen oder wirtschaftlichen Notstand eine Verordnung zu erlassen.⁸ Nach dieser Auslegung wäre aber auch das erste Massnahmenpaket verfassungswidrig gewesen. Doch

⁵ SR 131.211; LS 101

⁶ Mitteilungsblatt Nr. 2/2021

⁷ 102/2020, Massnahmen des Kantons Zürich zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19) [Notstandsmassnahmen gemäss Art. 72 der Kantonsverfassung]

⁸ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Entscheid vom 28. Mai 2020 (AN.2020.00004), Regierungsratsbeschluss vom 22. April 2020 zum Neuerlass einer Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, S. 4, f., E.4.2

³ 2023. RRGR.134, Verfassung des Kantons Bern (KV) (Änderung) (Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat)

⁴ Ich verweise betreffend unterschiedliche Ausgestaltung der kantonalen Verfahren allgemein auf die Dissertation von David Rechsteiner, Rechte in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Zürich/St.Gallen 2016, insb. S. 204 ff. und Andreas Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 52 ff. und 261 ff.

lässt sich trefflich sagen, wo kein Kläger, da ist auch kein Richter.

Ohne das Verwaltungsgericht kritisieren zu wollen: Es kann nicht angehen, dass in Krisenzeiten eine Massnahme nur deshalb durchgesetzt werden kann, weil sich kein Kläger findet. Hier muss man mutiger werden. Das staatliche Handeln muss sich inhaltlich öffnen lassen, um konsequent und zielgerichtet auf die Krise einwirken zu können. Die Polizeinotklausel aus dem 19. Jahrhundert entspricht kaum den komplexen Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft. Da ist die Generalklausel im Kanton Thurgau mit dem Passus «bei grosser Not» um einiges flexibler.⁹ Gleichzeitig ist das Verfahren aber möglichst demokratisch abzusichern, indem die kantonalen Parlamente Notgesetze, Notverordnungen oder Notmassnahmen genehmigen. Und dazu eignet sich das Parlament als Volksvertretung sehr gut, strahlt es doch dank seiner Oberaufsichtsfunktion auch eine gewisse Sicherheit aus, dass exekutivstaatliche Entscheide nicht überborden.

2. Für die Kantone sind in Notzeiten die dringlichen Finanzbeschlüsse wichtiger als die Gesetzgebung.

Bei der nächsten Cyberkrise, Energiekrise oder Wasserkrise haben wir keine Zeit, auf die dringliche Notgesetzgebung der Kantone zu warten. Die Gesetzgebung des Bundes ist schneller und effektiver. In Krisen ist auch die Finanzkompetenz der Kantone mit ihrer Steuerhoheit viel zentraler. Die können mit dem Einsatz finanzieller Mittel rasch und effektiv handeln.

Ich propagiere deshalb, in den Kantonen ein Notkreditrecht einzuführen. Die Kompetenz liegt dabei bei der Regierung, jedoch muss ab einem bestimmten Betrag der Beschluss durch das Parlament genehmigt werden.

Fehlt eine gesetzliche Grundlage dazu, wird mittels Generalklausel in der Verfassung der Kreditbeschluss zur gesetzlichen Grundlage auf Zeit erklärt und muss so oder so vom Parlament genehmigt werden. Ein solches Notfinanzrecht, wie es bspw. die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Appenzell i.Rh. St.Gallen ansatzweise kennen, wäre wirkungsvoller als Dringlichkeitsrecht und Notverordnungen.

3. Kein Kompetenzgerangel in der Not: Der Bund sorgt sich um die Kantone und die Kantone sorgen sich um die Gemeinden.

Was während der Krise ärgerlich war, ist das Kompetenzgerangel zwischen Kantonen und Bund. Es war keine Sternstunde des real existierenden Föderalismus, als in der Krise plötzlich die Kantone die Führung übernehmen wollten und dann auch mussten. Gleichzeitig schaute der Bund in der Krise etwas gar nachlässig auf die politischen Prozesse in den Kantonen und Gemeinden, wie dieses Beispiel zeigt:

Nachdem der Zürcher Kantonsrat im Lockdown das erste Mal getagt hatte, antwortete das BJ auf Anfrage von Journalisten, dass dies gegen die Verordnung 2 des Bundes verstosse. Nach einer Intervention korrigierte das BAG und BJ die Auslegung der Bestimmung, die in der Fassung vom 15. März 2020 lautete: «*unter bestimmten Bedingungen könne Versammlungen zur Ausübung politischer Rechte Ausnahmebewilligungen erteilt werden*».¹⁰ Im Kontext von Pandemie und Parlament eine eher kryptische Bestimmung. Nebenbei Sportanlässe oder Bar- und Diskothekenbetriebe waren bis ins Detail geregelt und definiert. Später hiess die Bestimmung verständlicher: «*Keiner Beschränkung der Personenzahl unterliegen Versammlungen*

⁹ § 44 Abs. 1 Kantonsverfassung des Kantons Thurgau, SR 131.228, RB 101.

¹⁰ AS 2020 773

der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene.»

Die politischen Behörden sollten in solchen Fällen darauf achten, die feingliedrige politische Struktur der Schweiz nicht auszuschalten, sondern zur Krisenbewältigung zu nutzen. Kompetenzgerangel scheint nicht zielführend zu sein – weder zwischen den Gewalten noch in föderaler Hinsicht. Die politischen Behörden sollten daran interessiert sein, dass die Krisenbewältigung bei den Bürgerinnen und Bürgern stattfindet. Anstatt ganze Notfallordner für unzählige Krisen-Probleme zu formulieren, wäre es angebracht, eine Grundstruktur zu überlegen, wie die drei föderalen Ebenen in der Krise standardmässig zusammenarbeiten könnten. Dabei sollte man vielleicht auch die statische Struktur von Regierungskonferenzen grundsätzlich überdenken.

4. Für Krisenrecht sollte man auch staatspolitische Tabus brechen.

Momentan ist die Politik in einem sozusagen «latent pragmatisch angewendeten Krisenmodus». Der Gegenentwurf zur Gletscherinitiative hat alle ein bisschen verstört. Er ist zwar legal, aber kaum nach den üblichen verfahrenstechnischen Gepflogenheiten zustande gekommen. Im Namen des Umweltschutzes wurden Grossprojekte bewilligt und gleichzeitig der Rechtsweg eingeschränkt.¹¹ Möglich ist das, weil sich die Beschlüsse der Bundesversammlung keiner Überprüfung durch ein Gericht unterziehen müssen.

Die kantonalen Parlamente haben mehr Erfahrung mit der richterlichen Überprüfung. Man kann durchaus sagen: Es mag ärgerlich sein, aber keine Katastrophe, wenn das Bundesgericht über kantonale

Gesetze urteilt. Auch der Bundesversammlung würde ihre zentrale Stellung nicht verlieren, wenn zumindest Dringlichkeitsgesetze der Beurteilung durch das Bundesgericht unterstellt würden. Eine solche staatspolitische Korrektur scheint mir zweckmässiger zu sein, als eine nochmalige Ausweitung der direktdemokratischen Rechte.¹²

Man könnte auch die Dringlichkeitsgesetzgebung des Bundes und der Kantone einschränken, wie es z.B. der Kanton Tessin getan hat: Befristung auf ein Jahr, kein Referendum und keine Möglichkeit der Erneuerung.¹³ Vielleicht könnte das Dringlichkeitsrecht dann nicht verwendet werden, um kurzfristige Grossprojekte durchzuboxen.

Ein anderes Tabu ist die Zusammensetzung der Bundesversammlung. Der Nationalrat hat einen föderalen Proporz und der Ständerat verstärkt die föderalistische Vertretung um weitere 50%. Vielleicht wäre es angebracht, dass die Bundesversammlung in der Krise nur noch als eine Kammer tagt. Sie würde damit handlungsfähiger und die föderale Vertretung wäre für das schnelle staatliche Handeln ein bisschen demokratischer. Eine wöchentliche Sitzungspflicht wäre womöglich auch eine Absicherung dagegen, sofort in einen dauernden Krisenmodus zu verfallen.

Wie wäre es, wenn die Behördenwahlen, d.h. Gemeinde-, Kantons- und Bundeswahlen, an einem Tag stattfänden?! Man könnte dies dann den «Swiss Super Sunday» nennen. Die Wahlen zu bündeln wäre nicht nur billiger und effizienter, sondern würde auch die Wählerinnen und Wähler weniger ermüden. Es gäbe mehr Raum für die Politik. Den immerwährenden Wahlkampf haben wir in der Schweiz mit den Volksabstimmungen ohnehin. Schaffen wir einen solchen «Swiss Super Sunday» nicht,

¹¹ 21.501 pa. Iv. UREK-N, Indirekter Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative. Netto Null Treibgasemissionen bis 2050.

¹² Vgl. www.giacometti-Initiative.ch

¹³ Art. 43 Verfassung des Kantons Tessin, SR 131.229; RL 101.000

könnten wir auch einfach die Legislatur auf fünf oder sechs Jahre verlängern, um mehr Raum für die Gesetzgebung zu schaffen.

Und zuletzt sollten sich die Parlamente selbstkritisch überlegen, anstatt das Parlamentsrecht und sein Verfahren aufgrund gegenseitigerer Kontrolle der politischen Akteurinnen und Akteure zu verkomplizieren, dieses wieder beweglicher und offener zu gestalten, um die Flexibilität des politischen Diskurs zu ermöglichen.

Grundsätzlich ist es sehr positiv, wenn Parlamente schnell unterwegs sind. Sie sollten dies aber nicht in Anwendung von Dringlichkeit und Notrecht tun, sondern mit politischem Durchsetzungswillen. Revisionen sollten die Organisation und Verfahren nicht verkomplizieren und schwerfällig machen, sondern vereinfachen. Daher bin ich eher skeptisch, wenn neue Gremien über das Bisherige gestülpt werden und mit schönen Namen verziert werden, wie bspw. «Zukunftsrat» oder «chambre de réflexion». Für Revisionen sollten wir die Lösungen in den heutigen Strukturen und in der Einfachheit der Demokratie suchen. Eigentlich so simpel wie eine Definition für Parlamentarismus: «Gouvernement by discussion».



Jahresversammlung der SGP 2023 im Appenzellerland: Podiumsdiskussion / Assemblée annuelle de la SSP 2023 dans le pays d'Appenzell: Discussion

Teilnehmende:

Daniel Fässler, Ständerat, Kanton

Appenzell Innerrhoden

Beat Flach, Nationalrat, Kanton Aargau

David Jenny, Grossrat, Kanton Basel-Stadt

Moderation: Felix Uhlmann, Prof. Dr. iur.,
Universität Zürich

Protokoll: Sabrina Baumgartner, Leiterin

Parlamentsdienst, Kantonsrat

Appenzell Ausserrhoden

Felix Uhlmann: «Das ist der allerschönste Stil, kein Wort zu wenig, keins zu viel». Das steht in einem Sitzungszimmer hier im Regierungsgebäude in Herisau. Ich hatte diesen Spruch einmal bei einer Weiterbildung gesehen. Dank Roger Nobs, Ratschreiber des Vollkantons Appenzell Ausserrhoden mit halber Ständesstimme, habe ich den genauen Spruch wiedergefunden. Ich versuche dem einigermaßen nachzuleben, daher möchte ich direkt zum Podium übergehen. Ich bitte zunächst Daniel Fässler sein Inputreferat zu halten.

Daniel Fässler: Auf der Einladung für dieses Podium steht als Titel: «Wenn das Parlament schnell unterwegs ist». Es geht um dringliche Gesetze und um Notverordnungen. Ich möchte in meinen einleitenden Worten etwas anderes ansprechen. Als Bundesparlament sind wir auch ausserhalb der Dringlichkeitsgesetzgebung oft sehr dringlich unterwegs. Das macht mir aus zwei Gründen zunehmend Sorgen. Erstens haben wir oft keine Zeit mehr, die Kantone wirklich zu konsultieren. Dies ist ins-

besondere dann der Fall, wenn ein Erlass während des Gesetzgebungsprozesses wesentliche materielle Änderungen erfährt. Man hat dann offenbar keine Zeit mehr, die Kantonsregierungen anzufragen. Man belässt es oft bei einer Anfrage beim Präsidenten oder der Präsidentin einer Regierungskonferenz. Diese sind aber schlicht nicht demokratisch legitimiert, um für die Kantonsregierungen zu sprechen. Dann hören Sie in den Parlamentssälen den Verweis auf eine Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und wenn Sie dort nachfragen, stellen Sie manchmal ernüchtert fest, dass nicht einmal der Präsident von der Stellungnahme gewusst hat. Das ist ein aktuelles Beispiel von vorgestern. Das Tempo, das wir anschlagen, macht mir Sorgen. Die demokratischen Prozesse werden nicht immer sauber eingehalten.

Ein zweiter Punkt macht mir Sorgen. Wir versuchen beispielsweise in dieser Session den sogenannten Mantelerlass zur Revision des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes zu Ende zu beraten. Wir hatten gestern in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Ständerates eine ausserordentliche Sitzung, in der wir uns mit der Frage befasst haben, wie die Tarifierung des Strompreises in Zukunft aussieht. Der Nationalrat hat letzte Woche ein neues Modell vorgeschlagen. Mit diesem Modell mussten wir uns sehr kurzfristig auseinandersetzen. Das Ziel ist es, das Ganze noch in dieser Session zu verabschieden. Ich kann Ihnen sagen, ich bin seit 12 Jahren in

dieser Kommission, und ich habe das Gefühl, ich verstehe etwas von der Materie. Aber ich muss auch feststellen, dass wir alle nicht wissen, was wir legitimieren, insbesondere in Bezug auf die Kosten, die das Gesetz verursachen wird. Das Bundesamt für Energie konnte gestern entsprechende Fragen nicht klar beantworten. Dieser Druck macht mir Sorgen. Erlauben Sie mir noch eine letzte Bemerkung dazu: Wir sind jetzt in der Beratung des Raumplanungsgesetzes für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Eine Vorlage, die ich als Vertreter von Appenzell Innerrhoden mit seinen Streusiedlungen sehr eng begleite. Es gefällt mir nicht, dass während der Bundesrat eine Vernehmlassung zu einem Entwurf durchführt, eine Volksinitiative ergriffen wird. Konkret geht es in diesem Fall um die Landschaftsinitiative, die genau dieses Thema aufgreift. Das Parlament lässt sich unter Druck setzen, versucht dieses Anliegen aufzunehmen und integriert es in den Gesetzesentwurf. Damit wird ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative geschaffen. Oft ist es nicht oder nicht angemessen möglich, eine Vernehmlassung bei den Kantonen durchzuführen. Es besteht das Risiko, dass sich das Parlament mittels Volksinitiativen bei einem Gesetzgebungsprozess zeitlich und inhaltlich unter Druck setzen lässt. Auch das macht mir Sorgen.

Felix Uhlmann: Besten Dank. Es besteht natürlich ein enger Zusammenhang zwischen Beschleunigung und Dringlichkeit. Eine kurze Rückfrage: Hätten Sie Ideen für Beschleunigungen, wie man den Motor der Gesetzgebung verbessern könnte oder die Bremsen etwas lockern könnte, ohne dass wir in die Leitplanken fahren?

Daniel Fässler: Sie sehen es meinem Zögern an: ich habe leider keine Ideen, die ich Ihnen so präsentieren könnte. Aber letztlich hat es das Bundesparlament oftmals selbst in der Hand, einen Prozess zu

beschleunigen oder zu bremsen. Es wird auch sehr oft gebremst. Wenn man etwas nicht sofort behandeln möchte, setzt man in der Kommission einmal Anhörungen an, um das Tempo rauszunehmen. Es ist in der Regel nicht schlecht für die Vorlage. Für die Beschleunigung auf der institutionellen Ebene habe ich keine Ideen. Ich glaube im Gegenteil, dass es auch ein Gewinn für unsere Gesetzgebung in der Schweiz ist, wenn wir mit einer gewissen Langsamkeit unterwegs sind.

