



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 2024
Nr. 3, 27. Jahrgang

Décembre 2024
No. 3, 27^e année

Dicembre 2024
No. 3, 27^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Parlamente im digitalen Zeitalter:
Demokratische Herausforderungen
und Risiken**

**Les parlements à l'ère du numérique :
enjeux et risques démocratiques**

Beiträge – Contributions – Contributi

**Doppelter Pukelsheim für
Nationalratswahlen?**

**Parlamente in Zürich:
Vorschlag für einen neuen Standort**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Stadt Dietikon: Digitale Parlaments-
sitzungen in Notlagen**

Editorial

Die Redaktorin verabschiedet sich 1

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Parlamente im digitalen Zeitalter:
Demokratische Herausforderungen
und Risiken

Les parlements à l'ère du numérique :
enjeux et risques démocratiques

Digitale Demokratie auf dem Prüfstand:

Wie Social Media, Fake News und
Polarisierung die politische Willens-
bildung in der Schweiz prägen

Urs Bieri 3

Digitalisierung und Demokratie –
ziemlich beste Freunde?

Elisabeth Ehrensperger 6

Numérisation du travail parlementaire :
enjeux et défis

Philippe Schwab 8

Assemblée annuelle de la SSP 2024

à Genève / Jahresversammlung

der SGP 2024 in Genf : Table ronde 16

Beiträge – Contributions – Contributi

Nationalratswahlen: Wie kann man
den doppelten Pukelsheim erfolgreich
auf Bundesebene heben?

Oskar Hartmann 25

Zentral, repräsentativ und praktisch:
Ein Vorschlag für einen neuen Standort
für die Parlamente in Zürich

Hartmuth Attenhofer/Thomas Dähler 33

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Stadt Dietikon: Digitale Durchführung
von Parlamentssitzungen in Notlagen 36

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP 38



Die Redaktorin verabschiedet sich

Im April 2001 erschien die erste von mir betreute Nummer des «Parlament – Parlement – Parlamento», des Mitteilungsblattes der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Die Nummer war dem Schwerpunktthema «Erste Erfahrungen von kantonalen Parlamenten mit NPM» gewidmet. NPM – «New Public Management»: Ein schillernder Begriff aus der damaligen Zeit, der eine «kundenorientierte» Neuorganisation des Staatswesens versprach, hat heute viel von seinem Glanz verloren und die Bürgerinnen und Bürger sind zum Glück nicht zu Kundinnen und Kunden mutiert. Mit der vorliegenden Nummer zum Schwerpunkt der diesjährigen Jahresversammlung in Genf «Parlamente im digitalen Zeitalter: Demokratische Herausforderungen und Risiken» darf ich mich bei Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, verabschieden. Sie finden in diesem Bulletin die Beiträge der Referentin und der Referenten in Genf sowie ein Protokoll der dort geführten Podiumsdiskussion.

Die Palette der in den letzten über 20 Jahren im Bulletin behandelten Themen war breit, immer ging es aber um die Frage, wie die Parlamente und ihre Mitglieder ihre Funktionen wirksam wahrnehmen können. Wie müssen Parlamente organisiert sein, wie können sich Gemeinde- und Kantonsparlamente auf der nächsthöheren Staatsebene einbringen, wie steuern bzw. kontrollieren Parlamente privatisierte öffentliche Dienste, wie nehmen sie ihre zentralen Funktionen (Gesetzgebung, Budgetkompetenz, Oberaufsicht) wahr? Daneben ging es auch um die Wahlen von Parlamenten sowie die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder. Die verschiedenen Beiträge im Bulletin waren häufig Ausdruck eines Bewusstseins für die Notwendigkeit starker



Institutionen im Allgemeinen und eines starken Parlamentes im Besonderen. Die Bedeutung von Institutionen und eingespielten Verfahren kann in der heutigen Zeit, in welcher demokratische Systeme zunehmend von autoritären Tendenzen herausgefordert und sogar verdrängt werden, nicht unterschätzt werden. Manchmal können institutionelle Gegebenheiten autoritären Gelüsten von Politikerinnen und Politikern Grenzen setzen. Diese Hoffnung bleibt insbesondere mit Blick auf die USA bestehen.