Beat Flach: Daniel Fässler und ich sind jetzt dann beide in unserer dritten bzw. vierten Legislatur. Die vergangene Legislatur war nach Aussage des Bundeskanzlers Walter Thurnherr die schlimmste Legislatur seit dem Zweiten Weltkrieg. Wir hatten so viele Tote wie noch nie, wir hatten Corona mit einem Lockdown und Grenzschiessungen, wir hatten Eilerlasse durch das Parlament. Wir haben einen Krieg in Europa. Wir hatten eine absehbare Energiemangellage. Wir mussten eine Grossbank retten, um den Finanzplatz der Schweiz und vielleicht sogar der Welt im Lot zu halten. Wir haben das alles teilweise mit «Instant-Gesetzgebung» gemacht. Die Instant-Gesetzgebung während der Covid-Pandemie war der Preis dafür, dass das Parlament und der Bundesrat in der Lage waren, sehr schnell auch sehr komplexe Dinge zu regeln, die notwendig waren. Wir haben 30 Mia. Franken nicht leichtfertig ausgegeben, sondern um alle zu umarmen, die im Lockdown waren, Firmen am Leben zu erhalten und eine Konkurswelle zu bremsen oder gar nicht erst entstehen zu lassen. Es ging darum, das Land durch eine schwierige Krise mit all diesen Effekten und kompletten Unwägbarkeiten zu führen, so dass es keine Obdachlosigkeit und keine Aufstände gab. Wir sind mit einer ungeheuren Resilienz durch diese Krise gegangen, obwohl wir teilweise in Nachtübungen Gesetze angepasst haben. Ich kann mich an eine Vernehmlassung zum

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) erinnern, zu der wir innerhalb von vier Stunden etwas schreiben mussten. Das Bundesamt für Justiz hat Nachtschichten eingelegt, um das alles zu bearbeiten. Die Bundesverwaltung hat in dieser Zeit überhaupt eine ganz hervorragende Leistung an den Tag gelegt. Ich war wirklich erstaunt darüber, was alles möglich ist. Als Parlamentarier hat es mich in all diesen Gesetzgebungsprojekten ausserordentlich beruhigt, dass mit der nötigen Sorgfalt auf die Verfassung hingewiesen wurde. Dies ist auch mit der gehörigen Vehemenz gegenüber den Parlamentarierinnen und Parlamentarier immer mal wieder gesagt worden. Für mich ist das alles auch ein Zeichen, dass schnelle Gesetzgebung nicht schlechte Gesetzgebung sein muss. Wir sind seit Jahrzehnten im Gesundheitswesen unterwegs und versuchen, die Problematik der steigenden Gesundheitskosten in den Griff zu bekommen. Mittlerweile ist das im Mittelstand der Gesellschaft zu einem Problem geworden. Ein ähnliches Problem kommt dann vielleicht noch mit den Wohnungen. Bei der Energieversorgung haben wir viele Jahre im Wohlstand gelebt, ohne die Probleme dann auch entsprechend schnell anzugehen.

Zu den Vorschlägen und Anregungen, die hier heute vorgebracht wurden, sind mir zwei Dinge wichtig. Ich bin und war schon immer ein Verfechter der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dies im Wissen darum, dass beispielsweise beim Solarexpress eine Verfassungsklage vor Bundesgericht dazu hätte führen können, dass das Projekt als nicht rechtmässig beurteilt worden wäre. Wir haben aber auch in dieser Gesetzgebung versucht, sie so zu gestalten, dass die Auffangmechanismen nicht ausgehebelt werden. Das ist das Schöne am föderalen System, dass es ein Kollektiv gibt, das die Geschwindigkeit nicht hinnehmen muss. Bei der Covid-Gesetzgebung gab es das Referendum. Es war möglich, diese Unter-

schriften zu sammeln, das Gesetz mit allen Unwägbarkeiten zur Volksabstimmung zu bringen und die Menschen anzuhören. Es war tatsächlich nicht klar, was eine Ablehnung eigentlich bedeuten würde. Wir haben in diesen Fragen die grösstmögliche Offenheit gegenüber dem Resultat. Es ist die Aufgabe des Parlamentes, nicht nur Gesetze zu erlassen, sondern auch Zeichen zu setzen. Als wir in der Corona-Krise die Session im Bundeshaus abgebrochen haben, war das nicht nur ein epidemiologischer Entscheidung. Es war auch ganz klar ein Entscheidung, um zu zeigen, dass die Lage ernst ist und um ein Zeichen nach aussen zu setzen. Die Bevölkerung hat das verstanden. Es hat sich auch gleich gezeigt, dass wir nicht in der Lage waren, in der Krise zu agieren. Um Sitzungen digital abzuhalten, musste man zuerst alles erfinden. Es gab in der Anfangsphase Sitzungen per Skype, die weder die Qualität einer ordentlichen Diskussion hatten noch dazu geeignet waren, einen qualitativ guten Entscheidung zu fällen. Wir setzen uns normalerweise sehr detailliert und mit der notwendigen Mühe mit einer Vorlage auseinander. Das hat am Anfang komplett gefehlt. Wir haben einerseits mit dem Entscheidung auf Abbruch der Session ein deutliches Zeichen gesetzt, haben den Entscheidung andererseits später wieder zurückgenommen.

Ich glaube nach wie vor, dass schnelle Gesetzgebung nicht unbedingt schlechte Gesetzgebung ist. Wir haben Gesetzgebungen, an denen wir schon seit Jahren arbeiten, zum Beispiel zum Eigenmietwert. Manchmal müsste man da vielleicht etwas schneller vorangehen. Wir sind auch getrieben von internationalen Veränderungen. Entsprechend haben wir vielleicht nicht mehr überall die Mühe und die Zeit, uns zurückzulehnen und abzuwarten, was passiert. Die Welt wird immer dynamischer. Wir sind immer mehr vernetzt, in Europa und global. Diese Auswirkungen bekommen wir zu spüren. Noch ein letzter Satz zu meinem

Kommissionskollegen in der UREK, Daniel Fässler, der die Landschaftsinitiative angesprochen hat. Es ist eines der fundamentalsten Volksrechte, dass man eine Initiative lancieren kann, auch zu einem laufenden Geschäft. Seit wir das Raumplanungsgesetz I abgeschlossen haben, warten wir auf die zweite Revision. Aber der Nationalrat wollte das nicht. Die Initiative ist ein fundamentales Recht, etwas anzustossen. Die Landschaftsinitiative war das richtige Instrument dazu.

Felix Uhlmann: Ich war nicht unglücklich zu hören, dass diese Instant-Effekte, die durch die Medien geistern, nicht so ausgeprägt sind, wie sie die Medien darstellen. Meine Rückfrage an Beat Flach: War der Instant-Effekt stärker spürbar in Bezug auf das, was die Exekutive und die Verwaltung gemacht haben oder war das mehr ein Problem für das Parlament?

Beat Flach: Ich glaube, es war ein Kommunikationsproblem. Die Verwaltung ist bestückt mit 32'000 Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, die in der Lage sind, die Probleme, die auf uns zukommen, in einer grossen Detaillierungstiefe zu analysieren und Lösungen aufzuzeigen. Wir sind alle Milizler. Im Parlament sitzen Bauern, Juristen, Lehrer usw. Wir müssen Themen in kurzer Zeit verstehen. Das führt zu gewissen Unsicherheiten. Ich behaupte, dass wir in vielen Fällen entscheiden müssen, ohne 100 % dasselbe Fachwissen zu haben wie die Fachspezialisten in der Verwaltung. Diesen Mut müssen wir haben. Letztendlich geht es darum, die richtigen Fragen zu stellen. Je schneller es gehen muss, desto häufiger fallen wichtige Fragen unter den Tisch oder werden zu spät gestellt. Es geht darum, eine Risikoabwägung vorzunehmen.

Daniel Fässler: Ich möchte noch etwas zum Thema Volksinitiative sagen. Ich wäre völlig falsch verstanden worden, wenn Sie glauben, dass ich es als nicht opportun er-

achte, dass in einem laufenden Gesetzgebungsprozess eine Volksinitiative eingereicht werden kann. Selbstverständlich soll das möglich sein. Wer mich kennt, weiss, dass ich sehr stark auf die Volksrechte poche. Um den Bogen zu schlagen zu den dringlichen Bundesgesetzen: ich bin immer darauf bedacht, dass wir nicht Volksrechte auf irgendwelchen Umwegen auszuhebeln versuchen. Ich bin auch interessiert, was der Bundesrat letztlich vorbringen wird in Bezug auf die Schwierigkeit, was passiert, wenn ein dringliches Covid-Gesetz in einem Referendum abgelehnt wird. Dann müssten wir im Grundsatz ernüchert festhalten, dass das Volk das Gesetz nicht will. Es ist klar, dass es dann ausser Kraft gesetzt werden muss. Was ich sagen wollte: eine Volksinitiative erschwert die parlamentarische Arbeit und sie kann dazu führen, dass die Kantone nicht mehr angemessen einbezogen werden.

Um auch noch Stellung zu nehmen zum Referat von Moritz von Wyss: Sie haben verschiedene Vorschläge, unter anderem zur Verfassungsgerichtsbarkeit, gemacht. Ich weiss, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit heute nicht das Thema ist. Aber es wurde vorher angesprochen und Herr Flach hat darauf Bezug genommen. Wer meine parlamentarische Arbeit verfolgt, weiss, dass ich im Ständerat die Minderheit angeführt habe, die sich gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen hat. Ich bin auch heute noch davon überzeugt, dass es falsch wäre, vom Verfassungsgrundsatz abzuweichen, der besagt, dass die Bundesversammlung die oberste Gewalt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen ist. Für mich ist es eine schwer erträgliche Vorstellung, dass am Schluss fünf Bundesrichterinnen und Bundesrichter, möglicherweise mit einer knappen Mehrheitsentscheidung, über eine Frage entscheiden, zu der sich die Bundesversammlung durchaus auch Gedanken, auch zur Verfassungsmässigkeit, gemacht hat. Ich betrachte das als Auf-

gabe der Bundesversammlung. Ihren Ansatz finde ich interessant, bei dringlichen Bundesgesetzen eine Ausnahme zu machen. Ich fürchte nur, dass wenn wir diese Tür einen Spalt öffnen, dass wir dann wieder in der totalen Diskussion sind.

David Jenny: Zum Thema «Wenn das Parlament schnell unterwegs ist»: ich wurde am 3. Februar 2021 zum Präsidenten des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt gewählt. Wir wurden gleich mit einem dringlichen Grossratsbeschluss zur Ausrichtung von weiteren Beiträgen an Vermieterinnen und Vermietern von Geschäftsräumen zur Unterstützung für baselstädtische Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie konfrontiert. Wir durften einiges durchexerzieren, was bei uns in den Rechtsgrundlagen steht. Dieses Geschäft wurde nicht in einer Kommission vorbereitet. Die Finanzdirektorin hat darauf hingewiesen, dass die Situation etwas ungewöhnlich ist, weil die Finanzkommission kurzzeitig ohne Präsident war. Sie konnte keinen Kontakt aufnehmen, weil das Präsidium 15 Minuten vorher neu besetzt wurde. Eine Vorberatung in der Kommission war nicht möglich. Wir hatten teilweise auch Fälle, in denen ausdrücklich auf eine Vorberatung verzichtet wurde oder die Vorberatung ohne offizielle Zuweisung des Geschäfts eine halbe Stunde vor der entsprechenden Sitzung stattfand. Wir haben dann zuerst über die dringliche Traktandierung beschlossen. Dieser wurde mit 97 Ja-Stimmen bei 1 Nein-Stimme ohne Enthaltungen zugestimmt. Der Konsens für die dringliche Behandlung war sehr gross. Das Geschäft wurde an der gleichen Sitzung am Nachmittag behandelt. Wir hatten in Basel-Stadt bei den dringlichen Covid-Beschlüssen immer einen sehr grossen Konsens. Schlussendlich haben wir das Geschäft mit den nötigen zwei Drittel der Stimmen dringlich in Kraft gesetzt. Das ist möglich dank unserer Verfassung und unserer Geschäftsordnung.

Das Gesetz tritt ausser Kraft, wenn entweder das Referendum erfolgreich war oder die Referendumsabstimmung nicht innerhalb eines Jahres durchgeführt wird. Die Ausserkraftsetzung steht in der Verfassung mit Wirkung für die Zukunft. Wir haben kein ausdrückliches Erneuerungsverbot. Politisch wäre es jedoch Selbstmord, wenn das Geschäft trotz gegenteiliger Volksabstimmung erneut vorgelegt würde. Vielleicht ist es zu überlegen, ob das Verbot auch ohne ausdrückliche Anordnung in der Verfassung gilt. Wichtig ist, dass wir keinerlei Referenden gegen dringliche Covid-Beschlüsse hatten. Es wurde nicht einmal versucht, ein Referendum auf die Beine zu stellen. Insofern hatten wir in dieser Frage in Basel-Stadt paradiesische Verhältnisse, weil bei allen diesen Massnahmen der politische Konsens von SVP bis ganz links gross war. Die massnahmenskeptischen Kräfte beschränkten sich auf drei oder vier Stimmen. Wir haben auch unsere eigene Geschäftsordnung einmal dringlich geändert, um zu ermöglichen, dass wir in unseren Ratsaal zurückkehren konnten. Wir hatten eine abgeschwächte Zertifikatspflicht für die Parlamentarier eingeführt. Diese betraf nicht die Teilnahme an Abstimmungen, sondern die Vorräume und die Cafeteria. Die Änderung wurde mit einem grossen Mehr angenommen. In der Praxis kam dann die Omikron-Variante und wir sind wieder ins Kongresszentrum geflohen. Dort haben wir teilweise zeitversetzt am gleichen Tag wie der Landrat des Kantons Basel-Landschaft getagt. Es hat sich die grosse verfassungsrechtliche Frage gestellt, ob die extraterritorial gefassten Beschlüsse einer Überprüfung durch das Verfassungsgericht, dem ja die Kantone unterworfen sind, stand gehalten hätten. Ich glaube, dass sich das Bundesgericht in dieser Frage zurückgehalten hätte. Wir haben in unseren Ausführungsbestimmungen festgehalten, dass ein anderer Tagungsort ausserhalb des Rathauses zuerst be-

geschlossen werden muss. Wie soll man das gültig beschliessen, wenn man aufgrund der Pandemie nicht im Rathaus tagen durfte? Wir haben uns getraut, diese Beschlüsse schon am Fluchttort zu fassen. Auch dieses Vorgehen wurde keiner richterlichen Prüfung unterzogen.

Vielleicht noch ein Wort dazu, was wir bei ganz normalen Geschäften machen, um sie zu beschleunigen. Wir verzichten in 99 von 100 Fällen auf eine 2. Lesung. Das wird jeweils stillschweigend beschlossen. Teilweise wird ein Geschäft durch eine Kommission vorberaten, bevor die Zuweisung stattfindet. Die Vorberatung ist manchmal schon abgeschlossen, wenn der Zuweisungsbeschluss erfolgt. Das ist relativ häufig bei Subventionsverhältnissen der Fall. Der Regierungsrat nimmt sich oft sehr viel Zeit, um neue Subventionsverträge auszuhandeln. Diese müssen dann auf den 1. Januar in Kraft treten. Die Geschäfte kommen oft kurz vor der Sommerpause. Die Subventionsempfängerinnen und -empfänger wollen noch eine zweite Verhandlungsrunde in der vorberatenden Kommission durchführen. Diese ist dank der guten Finanzlage des Kantons oft erfolgreich. Mit der Referendumsfrist kann der Beschluss oft nicht bis zum 1. Januar in Kraft treten. Wir haben den Regierungsrat ermächtigt, dass er in solchen Fällen aufgrund des vorherigen Subventionsverhältnisses Zahlungen leisten kann. Das ist eine Mischung aus Langsamkeit und Beschleunigung auf Basler Art. Gewisse dringliche Ausgaben bis zur Grenze des fakultativen Referendums kann die Finanzkommission für das Plenum bewilligen. Wir hatten kürzlich eine dringliche Ausgabenbewilligung für die zusätzliche Erdbebenertüchtigung von Brücken. Wir haben zurzeit sehr viele Probleme mit unseren Brücken. Um diese Erdbebenertüchtigung rechtzeitig in Gang zu bringen, hat die Finanzkommission diesem Antrag zugestimmt, ohne dass er ins Plenum gekommen wäre. Das sind einige

Mechanismen, wie wir beschleunigen oder entschleunigen können.