Das Bulletin zeugt auch von verschiedenen Parlamentsreformen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene. Verschiedene Parlamente haben ihr rechtliches Instrumentarium ausgebaut, die Abläufe und die Arbeitsweise ihrer Mitglieder verbessert. Die schweizerische Form des Parlamentarismus bietet den Parlamentsmitgliedern viele Möglichkeiten, den politischen Entscheidungsprozess zu prägen. Dazu braucht es aber den Willen, mit den Akteu-

rinnen und Akteuren verschiedener Parteien mehrheitsfähige Lösungen suchen zu wollen. Dieser Wille ist in Zeiten der auch in der Schweiz zunehmenden Polarisierung nicht immer vorhanden. Parteizentralen, welche sich als Wahlkampfmaschinen verstehen, tendieren dazu, ihre Parlamentsmitglieder nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Kantonsebene bezüglich parteikonformes Verhalten kontrollieren zu wollen. Es widerspricht dem schweizerischen Verständnis von Föderalismus, wenn in der Bundesversammlung und in den Kantonsparlamenten die gleichen, von schweizerischen Parteisekretariaten formulierten Vorstösse eingereicht werden. Es besteht auch die Gefahr, dass niemand mehr Verantwortung übernehmen will, weil es wahltaktisch interessanter ist, sich als permanente Opposition zu positionieren, anstatt zumindest fallweise Verantwortung zu übernehmen.

Eine andere Herausforderung für den Parlamentarismus besteht darin, dass die Parlamentsmitglieder sich im Informationsdschungel zurecht finden, um ihre Parlamentstätigkeit gut informiert wahrnehmen zu können. Somit sind wir auch beim Thema der diesjährigen Jahresversammlung und des vorliegenden Bulletins: Zwar können heute Inhalte sehr viel leichter transportiert werden. Allerdings kann es nicht nur darum gehen, Parlamentsmitgliedern Informationen *zugänglich* zu machen, sondern sie müssen für sie auch zielgerichtet *aufbereitet* werden. Vielleicht haben die Parlamente in jüngerer Zeit zu viel Hoffnung auf technische Möglichkeiten gesetzt und die inhaltliche Dimension vernachlässigt. An der Versammlung in Genf wurde denn auch betont, dass die Digitalisierung kein Selbstzweck sei. Parlamente und ihre Mitglieder bleiben auf kompetente Mitarbeitende angewiesen, welche die relevanten Informationen für sie herausfischen und aufbereiten. Dafür müssen die Mitarbeitenden über ein Netzwerk mit den relevanten Akteurinnen und

Akteuren verfügen, welches ihnen die Beschaffung wichtiger Hintergrundinformationen erlaubt.

Am Schluss möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Nicht nur bei Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, sondern auch bei den vielen fachkundigen Personen, die das Bulletin mit spannenden Beiträgen bereichert haben. Ab nächstem Jahr wird Frank Sieber, Mitarbeiter des Kantonsrates von Zürich, die Redaktion übernehmen. Ich bin überzeugt, er wird interessante Hefte zusammenstellen. Ich freue mich auf diese und wünsche ihm viel Glück!

Ruth Lüthi
Redaktorin Mitteilungsblatt



Digitale Demokratie auf dem Prüfstand

Wie Social Media, Fake News und Polarisierung die politische Willensbildung in der Schweiz prägen

Urs Bieri

Co-Leiter Forschungsinstitut gfs.bern

Im Jahr 2024 bebte die politische Landschaft der Vereinigten Staaten, nicht zum ersten Mal in jüngster Zeit. Der US-amerikanische Präsidentschaftswahlkampf macht alle vier Jahre eindrücklich sichtbar, wie sich politische Kommunikation weiterentwickelt: gezielte Social-Media-Kampagnen, Fake News, emotionale Botschaften und personalisierte Werbung bestimmten das Bild. Botschaften, die auf präzise analysierte Zielgruppen zugeschnitten waren, verbreiteten sich in rasanter Geschwindigkeit. Das Internet diente nicht mehr nur als Quelle für Information, sondern auch als Arena für Desinformation und Polarisierung. Der Wahlkampf zeigte einmal mehr eindrücklich, wie digitale Medien die demokratische Willensbildung beeinflussen können und wie stark politische Akteure exakt solches auch beabsichtigen. Diese Dynamiken werfen auch in der Schweiz wichtige Fragen auf: Welche Chancen und Gefahren birgt die Digitalisierung der politischen Kommunikation für das politische System? Und wie kann auch in Zukunft sichergestellt werden, dass die Schweizer Stimmberechtigten an der Urne einen selbständigen und individuell richtigen Entscheid treffen?

1. Neue digitale Kommunikationsinstrumente und ihre Chancen

Auch in der Schweiz sind digitale Kommunikationsinstrumente nicht mehr wegzudenken: *Onlinemedien* dominieren den

Informationskonsum der Bevölkerung, was sich auch in den sozialen Netzwerken widerspiegelt, wo Artikel von traditionellen Medienhäusern und digitalen Anbietern am häufigsten geteilt werden. *Social Media* eröffnet neue Wege der Interaktion zwischen Bevölkerung und Politik und ermöglicht damit einen Austausch, der früher oft an geografischen und zeitlichen Grenzen scheiterte. Digitalisierung macht auch neue Formen direkter Mitbestimmung denkbar, beispielsweise durch *E-Collecting* und *E-Voting*, auch wenn diese Systeme noch mit Unsicherheiten und fehlender digitaler Identifikation kämpfen. *Microtargeting* bringt eine bisher unerreichte Präzision in die politische Kommunikation und erlaubt es, gezielt kleinere Zielgruppen zu erreichen, während *Social Bots* Reichweiten verstärken und das Potenzial haben, die politische Kommunikation tiefgreifend zu verändern. *KI* erleichtert das schnelle und kostengünstige Erstellen von ansprechenden Narrativen und Bildern. Und schlussendlich entstehen aus den neuen Instrumenten sogar neue Organisationsformen, wie *Plattform-Parteien* oder *digitale Organisationen*, die sich hauptsächlich oder ausschliesslich online organisieren und damit die politische Teilhabe «ihrer» Mitglieder via permanenter Online-Partizipation maximieren.

Diese neuen Möglichkeiten eröffnen für das politische System der Schweiz erhebliche Chancen: *Social Media* bietet Raum für herrschaftsfreien Dialog, fördert Meinungsvielfalt und inspiriert zu politischem Engagement, indem es die traditionelle Gatekeeper-Funktion von Redaktionen und finanzieller Ressourcen durchbricht. Für Journalistinnen und Journalisten und Expertinnen und Experten entstehen neue

Möglichkeiten, Informationen auf Social Media nach professionellen Kriterien zu filtern und so eine neue Qualität in die Meinungsbildung zu bringen. Systeme wie E-Collecting und E-Voting schaffen Zugänge für Menschen, die sich bislang weniger politisch engagiert haben, und bieten Minderheiten eine Stimme. Datengetriebene politische Kommunikation erlaubt es, Botschaften gezielter zu verbreiten und stärkt damit die freie Willensbildung. Gleichzeitig wächst das Bewusstsein in der Bevölkerung dafür, dass Informationen auf Social Media oft keine journalistischen Standards erfüllen. Durch eigene Strategien zur Informationsprüfung – wie die Nutzung verschiedener Quellen – setzen sich viele Bürgerinnen und Bürger aktiv mit den Inhalten auseinander und stärken so den demokratischen Diskurs.