Felix Uhlmann: Ich versuche, die verschiedenen Voten unter ein Dach zu bringen. Die verschiedenen Krisen und den Bedarf nach Dringlichkeit haben eine neue Sensibilität für die Funktion der Parlamente ausgelöst. Dringlichkeitsrecht war typischerweise das Recht der Exekutive. Ich denke, es war sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen eine gewisse Unsicherheit darüber vorhanden, was die Funktion eines Parlaments in der Krise ist. Wir haben heute verschiedenes gehört: Geht es vielleicht um Geld? Die Finanzkompetenzen wurden angesprochen. Hat das Parlament beim Geld eine wichtige legitimierende Funktion? Geht es um Genehmigungen? Genehmigungen kennen viele Kantone, der Bund jedoch nicht. Bei Genehmigungen stellen sich übrigens oft ähnliche technische Fragen wie beim Referendum. Auch dort könnte der Fall eintreten, dass eine regierungsrätliche Vorlage später angepasst wird und eine Nicht-Genehmigung die Frage aufwerfen würde, was das für den neueren Teil des Dringlichkeitsrechts bedeuten würde. Oder geht es um eigene dringliche Gesetze der Parlamente? Sie sehen: Geld, Genehmigung, Gesetze. Ich konnte der Versuchung nicht widerstehen, die 3-G-Regel auferstehen zu lassen in Zusammenhang mit der Fragestellung. Oder geht es um andere Punkte? Geht es darum, Zeichen zu setzen? Ist das eine Funktion der Parlamente in solchen dringlichen Krisensituationen? Geht es um ganz etwas anderes, wie zum Beispiel um Aufräumarbeiten der Oberaufsicht nach der Krisensituation? Ich denke, diese Diskussion ist durch die letzten zwei, drei, vier Jahre mit verschiedenen Krisen ausgelöst worden. Vielleicht kann man diese Frage aber auch nicht beantworten, weil jede Krise anders ist. Ich würde trotzdem diese Frage stellen: Was ist die Kernfunk-

tion eines Parlaments in solchen Krisensituationen?

David Jenny: Ich glaube, es ist auch die demokratische Legitimation. Es ist sehr wichtig, dass die Parlamente sichtbar tagen und beraten können, vielleicht ohne das Publikum auf der Tribüne, aber im Live Stream. Es war sehr wesentlich, dass man gesagt hat, was der Bund mit den Kantonsparlamenten in der Pandemie vorhatte, ist ein so ungewöhnlicher Eingriff in die Kompetenz der Kantone, dass es auch ohne Verfassungsgericht klar war, dass dies bundesverfassungswidrig war. Ich glaube, wir haben nur einen Sitzungstag abgesagt. Wir sind von Anfang an davon ausgegangen, dass wir tagen dürfen und sollen. Es war wichtig, unter allen gegebenen Vorsichtsmassnahmen zu tagen. Die verlängerte Krise wurde so nicht die Stunde der Exekutive, sondern auch des Parlamentes. Das hat bei uns im Kanton sehr geholfen, dass das, was beschlossen wurde, sehr breit getragen wurde. Ich habe schon gesagt, dass keine Referenden ergriffen wurden. Ich glaube, auch die gesetzlichen Voraussetzungen haben sich im Wesentlichen als tauglich erwiesen. Die Fragen, die man in solchen Verhältnissen stellen kann, sind wir nachträglich angegangen. Den Kommissionen haben wir sehr rasch ermöglicht, dass sie virtuell oder hybrid tagen konnten. Das wurde auch in einigen Kommissionen sehr genutzt, in anderen ist man auf sehr grosse Sitzungsräume ausgewichen. Wir hatten dort keine höhere Infektionstendenz. Zur Aufarbeitung: wir mussten keine PUK einsetzen wegen den Krisenmassnahmen, die getroffen wurden. Auf kantonaler und kommunaler Ebene haben sich die Massnahmen bewährt. Die beiden Kommunen mit eigenen Organen im Kanton haben sich relativ gut ins ganze System eingefügt. Ich habe auch keine grossen Klagen bezüglich Verletzung der Gemeindeautonomie gehört.

Beat Flach: Was ist die Aufgabe des Parlaments in diesen Situationen? Das ist eine Frage, die wir uns gestellt haben, als wir nachhause gegangen sind. Was machen wir jetzt? Ich war an einer dieser Sitzungen des Büros dabei, als wir beschlossen haben, die Session abzubrechen und ein Zeichen zu setzen. Wir haben dort nicht darüber gesprochen, was wir am nächsten Montag machen. Das hat niemand bedacht. Wir haben das Köfferchen gepackt und sind gegangen. Das hat nachher dazu geführt, dass die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen unklar war. Die Kantone haben gemerkt, dass vom Bund nichts mehr kommt. Der Bund führt irgendwie, aber überlässt den Kantonen den Lead. Die Kantone haben von sich aus gesagt, dass sie entscheiden wollen. Die Konferenz der Gesundheitsdirektoren hat gesagt, dass sie sowieso alles managen muss und sich der Bund daher nicht einmischen soll. Man hat sich dann aber nicht gefunden. Dieses Tohuwabohu war Ausdruck davon, dass das Bundesparlament während dieser Zeit nichts entschieden hat. Die politische Führung durch die Vertreter des Volkes war ausser Kraft gesetzt. Man hat die Führung in einer komplett neuen Krise, in einer unbekanntem Konstellation, der Exekutive überlassen. Wir müssen daraus gelernt haben, dass wir auch in Krisen in der Lage sein müssen, politische Entscheide zu treffen. Es geht nicht um Details. Wir können auch nicht vorausschauen und schon Gesetze für die nächste Krise machen. Das wird wahrscheinlich nicht funktionieren, weil die nächste Krise eine andere sein wird. Das wichtigste Anliegen ist für mich die Handlungsfähigkeit des Parlamentes und damit auch die Vertretung des Volkes sicherzustellen. Dann müssen wir uns auch damit auseinandersetzen, dass wir nicht jedes Problem lösen können. Der Kanton Aargau hatte das sehr unangenehme Problem, plötzlich in die Situation zu kommen, dass das Kantonsspital Aargau aufgrund

kompletter Überschuldung die Bilanz hätte deponieren müssen. Es gibt ganz klare Regelungen. Das Konkursamt hätte übernommen und den Laden dicht gemacht. Eine ähnliche Situation hatten wir auf Bundesebene mit dem Rettungsschirm für die Axpo. Wir haben uns als Parlament überlegt, ob der Bund die Elektrizitätswerke der Axpo betreiben könnte, wenn die Axpo die Bilanz deponieren müsste. Das Parlament hat hier jedoch keinen Handlungsspielraum. Ich will damit nur sagen, dass die nächste Krise auch technisch eine komplett andere sein wird. Mir persönlich ist es das wichtigste, dass sich das Parlament nicht selber aus dem Spiel nimmt und nicht in der Lage ist zu agieren. Ich erinnere mich an das Grounding der Swissair. Das ist einfach passiert. Das Parlament hatte keine Möglichkeit einzugreifen. Bei der UBS gab es einzelne Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die ausserhalb von Sessionen und Kommissionssitzungen angefangen haben zu agieren. Bei der CS war es der Bundesrat, der frühzeitig und sehr schnell agiert hat. Das hat für mich gezeigt, dass ein Lerneffekt da war. Es funktioniert schon wesentlich besser als in den vergangenen Krisen. Aber das Parlament ist nach wie vor ein Schönwetterparlament. Wir haben für die nächsten vier Jahre die Sitzungen bzw. die Sessionen schon festgelegt. Zwischen den Sessionen haben wir keine Möglichkeit, etwas zu machen, ausser vielleicht zur Sonntagspresse zu gehen und etwas Lustiges zu fordern. Wenn wir die Ernsthaftigkeit der Einflussnahme aufrecht erhalten wollen, müssen wir vielleicht den Sitzungsrythmus dahingehend verändern, dass wir mehr Sitzungen haben oder einen Turnus haben, der es besser erlaubt, Einfluss zu nehmen.

Felix Uhlmann: Ein kleiner Zwischenruf zu den technischen Vorkehrungen, die alle Parlamente jetzt vornehmen. Ich bin fast sicher, dass die nächste Krise ironischerweise eine technische Krise sein müsste.

Ich empfehle die Zucht von Brieftauben und die Ausbildung von Weibeln, um solchen Krisen Rechnung zu tragen.

Daniel Fässler: Ich möchte vom Krisenmodus wegkommen und die Frage thematisieren, wie oft das Bundesparlament effektiv zu dringlichen Bundesgesetzen greift. Wir haben in der letzten Legislatur den Eindruck gewonnen, dass es sehr viele dringliche Bundesgesetze gegeben hat. Das war tatsächlich so. Wenn ich auf der Webseite der Bundeskanzlei richtig gezählt habe, waren es 2020 sieben, 2021 sechs, 2022 vier und im laufenden Jahr noch zwei dringliche Gesetze. Wenn man die Erlasse betrachtet, hat es sich meistens um Erlasse im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie oder mit der drohenden Strommangellage bzw. mit der Rettung der Axpo gehandelt. Schaut man aber etwas zurück, stellt man etwas Überraschendes fest. Auf der Webseite des Parlaments kann man nachlesen, dass es in der 48. Legislatur acht dringliche Bundesgesetze gab, in der 49. noch fünf und in der 50. nur ein einziges. Das widerspricht dem Narrativ, das man oft hört, dass die Bundesversammlung immer häufiger zu dringlichen Bundesgesetzen greift. Dem ist nicht so. Eine Ausnahme war die Covid-19-Pandemie.

Ich mache eine grosse Klammer, denn mir ist ein anderes Thema noch wichtig. Ich war viele Jahre Landammann von Appenzell Innerrhoden. Ich möchte den Hinweis machen, dass bei uns das Dringlichkeitsrecht nochmals etwas schwieriger ist, weil wir der einzige Kanton sind, in dem nicht das Parlament der Gesetzgeber ist. Das Volk, die Landsgemeinde, ist Gesetzgeber. Das muss man manchmal auch dem Bund wieder in Erinnerung rufen, wenn er etwas sehr schnell vollziehen möchte, das kantonale Erlasse voraussetzt. Das sind kantonale Besonderheiten, die es zu beachten gilt. Damit schliesse ich die Klammer.

Krisen sind ausserordentliche Situationen, die vor allem auch deshalb Krisen sind, weil sie nicht vorausgesehen werden konnten. Oder man konnte sie voraussehen, aber man hat die Signale bewusst ignoriert. Es empfiehlt sich ein Buch anzuschauen, das die Bundeskanzlei unter Federführung von Bundeskanzler Walter Thurnherr herausgegeben hat. Dort haben verschiedene externe Persönlichkeiten Themen behandelt und auch auf mögliche Krisen hingewiesen. In meiner Erinnerung wurde zwei oder drei Mal eine Pandemie angesprochen. Das Buch wurde 2019 publiziert. Wahrscheinlich haben wenige Leserinnen und Leser geglaubt, dass eine Pandemie kurze Zeit später ausbrechen könnte. Es ist ein menschlicher Reflex. Wir wissen um Krisen, aber wir verdrängen sie und sehen uns nicht vor. Ich sehe als grosse Herausforderung für ein Parlament in einer Krise, dass wir anerkennen müssen, dass die Federführung bei der Exekutive liegen muss. Wir müssen auch anerkennen, dass der Bund in einer Krise eine stärkere Rolle einnehmen kann und muss als die Kantone. Wir sollten aber auch beachten, dass wir auch mental nach der Krise wieder in den normalen Modus zurückfinden und uns nicht daran gewöhnen, dass der Bund alles regelt. Als wir über den Rettungsschirm debattiert haben, gab es viele Parlamentarier, die gesagt haben, dass in einem solchen Fall der Bundesrat die Situation mit Notrecht lösen soll. Das wäre eine Bankrotterklärung des Parlaments. Wenn man als Parlament die Zeit hat, etwas selber zu lösen, dann soll man es auch tun. In diesem Fall hat man das mit einem dringlichen Bundesgesetz getan. Das Parlament selber muss immer darauf achten, dass seine demokratische Legitimation erhalten bleibt.

Ich erinnere mich auch sehr gut an den Abbruch der Frühjahrsession 2020. Anders als Beat Flach habe ich nicht gewusst, dass es soweit kommt. Ich habe am Sonntag an einer Umfrage teilgenommen, in der

gefragt wurde, ob man die Session abbrechen soll oder nicht. Ich lege offen, dass ich dafür war. Wir wussten schlicht nicht, wie sich die ganze Angelegenheit weiter entwickelt. Im Ständerat haben wir relativ rasch eine ausserordentliche Session gefordert. Von den Parlamentsdiensten der Bundesversammlung kam der Einwand, dass wir das gar nicht beschliessen können, sondern nur die Bundesversammlung. Wir haben dann Unterschriften gesammelt und gesagt, dass das der Ständerat selber entscheiden kann. Noch etwas Spassiges zum Schluss: Herr von Wyss hat den Vorschlag gemacht, in Krisenzeiten die beiden Kammern zusammenzulegen. Am besten würde es funktionieren, wenn man den Ständerat alleine tagen lassen würde, vielleicht durch zwei Delegationen jeder Fraktion ergänzt. So käme man rasch zu guten Beschlüssen.

Felix Uhlmann: Man könnte auch noch lange diskutieren, ob man Landsgemeinden durch Urnenabstimmungen ersetzen kann. Das wäre auch ein schönes Thema. Ich frage mich auch, ob der Kanton Glarus nicht auch ein ähnliches Problem hat. Gerne möchte ich dem Publikum noch die Gelegenheit geben, Fragen zu stellen.

Kurt Fluri, Nationalrat Kanton Solothurn: Ich möchte die Frage von Prof. Uhlmann aufgreifen, wer den Instant-Effekt setzt. Meine Parlamentskollegen wissen, was jetzt kommen könnte. Am meisten von allen diesen Krisenbewältigungen hat mich der sogenannte Solarexpress gestört. Erstens kann die Frage der objektiven Dringlichkeit bestritten werden. Es geht um eine mögliche Bewältigung einer Situation im Winter 2024/2025, wobei bereits jetzt Verlängerungen der Finanzierbarkeit im Gespräch sind. Zweitens möchte ich an die Adresse von Beat Flach sagen: Das Beispiel des Kantons Wallis zeigt, dass unsere Institutionen für eine Selbstkorrektur sorgen. Das gilt aber nur für die Verfah-

rensdauer. Für den Inhalt dieses – meines Erachtens – Instant-Gesetzes gilt das nicht, nämlich in Bezug auf die stark eingeschränkte Interessenabwägung. Hier wäre eine Verfassungsüberprüfung sehr interessant. Zu Daniel Fässler möchte ich sagen, dass wir in Bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit unterschiedlicher Meinung sind, wobei es auch verschiedene Ausprägungen der Verfassungsgerichtsbarkeit gibt. Ich habe einmal Art. 190 ins Gespräch gebracht. Der Ständerat hat sich dagegen ausgesprochen. Der Ständerat hat in der Session, als der Solarexpress beschlossen wurde, am Montagabend zwei Vorstösse ablehnt, welche die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit verlangt hätten. Der Ständerat hat bei der Ablehnung darauf hingewiesen, dass er, der Ständerat, der Verfassungshüter sei. Zwei Tage später erlässt er zuhanden des Nationalrates ein Gesetz, das offensichtlich, ohne nähere Überprüfung, die Verfassung verletzt. Das stellt die Zuverlässigkeit des Ständerates in seiner Funktion als Verfassungshüter in Frage. Das Ganze ist dann im Rahmen der Differenzbereinigung korrigiert worden. Aber auch die schlussendlich verabschiedete Fassung ist möglicherweise verfassungswidrig. Das ist aber nicht zu überprüfen aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Frage von Herr Uhlmann möchte ich als Mitglied dieses Parlamentes dahingehend beantworten, dass der Instant-Effekt hier ganz klar durch das Parlament gesetzt wurde. Noch eine Bemerkung zur zweiten Frage der Schnelligkeit: Meines Erachtens trägt unsere Ausformung der Gewaltenteilung entscheidend zur reduzierten Schnelligkeit von Beschlüssen bei. Wenn Herr Macron, Herr Schulz oder Frau Meloni am Wochenende eine Idee haben, dann bringen sie diese am Montag oder am Dienstag ins Parlament und am Mittwoch ist sie beschlossen. Unsere Gewaltenteilung funktioniert eben nicht nach dem Prinzip der Regierungspartei vs. Oppositionspartei. Unsere Gewaltenteilung funk-

tioniert klassisch: Legislative und Exekutive. Deswegen – und das ist kein Mangel – ist bei uns eine derart schnelle Beschlussfassung wie sie in anderen parlamentarischen Systemen möglich ist, eben nicht möglich.