2. Risiken der neuen Instrumente

Gleichzeitig bleibt die Digitalisierung nicht ohne Risiko: Fehlinformationen verbreiten sich schnell und erreichen eine grosse Zahl an Menschen, was gerade bei emotionalen oder polarisierenden Themen die Willensbildung verzerren kann. Zudem zieht sich ein Teil der Gesellschaft in isolierte Kommunikationsräume zurück, in denen sie kaum noch mit Gegenpositionen konfrontiert wird, wodurch sich Echokammern bilden. Der Verlust der traditionellen Gatekeeper in der Medienlandschaft bringt Qualitätsrisiken mit sich, da viele Inhalte ohne journalistische Prüfung geteilt werden. Risiken finden sich nicht nur in der Nutzung digitaler Instrumente, sondern auch in der Nicht-Nutzung: Nicht alle Menschen (insbesondere nicht alle älteren Personen) beteiligen sich am digitalen Diskurs, wodurch ein Teil der Gesellschaft im Meinungsbildungsprozess zurückbleibt, während einige politische Akteure Social Media nur zur Verbreitung eigener Botschaften nutzen und sich Diskussionen

entziehen. Damit entsteht die Gefahr, dass ein Diskurs auf Social Media weder ein Abbild der generellen Bevölkerungsmeinung ist noch die Gesamtheit aller politischen Akteure darstellt. Die Behörden wiederum werden durch die schiere Menge an Inhalten und der Geschwindigkeit digitaler Kommunikation herausgefordert, während sich die Plattformbetreiber, oft im Ausland ansässig, einer konsequenten Rechtsdurchsetzung entziehen. Auch sind die kommerziellen Interessen der Plattformen eine Herausforderung: Sie priorisieren personalisierte Werbung und sammeln Daten für eigene Zwecke, während ein faktenorientierter und ergebnisoffener politischer Diskurs im eigenen Geschäftsmodell keine Bedeutung hat. Die neuen digitalen Partizipationsmöglichkeiten wie E-Collecting bergen schliesslich das Risiko, das System durch eine Überzahl an Volksentscheiden zu überlasten. Schlussendlich stehen wir gerade in Bezug auf die Folgen von KI-generierter Kommunikation, insbesondere in Bezug auf Deep Fakes ganz am Anfang einer grossen gesellschaftlichen Herausforderung. Wenn jede Information sowohl in Text, Ton wie auch Bild nicht nachweisbar KI-generiert und damit erfunden sein kann, kann das die Glaubwürdigkeit und damit das Grundvertrauen in einen politischen Diskurs nachhaltig erschüttern.

3. Nicht alle Entwicklungen sind der Digitalisierung geschuldet

Trotz des grossen Gestaltungs- und Veränderungspotenzial von digitaler Kommunikation in der politischen Meinungsbildung, wäre es falsch, sämtliche Entwicklungen in der Schweizer Gesellschaft nur auf Digitalisierung zurückzuführen: Entwicklungen in unserem Konkordanzverständnis, die auch in der Schweiz zunehmende Polarisierung und der diskussionsprägende Populismus beeinflussen die Meinungsbildung ebenso grundlegend. Die Konkor-

danz, die seit über einem Jahrhundert die politischen Entscheidungen stabilisiert und alle relevanten Akteure einbindet, ist das Fundament des politischen Systems und unterstützt das Streben nach Konsens. Doch parallel zur Konkordanz wächst seit den 1990er-Jahren eine polarisierende Dynamik, die durch den Aufstieg von Polparteien und einem zunehmend konfliktorientierten Politikstil gefördert wird. Diese Polarisierung stellt die Konkordanz vor erhebliche Herausforderungen, was sich schon fast exemplarisch bei grossen Reformprojekten, wie der Altersvorsorge, immer wieder zeigt. Verstärkt wird die Polarisierung durch Populismus, der die Trennung zwischen Elite und Volk betont und der Elite Eigennutz vorwirft. Dennoch bleibt die Konkordanz ein stabilisierendes Korrektiv, das die Akteure zur Zusammenarbeit und zum Kompromiss anhält. Nicht zuletzt deshalb bleibt das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in das politische System und die Behörden hoch, womit sich die Schweiz durchaus von den Nachbarländern und beunruhigenden internationalen Entwicklungen unterscheidet.