Felix Uhlmann: Vielleicht noch eine kurze Bemerkung: Ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts ist sehr bemerkenswert. Es hat gegen den Gesetzgebungsprozess für das Heizungsgesetz interveniert, in dem innerhalb von vier Tagen hunderte von Seiten erlassen wurden. So schnell darf der Prozess nicht gehen. Es geht trotzdem noch sehr schnell. Können Sie, Herr Fässler, zum Solarexpress eine Expressantwort geben?

Daniel Fässler: Ich versuche es. Herr Nationalrat Fluri, wir sind uns in der grundsätzlichen Frage nach der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht einig, das müssen wir nicht vertiefen. Nur eine Präzisierung: Ich wäre falsch verstanden worden, wenn ich gesagt hätte, dass der Ständerat der Verfassungshüter sei. Die 246 Personen der Bundesversammlung sind die Verfassungshüter. Ich war mitverantwortlich für diesen Solarexpress. Ich bin Mitglied der ständerätlichen UREK, die diesen Beschluss lanciert hat. Er wurde von der nationalrätlichen UREK mitgetragen, in der Beat Flach auch mitgewirkt hat. Ich meine, dass wir damals ein Dokument des Bundesamtes für Justiz auf dem Tisch hatten, in dem es die Verfassungskonformität des Solarexpresses bestätigt hat. In der Presse und in der Politik gab es dann heftige Diskussionen darüber. Wir haben ein Problem bei der Verfassungsgerichtsbarkeit: Sie lässt sich beurteilen, aber sie lässt sich nicht messen. Es gibt keinen Massstab, der uns hilft, die Verfassungsmässigkeit festzustellen. Es steckt immer auch ein Ermessen und eine politische Wertung darin. Es ist kein Glanzstück, das wir verbrochen haben, das gebe ich zu. Aber ich versuche noch etwas Positives zu finden. Dem Be-

schluss der Bundesversammlung lag die Erkenntnis zugrunde, dass wenn wir mit neuen erneuerbaren Energien innert einigermassen kurzer Frist Stromlücken füllen wollen, das nicht mit Solarpanels im Mittelland tun können. Wir müssen in höhere Lagen gehen, dort, wo der Wirkungsgrad besser ist. Man hat bewusst versucht, alpine Solaranlagen zu forcieren, in der Hoffnung, dass diese dann auch relativ rasch realisiert werden können. Schlecht war, dass wir uns zu wenig gefragt haben, wie die Elektrizität transportiert wird und wie das Ganze technisch umsetzbar ist, auch mit Blick auf Wind und Schnee. Das Positive ist, dass bei der Bevölkerung angekommen ist, dass es vorwärtsgehen muss. Die Photovoltaik kann dabei einen wichtigen Beitrag leisten. In diesem Sinne wurde materiell eine wichtige Botschaft transportiert.

Beat Flach: Zu Herrn Nationalrat Fluri möchte ich hier öffentlich bekunden, dass Sie uns im Nationalrat auch als verfassungsrechtliches Gewissen sehr fehlen werden. Wir sind zwar 246 Verfassungshüter, aber der Solarexpress hat tatsächlich gezeigt, dass wir auch bereit sind, nahe an die mögliche Verfassungsmässigkeit zu gehen, um ein Zeichen zu setzen. Wir haben das beim Windexpress, meiner Meinung nach, wesentlich besser gemacht. Hier läuft noch die Referendumsfrist bis Anfang Oktober. Es gibt auch die andere Seite. Ich denke an die Ehe für alle, wo Angela Merkel einfach gesagt hat, dass das eingeführt wird. Am übernächsten Tag konnten gleichgeschlechtliche Paare auf dem Standesamt heiraten. Wir in der Schweiz haben sieben Jahre gebraucht, um herauszufinden, was da alles noch daran hängt. Und wir haben immer noch nicht alles gelöst. Es ist für Betroffene schwer verständlich, warum sie sieben Jahre warten müssen für etwas so Profanes.

Daniel Fässler: Wenn die Ehe für alle als positives Beispiel für die Verfassungsmässigkeit genannt wird, was Beat Flach nicht getan hat, muss ich noch einen kurzen Input einbringen. Ich bin überzeugt, dass das, was dort beschlossen wurde, verfassungswidrig ist, soweit es um den Einsatz der künstlichen Befruchtung geht. Herr Nationalrat Fluri zeigt mir mit seinem Nicken an, dass er meine Meinung teilt. Dort wurde aus politischen Gründen darauf verzichtet, das dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Man wollte das Volk nicht befragen.

David Jenny: Als einfacher Kantonsparlamentarier stelle ich fest, dass ich froh bin, dass ich zuerst vom Bundesverwaltungsgericht und dann auch von Lausanne manchmal kontrolliert werden kann. Das hat mir jedoch im Fall der Primaten-Initiative auch nicht so gefallen. Auch das Bundesgericht kann irren, aber diesen Irrtum müssen wir dann hinnehmen.

Felix Uhlmann: Ich habe mir auch schon den Witz überlegt, ob ich sagen soll, dass wir mittels Initiative in Basel-Stadt alle Autos verbieten sollen. Das wäre wahrscheinlich vor Bundesgericht auch gültig. Wir haben noch Zeit für eine letzte Frage.

Philippe Schultheiss, Präsident Kirchgemeindeparlament Stadt Zürich: Mit Blick auf das Tagungsthema der Beschleunigung hört man häufig, dass der Stress bei Parlamentsmitgliedern zunimmt. Meine Frage: Wo finden Sie die Ruhe und Reflexionsräume, damit nicht nur schnelle, sondern auch gute Entscheide zustande kommen?

David Jenny: Ich bin Mitglied in der Justiz- und Sicherheitskommission in Basel-Stadt, die sich mit dem neuen Gleichstellungsgesetz beschäftigt. Wir haben etwa 20 Sitzungen hinter uns. Wir hoffen, dass wir genügend Reflexion aufgebracht haben,

um dem Parlament etwas vorzuschlagen, das dann auch breit verdaulich ist.

Daniel Fässler: Zwei Kurzantworten, die ich zusammenhängen kann: Bei mir ist es Appenzell Innerrhoden, das mir hilft, zur Ruhe zu kommen. Erstens bin ich dort weit weg von Bundesbern und zweitens habe ich drei Stunden Reisezeit nach Bern. Ich habe auf dem Hin- und Rückweg viel Zeit, zur Ruhe zu kommen.

Beat Flach: Ich bin etwas näher an Bern. Ich habe diese Zeit nicht dazwischen. Ich tanke die Batterie auf, wenn ich auf der Aare mit dem Kanu paddle.

Felix Uhlmann: Ich möchte das Podium abschliessen mit einem Zitat, das ich heute Morgen wieder gefunden habe. Ich werde sie mit Interpretationen – auch religionswissenschaftlicher Natur – verschonen. Das Zitat lautet – und das sollte uns nicht vom Apéro abhalten: «Schaffen und Streben ist Gottes Gebot; Arbeit ist Leben, Nichtstun ist Tod.»



Der Anspruch des Publikums auf die Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen¹

Stefan Rey

1. Einleitung

Die durch die Covid-19-Pandemie verursachte Corona-Krise hatte neben einer Vielzahl von einschneidenden Unannehmlichkeiten im Alltag die Schliessung der Tribünen im Parlamentsgebäude des Bundesparlaments in Bern zur Folge. Dies hat vor Augen geführt, dass auch die Selbstverständlichkeit der öffentlich zugänglichen Tribünen im National- und Ständeratssaal auf die Probe gestellt werden kann.

In diesem Beitrag wird untersucht, was Parlamentsöffentlichkeit bedeutet, welche Formen der Sitzungsöffentlichkeit es gibt und wie ebendiese konkret hergestellt wird; daraus folgend, wann und wie die Sitzungsöffentlichkeit ausgeschlossen oder eingeschränkt werden kann, darf und muss und unter welchen Voraussetzungen. Dazu kommt die technologische Entwicklung, die unweigerlich schon bald zur öffentlichen Diskussion über ein «virtuelles Parlament» (nicht nur für einzelne Ratsmitglieder, sondern auch für das gesamte Plenum) führen wird, mit Implikationen auf die Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratungen.

¹ Die diesem Beitrag zugrundeliegende, 2022 an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern eingereichte Masterarbeit «Der Anspruch des Publikums auf die Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen» wurde von der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) anlässlich ihrer Jahresversammlung vom 16. September 2023 mit einem Preis ausgezeichnet. Die Arbeit ist auf der Website der SGP unter <www.sgp-ssp.net> Publikationen => Weitere Unterlagen zur Arbeit der Parlamente zu finden.

2. Stellenwert der Öffentlichkeit

Öffentlichkeit ist ein zentrales Element moderner Demokratie. Sie gehört zu den Wesenselementen des Parlamentarismus und ermöglicht der Bevölkerung die eigene Willensbildung und die Kontrolle über die Legislative, indem sie Transparenz schafft. Eine informierte Öffentlichkeit ist unabdingbar, um zu sachgerechten demokratischen Entscheidungen zu gelangen.

Oder besonders treffend formuliert: «Ohne Öffentlichkeit gibt es kein funktionsfähiges Parlament. Öffentlichkeit und Transparenz des politischen Handelns gehören zum Selbstverständnis freiheitlicher, demokratischer Staaten.»²

3. Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments

Aus der sozialwissenschaftlichen Optik betrachtet, werden als Funktionen eines Parlaments meist die Wahl-, Gesetzgebungs-, Kontroll- und Kommunikationsfunktion genannt. Die Kommunikationsfunktion des Parlaments ihrerseits umfasst die Artikulations-, Forums-, Integrations-, Responsivitäts- und die Öffentlichkeitsfunktion. Diese im Kontext dieses Beitrages interessierende Öffentlichkeitsfunktion wiederum gliedert sich in die Leitfunktionen parlamentarischer Öffentlichkeit wie Repräsentation und Legitimation, Kontrolle und Kritik sowie Partizipation und Integration. *Repräsentation* steht dabei für die Vertretung der Wählerschaft durch die Gewählten in der repräsentativen Demokratie. Die

² Mark Stucki, Das Parlament – bloss Kulisse oder Mitspieler auf der Medientribüne?, in: LeGes 2003/2, S. 113 ff., S. 113.

Legitimation ist die Anerkennung der Gewählten durch das Vertrauen der Wählerschaft, was nur durch politische Öffentlichkeit und Kommunikation möglich ist. Durch die Öffentlichkeit von Entscheidungsprozessen wird der Wählerschaft ermöglicht, zu wissen, wie die Gewählten entscheiden, was diese dazu zwingt, ihr Verhalten zu begründen; so ist *Kontrolle* und *Kritik* über das Verhalten möglich, was bei künftigen Wahlen sanktioniert werden kann. Die Mitwirkung bzw. *Partizipation* der Wählerschaft ist nur dann möglich, wenn durch die Öffentlichkeit der Informationsstand bei allen Akteuren ausreichend gross ist; die Wählerschaft wird dadurch in politische Prozesse *integriert*. Gerade in der Schweiz, mit ihrer halbdirekten Demokratie, wo mittels direktdemokratischer Instrumente wie Initiative und Referendum an politischen Entscheidungsprozessen partizipiert werden kann, ist dies von besonderer Bedeutung.

4. Formen der Sitzungsöffentlichkeit

Die Sitzungsöffentlichkeit des Parlaments wird mittels verschiedener Formen hergestellt. Zunächst lassen sich zwei Ausprägungen der Transparenzschaffung unterscheiden: mittelbar und unmittelbar. Diese lassen sich ihrerseits weiter aufgliedern in verschiedene konkrete Formen der Herstellung von Öffentlichkeit.

4.1 Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit

Die mittelbare, aktive Öffentlichkeit, ermöglicht eine zeitverschobene Berichterstattung des Geschehens. Diese wird unterschieden in von den Räten an die Öffentlichkeit getragenen Informationen über die Ratsdebatten in der Form des Amtlichen Bulletins und der Informationsverarbeitung und Vermittlung auf verschiedenen Kanälen durch die Medien.

Die Wortprotokolle der Ratsverhandlungen dienen der Tradition, Interpretation und Dokumentation. Unterdessen sind die mitgeschrittenen Voten der Ratsmitglieder auch als Videodateien via Internet abrufbar. Mittels der Medienöffentlichkeit werden die Informationen durch Verbreitung von Medienerzeugnissen zum Publikum transportiert. Die Informationsverarbeitung durch die Presse hat für die Bevölkerung die grösste Bedeutung. Die Medienschaffenden sorgen für die Multiplikation der Informationen, indem sie einordnen, kommentieren, gewichten und erklären. Sie machen die Botschaften für die Bevölkerung leichter konsumierbar. Denn die wenigsten Menschen haben insbesondere die zeitliche Kapazität, die Debatten in ihrer Gänze zu verfolgen.

4.2 Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit

Zum anderen lässt sich die Sitzungsöffentlichkeit als unmittelbare, passive Öffentlichkeit darstellen, die durch direkte Beobachtung wahrgenommen werden kann. Diese lässt sich weiter in Tribünenöffentlichkeit und Direktübertragung der Debatten via Internet (Livestream) aufgliedern. Die Tribünenöffentlichkeit als älteste Form der Herstellung von Öffentlichkeit wird nach Anspruchsgruppen in Berichterstattungsöffentlichkeit³ (Pressetribünen) und Publikumsöffentlichkeit (Publikumstribünen) unterschieden. Dem Publikum stehen im Nationalratssaal 129 und im Ständeratssaal 60 Sitzplätze zur Verfügung. Die gegenwärtig modernste Form der Schaffung von Öffentlichkeit in Parlamenten ist die Direktübertragung der Debatten via Internet, der sogenannte Livestream.

³ Die Medien kommen in dieser Systematik zweimal vor. Hier in Form der Berichterstattungsöffentlichkeit mittels des Zuganges zu den Pressetribünen und, wie bereits erwähnt, die Medienöffentlichkeit als Teil der mittelbaren Öffentlichkeit. Letztere ist aus der Perspektive des Publikums das Produkt der Berichterstattungsöffentlichkeit.

Seit 1999 werden die Debatten in dieser Form übertragen und es wurde damit die Reichweite der unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit stark erweitert.

5. Die Reichweite der Sitzungsöffentlichkeit im Sinne von Art. 158 BV

Zunächst ist der Frage nachzugehen, was überhaupt von Art. 158 der Bundesverfassung (BV) erfasst ist. Art. 158 BV statuiert das Rechtsgebot der Sitzungsöffentlichkeit: «Die Sitzungen der Räte sind öffentlich.»; «Öffentlich» bedeutet, dass die Sitzungen allgemein zugänglich und damit transparent sind. Der Begriff «Räte» bezeichnet die beiden Ratskammern National- und Ständerat sowie auch die Vereinigte Bundesversammlung.

Sachlich umfasst die Tribünenöffentlichkeit die Sitzungen der Räte, d.h. Beratung, Beschlussfassung und auch Wahlvorgänge (letztere mit Ausnahme der individuellen Stimmabgabe). Zeitlich umfasst ist jede Sitzung der Räte von Beginn bis zum Ende. Bezüglich der Formen der Transparenzschaffung ist in der Lehre die Nennung der Elementen Tribünen, – meist untergliedert in Publikums- und Presstribünen, – der Internet-Livestream und das Amtliche Bulletin fast allen gemein. Der Livestream, die zeitgleiche Übertragung der Debatten via Internet, wird vom überwiegenden Teil der Lehre auch als Teil der verfassungsmässigen Sitzungsöffentlichkeit aufgefasst, mit wenigen Ausnahmen. Vereinzelt wird auch gefordert, dass alle Entscheidungsgrundlagen, d.h. sämtliche zum Verständnis der Debatten unerlässlichen Dokumente und Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssten, da sie ebenfalls Teil des Öffentlichkeitsgebots von Art. 158 BV seien.

Dass die Tribünen unter die Sitzungsöffentlichkeit fallen ist unbestritten, sie ist die ursprünglichste, traditionellste Form der Sitzungsöffentlichkeit. Dasselbe muss

m.E. auch für den Livestream gelten. M.E. hat die technische Entwicklung und die damit verbundene Möglichkeit der Direktübertragung via Internet das Parlament aus Art. 158 BV gar dazu verpflichtet, den Livestream einzuführen und so die Reichweite der Sitzungsöffentlichkeit zu erweitern. Damit wird im Sinne eines geltungszeitlichen bzw. zeitgemässen Verständnisses der Norm, dem Zweck – der Transparenz – Rechnung getragen.

Die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit ist flüchtig, ist im Moment erlebbar und entschwindet dann wieder, sie ist ohne Dauerhaftigkeit. Sie ist trotzdem äusserst wichtig und wird von der Verfassung verlangt. Die vorhin genannten Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit können allerdings nur unvollständig erfüllt werden, ohne die mittelbare Öffentlichkeit, die mittels des Amtlichen Bulletins transportiert wird, beständig ist, und zeit- und ortsunabhängig konsultiert werden kann. Die Verbreitung der Informationen durch die Medien erfüllt zwar auch einige dieser Aspekte, ist aber trotzdem eine durch Vermittlung geprägte Wiedergabe des Geschehens. Sie ist daher nicht mit der Tribünenöffentlichkeit und den wortgetreuen Protokollen der Verhandlungen zu vergleichen.

Die Reichweite der Sitzungsöffentlichkeit im Sinne von Art. 158 BV erfasst m.E. sowohl die klassischen Publikums- und Presstribünen, die Direktübertragung via Internet, das Amtliche Bulletin und die für das Verständnis der Debatten notwendigen Dokumente.

6. Verhältnis der Formen zueinander

Könnte man, etwa aus Kosten- oder Praktikabilitätsgründen, während einer Session extra muros auf die Direktübertragung der Debatten im Internet verzichten, da durch das Angebot von Tribünen die Ratsöffentlichkeit gewahrt bliebe? Könnte man die

Tribünen nur selektiv offenhalten, solange die Öffentlichkeit die Debatten im Internet verfolgen kann? Kann aufgrund einer epidemiologisch ausserordentlichen Situation mit hoher Infektionsgefahr, die Tribünenöffentlichkeit auf ein Minimum beschränkt werden, indem nur noch fest akkreditierten Journalistinnen und Journalisten der Zugang zu den Tribünen gewährt würde?

Zur Beantwortung dieser Fragen ist es notwendig, das Verhältnis der Formen der Sitzungsöffentlichkeit zueinander zu verstehen und zu ermitteln, inwiefern und unter welchen Voraussetzungen in welchen Situationen einzelne Teile eingeschränkt werden können. Es geht darum, wie sich die verschiedenen Ausprägungen und Formen der Sitzungsöffentlichkeit zueinander verhalten. Ob sie austauschbar sind, oder sich ergänzen, was notwendigerweise zu garantieren ist, um das verfassungsmässige Öffentlichkeitsprinzip zu erfüllen.

6.1 Substituierbarkeit

Zunächst gilt es zu klären, ob die Formen einander ersetzen können, ob der Verzicht auf die eine durch eine andere kompensiert werden kann. Der Ersatz oder Austausch einer Form durch eine andere ist m.E. nur möglich, wenn die beiden bezüglich ihrer Funktionen und Eigenschaften kongruent sind. Wenn der Verfassungsauftrag bei einem ausfallenden Element vollständig von einem anderen Element erfüllt werden kann; wenn zumindest der Kernauftrag abgedeckt ist. Daher ist zunächst zu ermitteln, was der eigentliche Kern der Sitzungsöffentlichkeit ist; welche Funktionen die einzelnen Formen durch welche Eigenschaften erfüllen und welche allenfalls nicht.

6.2 Kernfunktionen

Es gilt der Frage nachzugehen, was der unverzichtbare Kern dessen ist, was Sit-

zungsöffentlichkeit erfüllen muss, was Zweck der einzelnen Formen der Sitzungsöffentlichkeit ist. Der Hauptzweck der Sitzungsöffentlichkeit ist das Herstellen von Transparenz. Was aber ist der Kern, sind die Kerneigenschaften der Sitzungsöffentlichkeit? Daher ist zunächst nach den Eigenschaften der beiden Ausprägungen der Sitzungsöffentlichkeit zu fragen.

6.2.1 Eigenschaften der beiden Ausprägungen der Sitzungsöffentlichkeit

Bei der *mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit* wird nicht der Gegenstand selbst, hier die Parlamentsdebatte, sondern sein Abbild zur Kenntnis genommen. Das Publikum ist prinzipiell abwesend, es findet eine Trennung zwischen Akteuren und Publikum statt; der Inhalt wird dem Publikum vermittelt. Gleichzeitig werden die Informationen dabei dauerhaft festgehalten auf einem Datenträger, von welchem sie jederzeit weder orts- noch zeitgebunden abgerufen und das vergangene Geschehen in den Ratsdebatten somit nachvollzogen werden kann. Die Kernfunktion der mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit ist demnach die Nachvollziehbarkeit der Beratungen. Das dauerhafte, beständige, jederzeit abrufbare Festhalten der Verhandlungen.

Die Haupteigenschaft der *unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit* besteht darin, dass sie zeitgleich stattfindet. Bei der Tribünenöffentlichkeit ist der Gegenstand der direkten Wahrnehmung die beobachtete Handlung selbst; man nimmt das Original der Sitzung wahr, im Moment, indem es passiert. Die Wahrnehmung geschieht zeitgleich, bei gleichzeitiger Anwesenheit von Repräsentierenden und Repräsentierten. Die unmittelbare Öffentlichkeit besteht folglich im Kern darin, dass sie zeitlich, örtlich und inhaltlich identisch mit dem Gegenstand wahrgenommen wird. Der Kern der unmittelbaren Öffentlichkeit ist mithin die Unmittelbarkeit.

6.2.2 Zwischenfazit zu den Kernfunktionen

Die beiden Ausprägungen der Sitzungsöffentlichkeit sind also gleichermaßen relevant, um den Auftrag der Sitzungsöffentlichkeit zu erfüllen. Jede trägt ihren Teil zum unverzichtbaren Kern, der Unmittelbarkeit und der Nachvollziehbarkeit bei. Dass sowohl die mittelbare als auch die unmittelbare Öffentlichkeit Art. 158 BV zwingend vorschreibt, dürfte im Grundsatz unbestritten sein. Dasselbe gilt für die beiden Formen der mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit. Sowohl die Veröffentlichung der Wortprotokolle als auch die Medienöffentlichkeit. Denn es wäre unzulässig, die Berichterstattung den Medien unkontrolliert zu überlassen. Denn das Publikum kann nicht nur auf wahrheitsgetreue Wiedergabe der Verhandlungen in den Medien vertrauen, es braucht eben gerade als Korrektiv alternative Kanäle, um sich selbst ein Bild zu machen. Die relevante Frage dreht sich daher um das Verhältnis zwischen den Publikumstribünen und dem Livestream.

6.3 Austauschbarkeit der Formen der unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit

Die Tribünenöffentlichkeit ist die reinste Form der Transparenzschaffung. Sie ermöglicht es, durch direkte Beobachtung die Ratssitzungen am Ort, an dem sie stattfinden, ungefiltert wahrzunehmen. Sie erlaubt es, die Atmosphäre des Parlaments zu spüren, die Ratsmitglieder live zu sehen, das Geschehen mit den eigenen Sinnen wahrzunehmen sowie die Mechanik der Politik zu erkennen. Sie verkörpert Unmittelbarkeit im engeren Sinne, es gibt keine vermittelnde Instanz zwischen den visuellen und auditiven Ausdrücken des Parlaments und den Sinneswahrnehmungen des Publikums. Man nimmt das gesamte Geschehen im Ratssaal umfassend wahr, ohne jegliche Bearbeitung und ohne

Einschränkung auf den Fokus der übertragenden Kameras.

Der Livestream, als elektronisch via Internet vermittelte Öffentlichkeit, erfüllt diese Eigenschaften fast alle auch. Er macht jedoch gewisse Abstriche bei der reinen Form der Unmittelbarkeit, indem er zwar zeitgleich, akustisch und visuell (von der elektronischen Übermittlung abgesehen) direkt wahrgenommen wird, aber der Ort der Beobachtung nicht derselbe ist. Dafür ist die Direktübertragung der Debatten via Internet ortsungebunden zugänglich. Sie übertrifft die physische Tribüne punkto Niederschwelligkeit, Verfügbarkeit und Erreichbarkeit bei weitem.

6.4 Fehlende Kongruenz

Die einzelnen Ausprägungen bzw. Formen der Sitzungsöffentlichkeit sind nicht vollständig kongruent. Allen Formen gemein ist, dass sie Auskunft darüber geben, was in der Ratsdebatte verhandelt wird bzw. wurde; aber jede Form auf ihre Art und Weise mit ihren spezifischen Vor- und Nachteilen. Unmittelbare Öffentlichkeit ist vergänglich, mittelbare ist keine direkte Wahrnehmung der Informationen. Erstere ist authentisch, letztere dafür beständig. Der Livestream ist ortsunabhängig, die Tribüne dafür ohne technische Übermittlung. Die Formen können einander folglich nicht ersetzen. Dies bringt auch das Bundesgericht zum Ausdruck, wenn es festhält, dass die Publikumsöffentlichkeit nicht einfach durch die Presseberichterstattung kompensiert werden darf.⁴

6.5 Fazit zum Verhältnis der Formen zueinander

Die Eigenschaften und Zwecke der verschiedenen Formen der Sitzungsöffentlichkeit unterscheiden sich. Aufgrund fehlender Kongruenz mangelt es auch an vollständiger Redundanz. Beim Verhältnis zwischen der Tribünenöffentlichkeit und

⁴ BGE 105 Ia 181 E. 2b.

der Direktübertragung der Debatten via Internet ist es m.E. folglich unzulässig, das eine einfach wegzulassen und mit dem anderen zu kompensieren.⁵ Unmittelbare Öffentlichkeit ohne mittelbare ist vergänglich. Öffentlichkeit ohne Unmittelbarkeit lässt am echten Geschehen nicht teilhaben. Unmittelbarkeit nur mittels Tribünen ist für einen Grossteil des Publikums hingegen nicht zweckmässig. Besteht die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit jedoch nur aus dem Livestream, dann fehlt das Authentische. Deshalb kann echte Öffentlichkeit nur gegeben sein, wenn die verschiedenen sich ergänzenden Elemente gemeinsam bestehen. Eine Kompensation ist im Normalfall nicht zulässig. Und genauso sieht es die Verfassung nach hier vertretener Auffassung auch vor. Keine Form der Öffentlichkeit kann alle Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit allein erfüllen, deshalb sind alle gleich wichtig und auch alle notwendig, um den Zweck, die Transparenz des Parlaments, zu verwirklichen.

Es vertrauen nicht alle Menschen der modernen Technik oder sie haben schlicht ein Bedürfnis, die Politik aus nächster Nähe mit den eigenen Sinnen zu erleben. Wichtig dazu scheint auch folgender Aspekt: Die Öffentlichkeit, vielleicht auch nur repräsentiert durch einige wenige Einzelpersonen, soll zu Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen berechtigt sein, unabhängig davon, ob dies objektiv betrachtet nachvollziehbar ist oder nicht. Auch wenn nur wenige Personen auf der Tribüne sitzen, die Wahrscheinlichkeit von Verfälschung oder Manipulation der Informationen auf dem Weg vom Ratssaal bis zur Wahrnehmung durch das Publikum, ist beträchtlich kleiner, da eine Kontrollinstanz vorhanden ist. Es geht darum, Vertrauen zu schaffen und nur schon den Anschein, es könnte manipuliert werden, im Keim zu

ersticken, indem die Möglichkeit geboten wird, sich ein eigenes Bild des Geschehens zu machen. Obwohl die Tribüne diejenige Form der Ratsöffentlichkeit ist, welche die kleinste Reichweite und – für den überwiegenden Teil der Bevölkerung – lediglich symbolischen Charakter hat, erfüllt sie mit ihrer grösstmöglichen Unmittelbarkeit und Authentizität trotzdem eine unverzichtbare Funktion.

Die Ratsöffentlichkeit wird demnach bereits verletzt, wenn eines der Elemente fehlt oder beeinträchtigt wird. Es braucht mithin triftige Gründe, um rechtmässig auf eine Form verzichten oder diese einschränken zu können.

Verschiedene Formen schaffen auch, zumindest auf die Kernfunktionen bezogen, für Ausnahmefälle gewisse Redundanzen. So kommt es durchaus vor, dass der Livestream durch einen Unterbruch der Internetverbindung zwischen dem Parlament und den Empfangsgeräten des Publikums ausfällt.

Ausnahme bildet die Situation eines Notstandes, wenn noch elementarere, gewichtigere Rechtsgüter als die Tribünenöffentlichkeit auf dem Spiel stehen. So wird im Verhältnis zwischen Tribüne und Livestream die zulässige Eingriffsschwelle in Situationen, die nicht anders lösbar sind erreicht, wenn sich namentlich eine Güterabwägung zwischen dem Funktionieren des Parlaments und der Sitzungsöffentlichkeit aufdrängt, vorausgesetzt die Kernfunktion der Unmittelbarkeit ist noch erfüllt, wenn auch mangelhaft. Ein solcher Fall ist bis auf die coronabedingte Schliessung der Publikumstribünen noch nie eingetreten.⁶

Auf die Veröffentlichung der Wortprotokolle kann aber, abgesehen vom Fall, dass die Voraussetzungen für eine geheime

⁵ So auch Thomas Dähler, *Öffnet die Tribünen!*, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2021, Nr. 2, S. 51 f.

⁶ So wurden während der Corona-Krise etwa die Publikumstribünen zur Nutzung durch die Ratsmitglieder umfunktioniert, um die Abstandsregeln einhalten zu können. Dasselbe gilt für die gesundheitspolitischen Corona-Massnahmen.

Beratung gegeben sind, nie verzichtet werden. Denn sie wären das einzige Zeugnis der Ratsdebatten für die Nachwelt.

7. Grundrechtsschutz der Parlamentsöffentlichkeit

Art. 16 BV garantiert die Meinungs- und Informationsfreiheit bzw. dient dem Schutz freier Kommunikation und ist essenziell für die Meinungsbildung. Die Informationsfreiheit als eigenständiger grundrechtlicher Anspruch schützt die Empfangs- und Verbreitungsfreiheit von Informationen und die Ausübung der aktiven Informationsbeschaffung vor staatlichen Eingriffen.