Kurz: Konkordanz, Polarisierung und Populismus bleiben auch in einer hochdigitalen politischen Meinungsbildung wichtige Stellgrössen des politischen Diskurses. Sie beeinflussen, wie politische Themen online diskutiert werden und schaffen Spannungsfelder, die das politische System in einer zunehmend digitalisierten Welt meistern muss – nicht wegen, sondern mit Hilfe der Digitalisierung. Die Herausforderung besteht darin, das Schweizer Modell der Konkordanz, das Vertrauen und die demokratische Willensbildung in einer digitalen Ära zu stärken und zu schützen – eine Aufgabe, die nicht nur die Politik, sondern die gesamte Gesellschaft betrifft. ●

Die 2021 im Auftrag von TA Swiss durchgeführte Studie untersucht den Einfluss der Digitalisierung auf die politische Willensbildung in der Schweiz. Sie entstand in Zusammenarbeit zwischen Prof. Dr. Braun-Binder von der Universität Basel, Dr. Salerno von der Universität Genf und Forschenden von gfs.bern. Ein Methodenmix bildete die Basis der Analyse, gegliedert in drei zentrale Schritte: eine umfassende Literaturanalyse, um den Forschungsstand zu den Effekten der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung zu erfassen; vertiefende Experteninterviews zu technologischen Innovationen und Fokusgruppen-Workshops, in denen die Themen mit Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern intensiv diskutiert wurden. Der vollständige Schlussbericht ist abrufbar unter: [<https://www.ta-swiss.ch/digitale-demokratie>].



Digitalisierung und Demokratie – ziemlich beste Freunde?

Elisabeth Ehrensperger
Geschäftsführerin TA-SWISS, Stiftung
für Technologiefolgen-Abschätzung

Digitalisierung und Demokratie – ein Begriffspaar in harmonischer Ergänzung zu einander oder aber in bedrohlicher Spannung? Mit Blick auf die Verwaltung wird Digitalisierung oft mit Effizienzgewinn gleichgesetzt, so etwa wenn die Parlamentsdienste dank digitaler Tools bei Dokumentations-, Recherche- und Übersetzungsarbeiten unterstützt werden, schlankere Prozesse einführen und mehr Anfragen in kürzerer Zeit erledigen können. Mit Blick auf die Bürgerinnen und Bürger verspricht Digitalisierung unter anderem eine aktivere Partizipation an den demokratischen Entscheidungsprozessen. Man kann es aber auch anders sehen: Digitalisierung führt zu mehr Daten, damit auch zu komplizierteren Prozessen und mehr Bürokratie, zu digitalen Spuren und damit zu Datenschutzproblemen und zu digitalen Gräben zwischen jenen, die digital unterwegs sind, und jenen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht digital unterwegs sein können oder dies auch ganz bewusst nicht wollen: Sie pochen dem Staat gegenüber auf ihr Recht, auch als «Offline-Bürger» ernst genommen zu werden.

Dieses Spannungsfeld eröffnet sich in einer Situation, in der die Demokratie ohnehin grundsätzlich unter Druck steht. In der gegenwärtigen Polykrise, wo es an allen Ecken und Enden brennt, wird unter Berufung auf Sachzwänge und Dringlichkeit nicht selten nach Notrecht gegriffen oder auf Technologie und Expertentum gesetzt, wenn es um die Lösung politischer

Probleme geht. Das sind Tendenzen in Richtung Expertokratie und Technokratie – und sie laufen auf eine Schwächung der Demokratie und nachhaltiger, da breit abgestützter und demokratisch legitimierter Entscheidungen hinaus. Letztere sind im Rahmen einer direkten Demokratie das Resultat des Zusammenspiels zwischen Grundrechts- und Minderheitenschutz, Gewaltenteilung, direktdemokratischen Elementen, Föderalismus und jenen langwierigen Vernehmlassungsverfahren, in denen alle angehört werden müssen. Doch dieser Zeitaufwand lohnt sich, weil auf diese Weise zustande gekommene Entscheide Stabilität und Sicherheit schaffen. Davon profitieren die Politik und die Privatwirtschaft, auch wenn sich beide manchmal über die Langsamkeit dieses Zusammenspiels ärgern.