Geschützt ist das Recht auf aktive Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen. Was «allgemein zugängliche Quellen»⁷ sind, ergibt sich aus dem Gesetz; allenfalls aus einer Verordnung oder aus der Verfassung selbst. Handelt es sich demzufolge um eine solche Quelle, ist der Staat verpflichtet, die Informationsbeschaffung nicht zu behindern und den Informationszugang zu gewährleisten. Der Gesetzgeber hat es also in der Hand zu definieren, welche Quellen öffentlich zugänglich sind. Konkret erklärt der Verfassungsgeber in Art. 158 BV die Sitzungen der Räte sowie der Gesetzgeber in Art. 4 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG) die Sitzungen der Räte und der Vereinigten Bundesversammlung sowie als Verordnungsgeber in Art. 61 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN) bzw. Art. 47 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS) die Tribünen ausdrücklich als allgemein zugängliche Quellen im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV.⁸ Die Sitzungsöffentlichkeit und die hier im

besonderen interessierende Tribünenöffentlichkeit sind damit im Rahmen ihrer Kapazität grundrechtlich geschützt. Einschränkung sind daher nur in den Schranken von Art. 36 BV zulässig.

8. Einschränkung der Sitzungsöffentlichkeit

8.1 Ausnahmen vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

Die Sitzungsöffentlichkeit gilt nicht absolut, es sind Ausnahmen möglich. Art. 158 Satz 2 BV verlangt für solche Ausnahmen eine gesetzliche Grundlage, sie haben neben dem Legalitätsprinzip auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen.

Gründe zur Geheimhaltung von Sitzungen der Räte und der Vereinigten Bundesversammlung, welche einen Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen, sind überwiegend Sicherheitsinteressen oder Persönlichkeitsschutz. Dies ist in Art. 4 Abs. 2 ParlG abschliessend geregelt. Es müssen folglich entweder wichtige Sicherheitsinteressen des Landes auf dem Spiel stehen oder der Persönlichkeitsschutz von Personen tangiert sein. Die Tribünen würden in einem solchen Fall geräumt, der Internet-Livestream unterbrochen und die Verhandlung im Amtlichen Bulletin nicht veröffentlicht.

8.2 Einschränkungen der Sitzungsöffentlichkeit

Zu Einschränkungen, welche nicht den Ausschluss der Öffentlichkeit bedeuten, äussert sich Art. 158 BV nicht explizit. Aber auch solche Einschränkungen der grundrechtlich geschützten Sitzungsöffentlichkeit sind möglich. Der Ausschluss einzelner Formen der Sitzungsöffentlichkeit, Zugangsvoraussetzungen oder Zugangshürden⁹ stellen Eingriffe in die Informations-

⁷ Im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV.

⁸ Vgl. dazu BGE 105 Ia 181 E. 2a.

⁹ Als Zutrittsvoraussetzung oder -hürde ist beispielsweise die Sicherheits- und Identitätskontrolle

beschaffungsfreiheit dar und müssen die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen. Die Anforderungen an Einschränkungen der Informationsfreiheit sind hoch, auch wegen ihrer Bedeutung für das Funktionieren der Demokratie; geht es doch auch um die Ausübung der Volksrechte. Zudem sind das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot zwingend einzuhalten und es ist für Chancengleichheit beim Zugang zu sorgen. Auch am Zweck und den Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit haben sich Beschränkungen zu messen.

8.2.1 Persönlicher Schutzbereich und Kapazität der Tribünen

Die Kapazität physischer Publikumstribünen ist naturgemäss beschränkt. Es stellt sich nun die Frage, wer zum Publikum gehört, wer dem Kreis der Personen angehört, der im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten freien, ungehinderten Zugang zu den Publikumstribünen hat. «Öffentlichkeit» bzw. «öffentlich» heisst gleicher und freier Zugang für alle Menschen. Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist ohne Zweifel ein Menschenrecht, steht also allen Menschen zu, ungeachtet irgendwelcher Merkmale.

8.2.2 Prioritätenordnung

Sinn und Zweck der Parlamentsöffentlichkeit ist, von der Politik betroffenen Personen zu ermöglichen, den Politikbetrieb aus nächster Nähe zu beobachten und die Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit, wie etwa die Kontrolle der Tätigkeit der Legislative wahrzunehmen. Und dafür müssen auch spontane Besuche möglich sein. Dem ist zwingend Rechnung zu tragen, wenn es um eine Prioritätenordnung geht. Somit muss ausnahmslos und jederzeit, wenn das Parlament tagt, ein ausreichendes

beim Eintritt ins Parlamentsgebäude, die Pflicht zum Tragen einer Schutzmaske oder eine Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude zu verstehen.

Mindestkontingent an Publikumstribünenplätzen der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Dieses Kontingent muss substantiell sein, denn es handelt sich um die unbedingte, grundrechtlich geschützte Tribünenöffentlichkeit, welche jeder Person im Rahmen der verfügbaren Kapazität zugänglich sein muss.¹⁰

8.2.3 Zulässigkeit der Differenzierung von Personenkategorien

Die Publikumstribünen sind der Allgemeinheit, der Öffentlichkeit gewidmet, im Normalfall dienen sie auch ausschliesslich dem Publikum und sind allgemein zugänglich. Nach HÄNER handelt es sich nicht mehr um Öffentlichkeit, wenn nach Eigenschaften von Personen differenziert wird.¹¹ Trotzdem stellt sich hier die Frage, ob in gewissen Situationen eine Privilegierung von bestimmten Personenkategorien stattfindet und ob dies zulässig ist, insbesondere im Kontext von Zweck und Funktion der Sitzungsöffentlichkeit.

Eine willkürliche Auswahl des Publikums und damit eine Einschränkung der öffentlichen Zugänglichkeit ist im Grundsatz unzulässig und widerspricht dem Öffentlichkeitsgebot. Denn die Öffentlichkeit steht allen Menschen zu, ungeachtet irgendwelcher Merkmale, sei es die soziale Stellung oder Beziehungen familiärer und sonstiger Art.

Die Publikumstribünen werden während der Sessionen der eidgenössischen Räte neben individuellen Besuchenden rege von Schulklassen, Vereinen und anderen orga-

¹⁰ Dass während Bundesratswahlen jeweils von 129 Publikumstribünenplätzen im Nationalratssaal (exklusive Diplomaten- und Angehörigentribüne) lediglich deren zehner Öffentlichkeit mittels Losverfahren zur Verfügung gestellt werden, muss angesichts der Bedeutung von Transparenz in der Demokratie, im Lichte der grundrechtlich geschützten Sitzungsöffentlichkeit und unter den Aspekten wie Willkürverbot, Rechts- und Chancengleichheit nach hier vertretener Auffassung kritisch beurteilt werden.

¹¹ Isabelle Häner, Öffentlichkeit und Verwaltung, Diss., Zürich 1990, S. 11 f.

nisierten Gruppen besucht. Dafür muss man sich als Gruppe online anmelden, und zwar mindestens zehn Monate im Voraus. Dies bedingt, dass das einzelne Individuum einer solchen Gruppe angehört, die einen solchen Besuch fast ein Jahr im Voraus plant. Der pädagogische Wert solcher Besuche soll hier weder beurteilt noch infrage gestellt werden. Aber auch Personen, die nicht einer Schulklasse angehören, die das Parlament besucht oder nicht Mitglied irgendeiner Vereinigung sind, die beschliesst, eine Session zu besuchen, gehören zum Publikum. Diese Personen haben im Grundsatz ebenfalls den Anspruch, dass ihnen im Rahmen der Kapazität voraussetzungslos Zutritt gewährt wird.

Bei Wahlgeschäften der Vereinigten Bundesversammlung sind jeweils Delegationen von Familienangehörigen und Gästen der offiziell Kandidierenden auf den Publikumstribünen des Nationalrats bzw. in diesen Fällen der Vereinigten Bundesversammlung zugelassen. Diese machen unter Umständen dem Publikum die Tribünenplätze streitig. Es ist im Grundsatz nichts dagegen einzuwenden, dass Kandidierende bei Wahlen ihre engsten Angehörigen und Gäste als Zuschauende beim Wahlakt dabei haben dürfen, solange der Anspruch auf Sitzungsöffentlichkeit für die Allgemeinheit gewährleistet ist, mithin eine ausreichende, substanzielle Anzahl Plätze für diese verbleibt und der Aufenthalt solcher Delegationen räumlich und zeitlich auf ein Minimum beschränkt wird. Der Umgang mit solchen Ausnahmen ist restriktiv zu handhaben, um der Gefahr der willkürlichen Auswahl des Publikums vorzubeugen. Während der Wintersession 2020 waren bedingt durch die Covid-19-Pandemie die Publikumstribünen des National- und Ständerats geschlossen. Ausnahmen galten aber für Familienangehörige und Gäste bei Wahlen, Vereidigungen und Verabschiedungen. Dieses Beispiel einer Privilegierung bestimmter Personen hält den Kriterien der Willkürfreiheit,

der Rechtsgleichheit, dem Zweck und den Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit nicht stand. Denn entweder sind die Tribüne benutzbar, dann gilt Öffentlichkeit und diese sind für das Publikum zu öffnen, oder sie sind es, gestützt auf eine hinreichende Grundlage, nicht und dann bleiben sie eben geschlossen.

8.2.4 Schliessung der Publikumstribünen während der Corona-Krise

Während der Covid-19-Pandemie blieben die Publikumstribünen wiederholt geschlossen oder deren Belegung wurde stark beschränkt. Während der in der Bernexpo stattfindenden Sessionen extra muros wurde auf Tribünen für das Publikum gar ganz verzichtet. Fest akkreditierte Medienschaffende hatten aber jederzeit Zugang. Bei der Schliessung bzw. dem Verzicht auf Publikumstribünen handelt es sich um einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Informationsbeschaffungsfreiheit, indem die Sitzungsöffentlichkeit eingeschränkt wird.

Die Einschränkungen der Tribünenöffentlichkeit während der Covid-19-Pandemie waren neben den gesundheitspolizeilichen Gründen dadurch gerechtfertigt, dass in einer Güterabwägung zwischen der Funktionsfähigkeit der Exekutive und dem Anspruch auf Tribünenöffentlichkeit die Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebes höher zu gewichten war. Solche Massnahmen sind zeitlich auf ein Minimum zu beschränken. In den konkreten Fällen der Tribünenschliessung waren die Kernfunktionen der (elektronisch übermittelten) Unmittelbarkeit (Livestream) und der Nachvollziehbarkeit (Amtliches Bulletin und Medienöffentlichkeit) gewährleistet; zudem hatten Medienschaffende, wenn auch in eingeschränkter Masse, jederzeit Zugang zu den Sitzungen. Auch dem öffentlichen Interesse, dem Schutz von Grundrechten Dritter sowie der Verhältnismässigkeit wurde Rechnung getragen.

9. Virtuelles Parlament und Sitzungsöffentlichkeit

Alles in diesem Beitrag bislang Gesagte ging immer von der Prämisse aus, dass das Parlament physisch vor Ort als Plenum tagt. Dies stand bis in die Gegenwart ausser Frage und wurde zu Recht wie selbstverständlich behandelt. Nun entsteht eine neue, (noch) fiktive Ausgangslage: Vielleicht tagt das Parlament dereinst rein dezentral und virtuell,¹² was Fragen betreffend die Tribünenöffentlichkeit aufwirft. Daher muss Art. 158 BV unter den veränderten Umständen ausgelegt werden. Unter dem Begriff des virtuellen Parlaments wird etwa das dezentrale, nicht physische Zusammenkommen und die stattdessen durch digitale Kommunikationsmittel vermittelte Partizipation der Ratsmitglieder an Parlamentssitzungen verstanden.

Der Modus der Versammlung, die Versammlungsform, ist nicht wie im gegenwärtigen Verständnis physisch vor Ort, sondern dezentral virtuell, in digitaler Form. Die einzelnen, virtuell teilnehmenden Ratsmitglieder können nicht mehr von Tribünen aus physisch gesehen werden. Folglich muss die Sitzungsöffentlichkeit – in erster Linie betroffen ist die Tribünenöffentlichkeit sowie der Livestream – im Lichte eines solchen virtuellen Parlamentes betrachtet werden.

Art. 158 BV erklärt die Sitzungen der Räte für öffentlich. In Lehre und Praxis versteht man unter «Sitzung» sowohl Beratung als auch Beschlussfassung. Über den Modus der Sitzung bzw. die Versammlungsform, d.h., wie die Ratsmitglieder zusammentreten, ob sie physisch oder virtuell tagen, sagt das Öffentlichkeitsgebot allerdings nichts. Dies definieren andere Verfas-

sungsnormen.¹³ Die Bundesverfassung erklärt in Art. 158 als öffentlich, was unter Sitzung inhaltlich verstanden wird. Die Sitzungsöffentlichkeit schafft Transparenz darüber, was in der Beratung und Beschlussfassung geschieht. Sie definiert zwar den Umfang, nicht aber die Art und Weise, wie die Sitzung durchgeführt wird. Genauso wenig wie sie darin vorschreibt, an welchem Ort die Sitzung durchzuführen sei, verlangt sie ein physisch tagendes Plenum. Das Publikum hat demnach aus Art. 158 BV keinen Anspruch auf ein physisch tagendes Parlament. Die unmittelbare Öffentlichkeit eines virtuellen Parlaments ist eben virtuell herzustellen; genauso wie sie bei einem physisch tagenden Parlament physisch hergestellt wird. Letztlich ist das Parlament in der Theorie maximal öffentlich, wenn das Publikum dieselbe Perspektive einnimmt und über dieselben Informationen verfügt wie die Ratsmitglieder. Dies betrifft auch die Form der Informationsübermittlung. Folglich kann betreffend die Öffentlichkeit eines virtuellen Parlamentes für das Publikum nicht mehr gefordert werden als das, was die Ratsmitglieder wahrnehmen können; abzüglich derjenigen Elemente, welche schon bisher und berechtigterweise nicht öffentlich zugänglich waren.¹⁴

Naheliegender würde die virtuelle Rats-sitzung via Internet übermittelt. Dabei ist für eine Plattform zu sorgen, welche benutzerfreundlich und barrierefrei für alle ist, denn Menschen ohne Technikkompetenzen oder Internetzugang könnten nicht mehr auf die Möglichkeit physischer Tribünen verwiesen werden. Es muss darauf geachtet werden, Vertrauen zu schaffen. Und es müsste als Ergänzung zum Inhaltlichen der Debatte ein Überblick, vergleich-

¹² Die hybride Form des virtuellen Parlamentes (mit nur einzelnen virtuell zugeschalteten Ratsmitgliedern) wird hier nicht behandelt, da davon ausgegangen wird, dass virtuell teilnehmende Ratsmitglieder sowohl für das Parlamentsplenum, als auch für das Publikum sichtbar zugeschaltet würden.

¹³ Art. 151 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 1 BV.

¹⁴ Insbesondere der persönliche Austausch zwischen den Ratsmitgliedern untereinander sowie mit Interessenvertretern, Medienschaffenden und weitere Personen, d.h. der informelle Parlamentsbetrieb.

bar mit der Beobachterperspektive über den gesamten Ratssaal von den Tribünen aus, virtuell hergestellt werden, so dass das Publikum auch den Rat als Einheit wahrnehmen kann und nicht Gefahr läuft, die moderierende Person als zentrale Identifikationsfigur wahrzunehmen.¹⁵

10. Schlussfolgerung

Schlussfolgernd ist es m.E. wichtig, dass der Sitzungsöffentlichkeit und all ihren Formen die Beachtung geschenkt wird, die sie aufgrund ihrer Bedeutung für das Funktionieren unserer repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Instrumenten verdient. Sollte das Parlament dereinst nicht mehr physisch als Plenum im Parlamentsgebäude, sondern als virtuelles Parlament zusammentreten, ergibt sich eine andere Ausgangslage. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments und der zeitgemässe Betrieb von Ratssitzungen muss Vorrang haben vor der physischen Tribünenöffentlichkeit, aber es müssen Wege gefunden werden, wie die Ansprüche an die Sitzungsöffentlichkeit erhalten oder zumindest adäquat kompensiert werden können, um dem Grundauftrag nach Öffentlichkeit und Transparenz nachzukommen.

¹⁵ Vgl. Moritz von Wyss, Wie virtuell kann ein Parlament sein?, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2020, Nr. 2, S. 16 ff., S. 19 f.; Andrea Caroni/Martin Graf, Abstimmen von zu Hause statt im Bundeshaus, Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2021, Nr. 1, S. 3 ff., S. 12.



Änderungen im st.gallischen Parlamentsrecht

Zusammen mit dem vierjährigen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes legte das Präsidium des Kantonsrates St.Gallen dem Kantonsrat verschiedene Anpassungen des Geschäftsreglements (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) vor. Die Anpassungen betreffen Themen wie die parlamentarischen Instrumente bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf, die Förderung des papierlosen Ratsbetriebs, die Festlegung von Voraussetzungen für die Abschreibung von Aufträgen und Vorstössen sowie die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen. Beim Zugang zu Dokumenten des Kantonsrates hielt der Kantonsrat im Grundsatz an der bisherigen Regelung und Praxis fest. Abgelehnt wurden die Einführung von ständigen Fachbereichskommissionen, die Senkung der Mindestgrösse von Fraktionen, die Schaffung eines Beobachterstatus in Kommissionen für fraktionslose Gruppierungen sowie eine finanzielle Entschädigung für Ratsmitglieder mit Betreuungspflichten.

Jeweils auf Mitte einer Amtsdauer unterbreitet das Präsidium dem Kantonsrat seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor. Seinen jüngsten Bericht, den der Kantonsrat in der Sommersession 2023 behandelte, nutzte das Präsidium für allgemeine Berichtspunkte wie die Situierung des Kantonsrates, die Aussenbeziehungen, den Ratsbetrieb sowie Infrastruktur, Raum und Sicherheit. Darüber hinaus erstattete das Präsidium Bericht zu spezifischen Frage-

stellungen, die der Kantonsrat in Auftrag gegeben hatte, namentlich: der Kantonsrat während der Pandemie, die Vereinbarkeit von Familie und Politik, die Mindestgrösse der Fraktionen, der Beobachterstatus in Kommissionen sowie die Erfüllung von Aufträgen. Schliesslich legte das Präsidium dem Kantonsrat seine Entwürfe des XXIV. und des XXV. Nachtrags zum GeschKR vor. Einige Änderungen im st.gallischen Parlamentsrecht werden nachfolgend vorgestellt.

1. Instrumente bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf

In Erfüllung der im Kontext der Corona-Pandemie (mit geänderter Wortlaut) gutgeheissenen Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen» wurden mit dem XXIV. Nachtrag zum GeschKR zwei neue Bestimmungen geschaffen, die für den Fall unaufschiebbaren Regelungsbedarfs die Bestellung einer besonderen Kommission und die Möglichkeit einer speziellen Motion regeln. Bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf und zeitlicher Dringlichkeit ist die Regierung gestützt auf die Kantonsverfassung dafür zuständig, durch Verordnung vorläufig Recht zu setzen und dem Rat im Anschluss so rasch wie möglich den Erlass von entsprechendem Gesetzesrecht vorzuschlagen. In solchen Fällen kann das Präsidium nach neuem Recht ohne Beschluss des Ratsplenums eine besondere Kommission bestellen. Ausserdem kann der Kantonsrat die Regierung mit einer Motion beauftragen, ihm ohne Verzug eine Vorlage zu unterbreiten, so dass diese bereits an der nächsten Session behandelt

werden kann. Dem Kantonsrat in diesem Zusammenhang unterbreitete Vorlagen werden von der besonderen Kommission vorbereitet.¹

2. Förderung des papierlosen Ratsbetriebs

Die gutgeheissene Motion 42.20.11 «Papierloser Ratsbetrieb» nutzte das Präsidium, um verschiedene Änderungen des GeschKR zu beantragen mit dem Ziel, vom Primat der Zustellung der Beratungsunterlagen in Papierform auf den Primat der elektronischen Zustellung umzustellen. Ratsmitglieder können die Beratungsunterlagen zwar weiterhin in Papierform erhalten, müssen dies aber ausdrücklich verlangen. Im Gegensatz dazu mussten Ratsmitglieder bisher ausdrücklich erklären, dass sie auf den postalischen Kantonsratsversand verzichten und stattdessen elektronisch arbeiten. Um den papierlosen Ratsbetrieb zu ermöglichen, wurden überdies sämtliche Bestimmungen des GeschKR, die das Drucken von Dokumenten bzw. deren Zustellung in Papierform vorschreiben, gestrichen bzw. angepasst.² Die Parlamentsdienste wechseln sodann ab der laufenden Amtsdauer auf die elektronische Archivierung ihrer ablieferungspflichtigen Unterlagen, darunter auch jener des Kantonsrates.

3. Abschreibung von Aufträgen und Vorstössen

Mit dem XXIV. Nachtrag zum GeschKR wurde die zuvor nicht ausdrücklich geregelte Möglichkeit der Abschreibung von Aufträgen normiert. Die Voraussetzungen entsprechen jenen, die vor einiger Zeit für die Abschreibung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten festgelegt wurden. Demnach können parlamentarische Auf-

träge und Vorstösse abgeschrieben werden, wenn die Regierung sie erfüllt hat, aber auch, wenn die Erfüllung mit einem ausserordentlichen, nicht voraussehbaren Aufwand verbunden wäre oder sie unverhältnismässig hohe Kosten zur Folge hätte. Ebenso kann eine Abschreibung erfolgen, wenn sich die Verhältnisse seit der Erteilung eines Auftrags oder der Gutheissung einer Motion oder eines Postulats so grundlegend verändert haben, dass auf die Erfüllung verzichtet werden kann.³

4. Verzicht auf mündliche Beantwortung

Nach bisherigem Recht beantwortete die Regierung Interpellationen und Einfache Anfragen in der Regel schriftlich. Es bestand jedoch auch die Möglichkeit einer mündlichen Beantwortung während der Ratsdebatte. Mit dem XXIV. Nachtrag zum GeschKR wurde die Option der mündlichen Beantwortung nun gestrichen, zumal in den vorangegangenen Jahren alle Interpellationen und Einfachen Anfragen schriftlich beantwortet worden sind und die mündliche Beantwortung damit ohne praktische Bedeutung geblieben war. Aus Sicht des Präsidiums ist die schriftliche Beantwortung der mündlichen ohnehin vorzuziehen.⁴

5. Neubezeichnung der Leitung der Parlamentsdienste

Bereits seit dem Jahr 2020 ist im GeschKR festgehalten, dass die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste die Stellung einer Generalsekretärin oder eines Generalsekretärs des Kantonsrates innehat, mit umfassender Verantwortung für alle Aufgaben, die den Geschäftsverkehr des Kantonsrates und seiner Organe betreffen. Mit dem XXIV. Nachtrag zum GeschKR

¹ Art. 21^{ter} und 118^{bis} GeschKR.

² Art. 83, 84, 123, 133^{quater} und 137 GeschKR.

³ Art. 95 Abs. 2 sowie 118 Abs. 2 und 3 GeschKR.

⁴ Art. 120 und 123 Abs. 2 GeschKR.

wurde die Bezeichnung der Funktion nun formell angepasst. Da in einigen Erlassen von «Leiterin oder Leiter der Parlamentsdienste» die Rede ist, wurde im GeschKR im Sinne eines «Übersetzungsartikels» klar gestellt, dass der Kantonsrat die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste als «Generalsekretärin oder Generalsekretär des Kantonsrates» bezeichnet. In diesem Zusammenhang folgte der Kantonsrat einem Antrag der vorberatenden Kommission, so dass die Wahl (und die Beendigung des Dienstverhältnisses) der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs durch das Präsidium neu vom Kantonsrat genehmigt werden muss.⁵

6. Einsicht in Unterlagen des Kantonsrates

Protokolle von Kommissionssitzungen sind grundsätzlich vertraulich. Kommissionsprotokolle, welche die Vorberatung eines rechtsetzenden Erlasses zum Inhalt haben, veröffentlichen die Parlamentsdienste jedoch in elektronischer Form, sobald der Erlass rechtsgültig ist. Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Kantonsrates kann zudem nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates Dritten Einsicht in Kommissionsprotokolle gewähren, soweit ein Interesse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft glaubhaft gemacht wird. Der Entwurf des XXIV. Nachtrags zum GeschKR sah gestützt auf das kantonale Öffentlichkeitsgesetz⁶ vor, Dritten auf Gesuch hin Einsicht in die Kommissionsprotokolle zu geben, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden muss. Weitere Protokolle sowie sonstige Informationen und Dokumente (insbesondere die Protokolle von Subkommissionen) und die Informationen und Dokumente des Präsidiums sollten von der

Einsichtnahme ausgenommen werden.⁷ Der Kantonsrat unterstützte jedoch den Antrag der vorberatenden Kommission, bei der Information der Öffentlichkeit und dem Zugang zu Dokumenten im Grundsatz an der bisherigen Regelung und Praxis festzuhalten.⁸

7. Verworfenne Änderungen des Parlamentsrechts

Die vierjährige Behandlung des Tätigkeitsberichts des Parlamentes wird aus der Mitte des Rates traditionellerweise zum Anlass genommen, zahlreiche Fragen des Parlamentsrechts aufzuwerfen und von neuem zu klären. Zu den Forderungen, die weder im Präsidium noch im Kantonsrat eine Mehrheit fanden, gehören die Einführung von ständigen Fachbereichskommissionen, die Senkung der Mindestgrösse von Fraktionen von sieben auf fünf Ratsmitglieder, die Schaffung eines Beobachterstatus in Kommissionen für fraktionslose Gruppierungen sowie eine finanzielle Entschädigung für Ratsmitglieder mit Betreuungspflichten. Der Kantonsrat lehnte zudem einen Antrag ab, der darauf abzielte, dass am Schluss der Beratung von Berichten über deren Kenntnisnahme abgestimmt wird. Aktuell wird die Kenntnisnahme von Berichten durch die Ratsleitung festgestellt, sofern der Kantonsrat auf einen Bericht eingetreten ist.

8. Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter

Gestützt auf die Empfehlung der kantonsrätlichen Redaktionskommission, die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen auch anlässlich von kleineren Teilrevisionen umzusetzen, legte das Präsidium dem Kantonsrat angesichts der grossen Zahl an

⁵ Art. 7 Abs. 1 Bst. c^{bis} und 45^{bis} GeschKR.

⁶ sGS 140.2; vgl. insb. Art. 5 OeffG.

⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b OeffG.

⁸ Art. 67, 45^{bis} Abs. 2 Bst. d und 7 Abs. 2 GeschKR.

betroffenen Bestimmungen den Entwurf eines eigenständigen XXV. Nachtrags zum GeschKR vor. Die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter im GeschKR erfolgt darin entsprechend der st.gallischen Praxis grundsätzlich mit Paarformen und ausnahmsweise mit substantivierten Partizipien.

9. Breit unterstützte Nachträge bereits in Vollzug

In der Gesamtabstimmung vom 14. Juni 2023 erliess der Kantonsrat den XXIV. Nachtrag zum GeschKR mit 104:8 Stimmen und den XXV. Nachtrag mit 110:0 Stimmen. Beide Nachträge werden bereits seit dem 1. Juli 2023 angewendet.

Bericht sowie Botschaft und Entwürfe des Präsidiums vom 11. Januar 2023 zu den drei Geschäften sowie die Anträge, Wortmeldungen und Abstimmungen aus der Beratung im Kantonsrat finden sich unter den Nummern 81.23.01 sowie 27.23.01 und 27.23.02 im Ratsinformationssystem unter <https://www.ratsinfo.sg.ch>.

Simona Risi, M.A. HSG in Law
Co-Leiterin Wissenschaftlicher Dienst
simona.risi@sg.ch

Lukas Schmucki, lic.rer.publ.HSG
Generalsekretär des Kantonsrates
lukas.schmucki@sg.ch



Kantonsrat Schaffhausen: «Stärkung des Milizparlaments»

Auszug aus dem Bericht
der Spezialkommission vom 14. Juni 2023:

Mit dem Postulat «Stärkung des Milizparlaments» hat sich der Kantonsrat anfangs 2021 den Auftrag gegeben, seine Stellung als oberste Gewalt im Kanton, als gesetzgebende Behörde sowie als Oberaufsichtsbehörde über die staatlichen Organe zu stärken. Dabei sollen unter anderem die parlamentarischen Strukturen und Abläufe, das Entschädigungssystem wie die Anzahl Mitglieder des Kantonsrates einer Überprüfung unterzogen werden. Die eingesetzte Spezialkommission des Kantonsrates unterbreitet in einer umfassenden Vorlage verschiedene Massnahmen für eine nachhaltige Stärkung des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung. Die Massnahmen haben den Zweck, die Effizienz der Ratsarbeit zu verbessern, das Ungleichgewicht gegenüber der Regierung und Verwaltung zu reduzieren sowie die langfristige Funktionsfähigkeit des Kantonsrates als Milizparlament sicherzustellen.

Auftrag und Analyse

Die Vorlage ist das Ergebnis einer intensiven Kommissionsarbeit während ein- und einhalb Jahren mit insgesamt 14 Kommissionssitzungen. Ziel der Vorlage ist, den Kantonsrat als Milizparlament mit Blick auf die gestiegene Komplexität der Sachgeschäfte, auf die deutlich erhöhte Belastung der Mitglieder des Kantonsrates sowie auf das grosse Ungleichgewicht zwischen der Regierung und Verwaltung einerseits und dem Kantonsrat andererseits zu stärken.

Die Spezialkommission hat eine systematische Analyse durchgeführt und in den Themenbereichen Parlamentsorganisation/Parlamentsbetrieb, Entschädigung, Stärkung Oberaufsicht, Anzahl Mitglieder Kantonsrat und Kommissionsprotokolle insgesamt 40 Unterthemen vertieft geprüft. Die dem Kantonsrat nun beantragten Massnahmen sind in die erwähnten Themenbereiche gegliedert und führen entweder zu einer Revision der Geschäftsordnung, des Kantonsratsgesetzes oder der Kantonsverfassung.

Massnahmenpaket

Die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich Parlamentsorganisation/Parlamentsbetrieb haben eine Verbesserung der Organisation, der Steuerung und Durchführung des Parlamentsbetriebes sowie die Erhöhung der Unabhängigkeit von der Regierung und Verwaltung zum Ziel. Vorgeschlagen wird insbesondere

- Die Vergrösserung und Stärkung des Ratsbüros sowie die Einführung einer Geschäftsleitung (bestehend aus dem Ratspräsidium)

- Die Schaffung einer ständigen Fachkommission «Bau, Verkehr und Energie» sowie die Auflösung der ständigen Kommission für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
- Die Einführung eines Verfahrens für die vereinfachte Beratung für unbestrittene Geschäfte
- Die fachliche und administrative Verstärkung des Kantonsratssekretariates
- Die Ressourcenbereitstellung für den Beizug von externer Fachunterstützung

Im Bereich der Entschädigung eines Kantonsratsmandats ergab die Analyse, dass die aktuelle Regelung im Vergleich zu den anderen Kantonen und in Anbetracht der zeitlichen Beanspruchung sowie der Anforderungen an das Amt klar ungenügend ist. Ein Kantonsratsmandat nimmt über das ganze Jahr gerechnet ein durchschnittliches Pensum von mindestens 20% in Anspruch und wird aktuell mit einer durchschnittlichen jährlichen Entschädigung von 8'000 Franken abgegolten. Damit wird der notwendige Einkommensverzicht für die Übernahme eines Kantonsratsmandates nicht kostendeckend abgegolten, was für eine Mandatsübernahme hinderlich ist. Die Spezialkommission ist daher einhellig der Auffassung, dass eine Stärkung des Milizparlaments insbesondere auch durch eine zeitgemässe und angemessene Entschädigung der Ratstätigkeit erreicht wird. Das Entschädigungssystem soll daher moderat und mit Augenmass angepasst werden. Wie in praktisch allen anderen Kantonen sollen die heute bestehenden Sitzungsgelder mit einer Grundentschädigung ergänzt werden. Neu sollen alle Kantonsratsmitglieder eine jährliche Grundentschädigung in Höhe von 6'000 Franken und die Mitglieder des Präsidiums, des Ratsbüros und der ständigen Kommissionen eine zusätzliche, abgestufte Grundentschädigung erhalten. Zusammen mit den Sitzungsgeldern und der neuen Spesenregelung führt das neue Entschädigungssystem zu einer durchschnittlichen jährlichen Entschädigung in Höhe von knapp 16'000 Franken für das 20%-Pensum.