Doch welchen Part spielt nun die Digitalisierung vor diesem Hintergrund? Mit welchen digital bedingten Veränderungen politischer Abläufe müssen all jene rechnen, welche in unserer Demokratie Verantwortung wahrnehmen – die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Parlaments- und Regierungsmitglieder, die Verwaltungen und überhaupt alle, die das politische Geschehen beeinflussen? Diese Frage steht im Zentrum der Studie «Digitalisierung und Demokratie» von TA-SWISS, der Schweizer Stiftung für Technologiefolgen-Abschätzung. Die Studie wurde 2019 als interdisziplinär ausgerichtetes Projekt ausgeschrieben, um die Chancen und Risiken der sich digitalisierenden Demokratie aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu untersuchen und eine gesamtgesellschaftliche Diskussion zum Thema anzustossen. Zwei Elemente standen dabei im Vordergrund: die politische Meinungsbildung und die politi-

sche Beteiligung (Partizipation). Um eine breite Perspektive auf das Thema sicherzustellen, wurde das Projekt modular aufgebaut und drei externe Projektgruppen wurden mit je einer Teilstudie beauftragt: gfs.bern setzt sich mit den Auswirkungen digitaler Medien (Social Media) auf die Meinungsbildung und Partizipation auseinander. Der Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ analysiert, wie Jugendliche digital partizipieren und wie eine Plattform ausgestaltet werden sollte, damit sie möglichst viele junge Menschen erreicht. Dezentrum skizziert Szenarien zu möglichen künftigen Demokratieformen und bringt diese in spekulativen Artefakten zum Ausdruck, um der öffentlichen Diskussion mit konkret vorstellbaren Beispielen eine Grundlage zu geben.

Die drei Herangehensweisen werfen unterschiedliche Schlaglichter auf das Thema, kommen jedoch zu einem übereinstimmenden Schluss: Digitale Demokratie ist das, was wir daraus machen: Wollen wir den Einsatz digitaler Tools in der Schweizer Politik fördern oder eher beschränken? Sollen Social-Media-Plattformen strenger reguliert werden? Wie wägen wir dabei die Informations- und Meinungsfreiheit, den Schutz der Persönlichkeit und den Schutz der freien Meinungsbildung gegeneinander ab? Seit Erscheinen der TA-Studie «Digitalisierung und Demokratie» im Jahr 2021 ist die Künstliche Intelligenz KI – insbesondere die generative KI – zu einem der zentralsten Aspekte der Digitalisierung geworden. Grosse Sprachmodelle wie ChatGPT, aber auch Deepfakes potenzieren die Möglichkeiten der technischen Einflussnahme auf die Politik und die damit zusammenhängenden Chancen und Risiken. Die obenerwähnten Fragen und insbesondere die Notwendigkeit einer öffentlichen Debatte bleiben dieselben.

Technologien sind keine Naturgewalten, die über uns Menschen hereinbrechen und denen wir schutzlos ausgeliefert sind. Aber sie haben Folgen. In einer Demokratie

gilt es gemeinsam auszuhandeln, welche technologischen Entwicklungen und Anwendungen erwünscht sind, wo diese eingesetzt werden sollen, zu welchem Zweck und zu welchem Preis. Diesen Prozess unterstützt die Technologiefolgen-Abschätzung indem sie unabhängige und sachliche Informationen zu neuen Technologien bereitstellt und damit die demokratische Willensbildung unterstützt. ●

TA-SWISS ist die Schweizer Institution für parlamentarische Technologiefolgen-Abschätzung. Die Stiftung hat gemäss Forschungsförderungsgesetz des Bundes (FIG, Art. 11) den Auftrag, unabhängige, sachliche und ausgewogene Informationen über die Auswirkungen neuer Technologien für Parlament, Bundesrat, Verwaltung und Bevölkerung zu erarbeiten und zu vermitteln.