Weiter beantragt die Spezialkommission, die 2004 von den Stimmberechtigten – gegen den Willen des damaligen Kantonsrates – beschlossene und seit 2009 umgesetzte Verkleinerung des Kantonsrates (von 80) auf 60 Mitglieder teilweise wieder rückgängig zu machen und die Mitgliederzahl des Kantonsrates auf 69 Mitglieder zu erhöhen. Der mit der Verkleinerung des

Kantonsrats erhoffte Effizienzgewinn ist nicht eingetreten. Im Gegenteil ist es aufgrund der Verkleinerung der Fraktionen und der grösseren zeitlichen Belastung der einzelnen Ratsmitglieder deutlich schwieriger geworden, die Kommissionen zu bestellen und die Kommissionstätigkeit speditiv zu organisieren. Die Dauer für die Beratungen der Geschäfte, das heisst, die Dauer vom Geschäftseingang im Kantonsrat bis zur Beschlussfassung im Kantonsrat hat markant zugenommen. Die konkrete Anzahl 69 ist primär darin begründet, dass mit neun zusätzlichen Mitgliedern die personelle Kapazität für eine weitere Spezialkommission geschaffen werden kann, was die Belastung der Ratsmitglieder verringern und die Beratung der Vorlagen beschleunigen würde.

Im Bereich der Stärkung der Oberaufsicht des Kantonsrates ist die Spezialkommission zum Schluss gekommen, dass die Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht ausreichend sind und nur punktuelle Präzisierungen vorzunehmen sind. Schliesslich soll im Bereich der Einsicht in die Kommissionsprotokolle eine Änderung vorgenommen werden: Künftig sollen die Protokolle der Kommissionen zum Schutz des sogenannten Kommissionsgeheimnisses grundsätzlich nicht öffentlich sein.

Die beantragten Massnahmen zur Stärkung des Kantonsrates als Milizparlament führen zu wiederkehrenden Mehrkosten in Höhe von 200'000 Franken (zusätzliche Pensen im Kantonsratssekretariat) und von 465'000 Franken für eine zeitgemässe Entschädigungsregelung. Damit steigt der Gesamtaufwand für den Kantonsrat als oberste Gewalt des Kantons von heute 0.15% des Gesamtaufwandes des Kantons in Höhe von 870 Mio. Franken auf neu 0.23%.

Es ist geplant, die Vorlage im September 2023 im Kantonsrat zu beraten. Die Regelungen zur Parlamentsorganisation und die neue Entschädigungsregelung kann der Kantonsrat in eigener Kompetenz und ab-

schliessend in der Geschäftsordnung festlegen. Die übrigen Bereiche führen zu einer Teilrevision im Kantonsratsgesetzes oder zu einer Verfassungsrevision mit obligatorischer Volksabstimmung (Anzahl Mitglieder Kantonsrat).

Auskünfte:

Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär,
E: luzian.kohlberg@sh.ch

Stefan Bilger, Staatsschreiber,
E: stefan.bilger@sh.ch



Gossauer Stadtparlament ist total digital

Das Parlament der Stadt Gossau arbeitet seit Anfang 2023 papierlos. Die Mitglieder der Legislative greifen auf eigenen Arbeitsgeräten mit dem IT-Tool «CMI Sitzungen» auf die Sitzungsunterlagen zu. Mit der digitalen Sitzungsführung sind verschiedene Prozesse optimiert worden. Das «papierlose» Parlament bringt zahlreiche Vorteile und zahlt sich finanziell aus.

1. Das Gossauer Stadtparlament ganz kurz

Die Stadt Gossau im Kanton St.Gallen hat gut 18'000 Einwohner. Mit der Bildung der Einheitsgemeinde im Jahr 2001 wurde die Organisationsform Bürgerversammlung abgelöst durch ein Parlament. Der Stadtrat (Exekutive) zählt 5 Mitglieder, das Stadtparlament 30 Mitglieder. Das Parlament tagt üblicherweise sieben Mal im Jahr. Fix sind die Sitzungen im Januar (Konstituierung), Mai (Geschäftsbericht) und Dezember (Budget), sitzungsfrei sind April, Juli und Oktober.

2. Ein hybrides Umstellungsjahr

Die Stadtkanzlei Gossau arbeitet seit Mitte der 1990er-Jahre mit einer digitalen Geschäftsverwaltung, seit 2016 mit «CMI Axioma». Diese Geschäftsverwaltung verfügt über eine Anbindung an «CMI Sitzungen». Das Tool ist als Web- und als App-Lösung mit weitgehend identischem Funktionsumfang verfügbar und kann auf Desktop-PC, Laptop, Tablet oder Smartphone genutzt werden.

Die städtische Exekutive (Stadtrat) hatte bereits Mitte 2016 auf papierlose Sitzungen umgestellt. Diese Möglichkeit fand damals und auch 2018 beim Parlamentspräsidium wenig Resonanz. Bei der Totalrevision des parlamentarischen Geschäftsreglements im Herbst 2021 wurde die stärkere Digitalisierung für das Parlament erneut zum Thema. Die Stadtschreiberin nahm den Ball auf und wenige Tage später stellte

die Stadtkanzlei dem Präsidium die Einsatzmöglichkeiten von «CMI Sitzungen» vor.

Man hatte sich auf einige Überzeugungsarbeit eingestellt. Doch es war ein Leichtes, das Präsidium für die digitale Sitzungsführung zu gewinnen. Bereits auf Anfang 2022 sollte umgestellt werden, wobei das erste Jahr noch als hybrides Übergangsjahr beschlossen wurde: also digital und analog parallel. Die Stadtkanzlei konnte dem problemlos zustimmen. Der vorübergehende Mehraufwand war klein im Vergleich zu den mit der definitiven Einführung ab 2023 erwarteten wesentlichen Vorteilen und Einsparungen.

3. Geringer Aufwand, grosse Einsparungen

Die Initialisierung von «CMI-Sitzungen» durch den Anbieter verursachte einmalige Kosten von knapp 3000 Franken. Hinzu kommen jährlich knapp 500 Franken für die 3D-Authentifizierung beim Zugriff auf das Sitzungs-Tool. Die Mitglieder des Parlamentes waren bereits grossmehrheitlich mit mobilen digitalen Geräten (Laptop, Tablet oder Smartphone) ausgestattet. Einzelne mussten sich ein digitales Arbeitsgerät beschaffen. Eine Kostenbeteiligung der Stadt an diesem Gerät war kein Diskussionsthema.

Andererseits ergeben sich durch die Umstellung bei der Stadtkanzlei erhebliche Einsparungen. Für jede der durchschnittlich sieben Sitzungen im Jahr waren Unterlagen gedruckt, ausgerüstet, verpackt und

versandt worden. Dies beanspruchte rund 18 Personearbeitstage. Nachhaltig ist auch die Reduktion beim Materialverbrauch: jährlich rund 27'000 Blatt A4-Papier und 500 B4-Couverts sowie rund 3'500 Franken für Porti. Einzig den Geschäftsbericht und den integrierten Aufgaben- und Finanzplan (Budget) erhalten einzelne Parlamentsmitglieder auf Wunsch zusätzlich in gedruckter Form.

Auch der Postversand der Unterlagen an politisch Interessierte wurde eingestellt. Acht Tage vor der jeweiligen Parlaments-sitzung sind alle Unterlagen auf der städtischen Website einsehbar. Die Website bietet die Möglichkeit, sich per Mail auf neu aufgeschaltete Parlamentsunterlagen hinweisen zu lassen. Dadurch entfallen weitere Kosten sowie die Nachführung der Abonnenten-Datei.

4. Mehrere Prozesse optimiert

Nicht monetär messbar sind die Optimierungen von verschiedenen Prozessen. Der entfallende Druck und Versand der Unterlagen ermöglicht kürzere Vorlaufzeiten in der Sitzungsvorbereitung. Auch Änderungen oder Ergänzungen von traktandierten Unterlagen können einfach und kurzfristig erfolgen. Mussten früher für Nachverstände Postzustellfristen beachtet werden, können heute Unterlagen theoretisch bis zu Sitzungsbeginn aktualisiert werden.

Wesentlich verändert wurde die Protokollierung. Während 21 Jahren war jede Sitzung in einem Endlos-Verhandlungsprotokoll festgehalten worden. Dieses wurde in jedem von einem Parlamentsbeschluss betroffenen Geschäft vollständig abgelegt. Ein Endlosprotokoll gibt es weiterhin; allerdings wird es automatisiert aus den Teilprotokollen jedes einzelnen Geschäftes generiert. Im jeweiligen Geschäft wird nur noch das Teilprotokoll abgelegt und das vollständige Endlosprotokoll im Geschäft der jeweiligen Parlaments-sitzung.

Wie der Stadtrat arbeitet nun auch das Parlament mit Vorprotokollen. Das Vorprotokoll enthält die Anträge des Stadtrates, der vorbereitenden Kommission und die stadträtliche Haltung dazu. Zusammen mit der Parlamentsvorlage (Bericht und Antrag des Stadtrates) bildet es in der Regel die einzigen Unterlagen zu einem Traktandum. In der Papier-Ära waren die Parlamentsvorlage, die Anträge der vorbereitenden Kommission und die Haltung des Stadtrates dazu jeweils eigenständige Dokumente. Und dies auf unterschiedlich farbiges Papier gedruckt.

5. Legislative findet alles an einem Ort

In «CMI Sitzungen» finden die Mitglieder des Parlaments alle Unterlagen für ihre Tätigkeit an einem Ort. Dies sind nicht nur die Protokolle und zusätzlichen Unterlagen jeder Sitzung. Im Tool hat die Stadtkanzlei verschiedene Unterordner eingerichtet, in denen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier jederzeit auf Unterlagen und Dokumenten zugreifen können, die keinen direkten Bezug zu einer Sitzung haben. Dazu gehören die Gemeindeordnung, das Geschäftsreglement, verschiedene Strategie-papiere, alle Antworten auf Einfache Anfragen aber auch die Dokumentvorlage für parlamentarische Vorstösse und andere administrative Belange.

Mit «CMI-Sitzungen» können die Parlamentsmitglieder eine Sitzung vollständig digital vorbereiten. Sie können in den Dokumenten Notizen hinterlegen, Markierungen vornehmen und einiges mehr. Weiter haben sie die Möglichkeit, diese individuell bearbeiteten Dokumente mit anderen Mitgliedern des Parlaments zu teilen. So kann beispielsweise der Austausch in den Fraktionen oder Kommissionen ebenfalls digital erfolgen. In welchem Umfang diese Möglichkeiten genutzt werden, ist der Stadtkanzlei nicht bekannt,

da sie keine Einsicht in die Aktivitäten der Parlamentsmitglieder hat. Die Gewaltenteilung ist also vollständig gewährleistet.

6. Schulung des Parlamentes

«CMI-Sitzungen» hatte sich im Stadtrat als sehr benutzerfreundlich und leicht handhabbar erwiesen. Dennoch hat die Stadtkanzlei für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier zwei Schulungen durchgeführt, welche von ungefähr einem Drittel besucht worden sind. Eine erste Schulung erfolgte im Hinblick auf den Hybrid-Betrieb, die zweite kurz vor der vollständigen Umstellung. Ebenfalls hat die Stadtkanzlei die Tool-Anleitung des Anbieters zu einer Gossau-Version aufgearbeitet. Aktuell ist die dritte Version dieser Anleitung im Einsatz, in welcher verschiedene Erfahrungen berücksichtigt sind.

7. Rasch breite Akzeptanz

Die Erfahrungen mit dem digitalen System sind durchwegs positiv. Die grosse Akzeptanz zeigt sich auch darin, dass mittlerweile auch das Parlamentspräsidium, zwei ständige Kommissionen und zwei vorberatende Kommission, welche über einen längeren Zeitraum bestehen werden, ebenfalls vollständig auf die digitale Sitzungsführung umgestellt haben.

Ein Grossteil der vorberatenden Kommissionen tagt im Normalfall ein bis zwei Mal. Diese werden im Tool nicht als ständige Organisation eingerichtet. Trotzdem können auch diese Kommissionen digital arbeiten. Im Traktandum der Sitzung, an welcher die Kommission eingesetzt worden ist, können die Kommissionsmitglieder Einladungen, Protokolle und Unterlagen ablegen, welche für die Kommissionsarbeit nötig sind. Mit Berechtigungen wird sichergestellt, dass einzig die Kommissionsmitglieder Zugriff haben und das Kommissionsgeheimnis gewahrt wird.

8. Keine privaten Ablagen und wachsendes Archiv

Nicht zuletzt erhöht die vollständige Digitalisierung des Parlamentsbetriebes die Datensicherheit. Die Stadtkanzlei muss ergänzende Unterlagen nicht mehr postalisch oder per Mail versenden, sondern kann sie in das geschützte Sitzungs-Tool laden. Die Parlamentsmitglieder müssen zuhause oder im Büro keine Vorkehrungen treffen, dass Unbefugte keinen Zugriff auf diese Unterlagen haben. Egal ob diese ausgedruckt in Ordnern oder Mäppli oder digital in einer – möglicherweise nicht oder schlecht gesicherten – Datenablage aufbewahrt werden. Das Tool verfügt über verschiedene Suchfunktionen, was die Arbeit zusätzlich erleichtert. Und mit jeder Sitzung wächst das Archiv, auf das auch neue Parlamentsmitglieder zugreifen können.

Für «CMI-Sitzungen» ist ein Login erforderlich, welches vergleichbar ist mit dem Zugriff auf das E-Banking. So lange die Zugangsdaten nicht in die Hände Unbefugter gelangen, ist die Sicherheit gewährleistet. Wenn ein Mitglied seine Parlamentstätigkeit beendet, ist kein Aktenrückschub an die Stadtkanzlei mehr nötig. Die Zugangsberechtigung wird entzogen und damit auch der Zugriff auf die Unterlagen. Gibt es bei all diesen Vorteilen auch Nachteile? Eigentlich kaum. Als grösste Herausforderung hat sich herausgestellt, im Fürstenlandsaal, in dem die Parlaments-sitzungen stattfinden, eine leistungsfähige und stabile WLAN-Verbindung zu gewährleisten.

Beatrice Kempf, Stadtschreiberin
Urs Salzmann, Stadtschreiberin-Stv.



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.lueithi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Generalsekretär des Kantonsrates, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 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, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, 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

Michael Schüpp, Ratssekretär, 8750 Glarus, T: 055 646 60 13, E: landrat@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 IR

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

Kantonsrat Appenzell AR

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

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Generalsekretär des Kantonsrates, 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, Secrétariat 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

Kirchenparlamente

Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich

Kirchensynode
Administration, Hirschengraben 50,
8001 Zürich; T: 044 258 91 90, E: regula.vogel@zhref.ch

Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich

Synode, Sekretariat
Hirschengraben 70, 8001 Zürich,
T: 044 266 12 20, E: synode@zhkath.ch

Evangelisch-reformierte Kirchengemeinde Zürich Kirchengemeindeparlament

Daniel Reuter, Parlamentssekretär, Stauffacherstrasse 8,
8004 Zürich, T: 079 216 216 8
E: daniel.reuter@reformiert-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

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. Kantonsratspräsident, Dietikon; Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates des Kantons BE, Burgdorf; Felix Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, 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. 079 759 45 72

Sekretariat und Vertrieb:
Sekretariat SPK,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 99 27 /
058 322 97 40

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

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
28. Februar 2024.

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. 079 759 45 72

Secrétariat et distribution:
Secrétariat CIP, Services du
Parlement, 3003 Berne,
Tél. 058 322 99 27 /
058 322 97 40

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

Délai rédactionnel du prochain numéro:
28 février 2024.

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. 079 759 45 72

Segretariato e distribuzione:
Segretariato CIP, Servizi del
Parlamento, 3003 Berna,
Tel. 058 322 99 27 /
058 322 97 40

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

Termine redazionale
della prossima edizione:
28 febbraio 2024.

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