Die Studie Digitalisierung und Demokratie und die dazugehörige Kurzfassung (in den Sprachen D, F, I, E) – ebenso wie alle weiteren Publikationen von TA-SWISS in den Bereichen Digitalisierung und Gesellschaft, Biotechnologie und Medizin sowie Energie und Umwelt – können auf der Webseite der Stiftung kostenlos heruntergeladen werden: www.ta-swiss.ch



Numérisation du travail parlementaire : enjeux et défis

Philippe Schwab,
secrétaire général de l'Assemblée fédérale¹

Depuis 2023, le Parlement fédéral est en mesure de fonctionner entièrement en mode numérique (projet ParlNet/CURIA-plus). Toutes les procédures et activités sont dématérialisées, et chaque parlementaire a la possibilité de travailler exclusivement avec un ordinateur, une tablette ou un téléphone portable, que ce soit en commission, pendant les sessions ou à distance.

Le chemin est encore long, mais nous avons passé des étapes décisives.

Beaucoup de projets de numérisation parlementaire sont nés d'une volonté de réduire l'usage du papier, et le Parlement fédéral ne fait pas exception. En 2017, le Bureau du Conseil national a calculé que la consommation annuelle de papier du Parlement nécessitait l'abattage d'autant d'arbres qu'il est nécessaire pour boiser la Place fédérale². En 2018, le Parlement a adopté une motion visant à préparer la numérisation des travaux parlementaires pour éliminer les documents papier³.

Il est vite apparu que la simple invocation de la suppression du papier ne suffisait pas à assurer une transformation numérique réussie. Un changement technolo-

gique substantiel et une volonté de modifier l'organisation ainsi que les pratiques bien ancrées étaient nécessaires, tant chez les parlementaires que chez les employés. L'objectif n'était pas simplement de convertir des documents papier en formats numériques comme les PDF, mais de créer un système de gestion intégré de documents numériques, d'optimiser les flux de travail, de supprimer les ruptures de médias dans la chaîne de transmission des données, et de faciliter la publication dans des formats ouverts.

« Outre qu'elle contribue au développement durable par la suppression du papier, la numérisation (du travail parlementaire) supprime les contraintes de lieu et de temps et permet une recherche et un échange des informations plus rapides et plus performants »⁴.

1. Entre papier et pixels, le Parlement reste essentiel

Dans nos efforts, nous avons pu aussi profiter des circonstances afin de faire évoluer les esprits et de modifier certaines habitudes : en effet, les événements liés à la pandémie de Covid-19 ont mis en évidence le rôle capital du numérique pour assurer le fonctionnement du Parlement en cas de crise. Grâce à la possibilité du vote à distance⁵, la numérisation a permis à la dé-

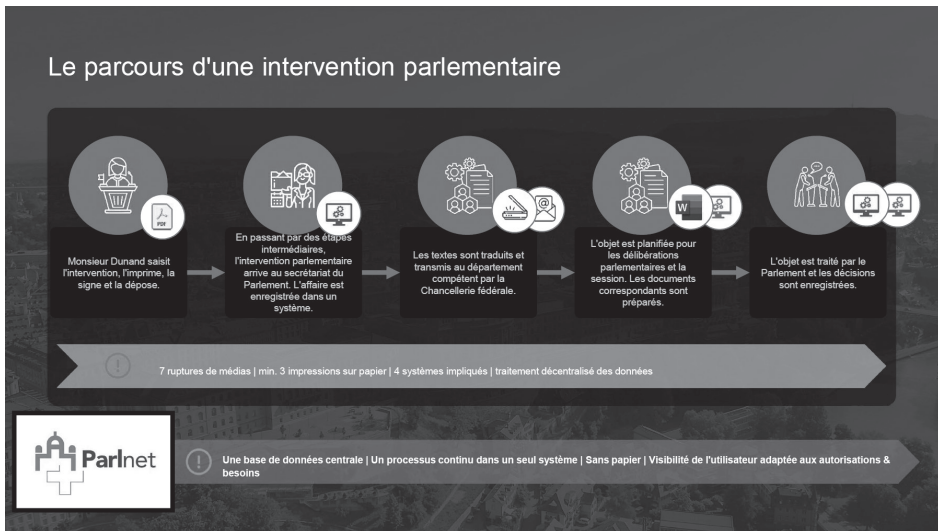
¹ Je remercie Vera Truong Dinh, ancienne cheffe de projet spécialisée ParlNet, et cheffe d'état-major des Services du Parlement, pour l'aide précieuse qu'elle m'a apportée pour la préparation de cet exposé.

² Interpellation 17.3640 (Frehner Sebastian). Pour un Parlement sans papier, du 11.9.2017.

³ Motion 17.4026 (Frehner Sebastian). Travail parlementaire. Passer au numérique d'ici à 2020, du 7.12.2017 (Conseil national 16.3.2018, 3.12.2028 / Conseil des Etats 27.9.2018).

⁴ Feuille de route de la numérisation au Parlement. Mise en œuvre de la motion Frehner 17.4026, Délégation administrative, novembre 2019 (non publiée), p. 7.

⁵ Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10), art. 10a, introduit par le ch. I de la LF du 10 déc. 2020 (COVID-19: participation aux votes du Conseil national; interruption ou report de la session) (RO 2020 5375; FF 2020 8963, 8975). Nouvelle



mocratie de continuer à fonctionner pour les députés placés en quarantaine. Avec la participation en ligne à des séances du conseil⁶, il sera possible à des députés d'exercer pleinement leurs droits s'ils ne peuvent pas participer physiquement à une séance en cas de force majeure. Il est aussi prévu que les conseils puissent tenir des séances entièrement en ligne à certaines conditions⁷. Sans la pandémie, ces évolutions n'auraient probablement pas vu le jour, et c'est cette crise qui a permis d'ancrer la numérisation dans la loi. Le projet de numérisation du Parlement fédéral a nécessité des efforts importants sur les plans conceptuel et technique, car

aucun système existant ne répondait aux spécificités de nos processus.

Il a fallu modéliser numériquement toutes les procédures parlementaires, souvent complexes et héritées d'une longue évolution politique, ainsi que définir les droits et les interactions propres aux parlementaires et aux acteurs extérieurs comme la Chancellerie fédérale. Il a fallu également reproduire les droits d'interventions des parlementaires lorsqu'ils agissent à titre individuel ou collectif, par exemple en commissions ou dans un groupe parlementaire, lorsqu'ils font partie d'une majorité ou d'une minorité. Il a fallu aussi reproduire les interactions entre le Conseil national et le Conseil des Etats, dont les modes de travail et les procédures peuvent varier. L'outil devait également être disponible pour fonctionner en trois langues (français, italien et allemand).

teneur selon le ch. III 1 de la LF du 17 déc. 2021, en vigueur du 18 déc. 2021 au 31 déc. 2022 (RO 2021 878; FF 2021 2515) et prolongé jusqu'au 30 juin 2024 par l'annexe ch. 1 de la LF du 16 déc. 2022 (RO 2022 817; FF 2022 1549).

⁶ Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10), art. 10a, modification du 14.3.2023. Entrée en vigueur le 2.12.2024.

⁷ Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10), art. 32a, modification du 14.3.2023 (pas encore en vigueur).

2. Passer au digital, c'est faire progresser le Parlement sans renoncer aux traditions

Il a fallu aussi proposer une architecture permettant une utilisation différenciée en fonction de plusieurs types et profils d'utilisateurs⁹, les parlementaires d'abord, mais aussi les collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement, ceux des députés et les secrétariats des groupes parlementaires.

Comme nous ne partions pas de rien, nous avons aussi dû remplacer les anciennes bases de données du Parlement, dotées de dizaines de milliers d'objets parlementaires et contenant les informations personnelles de tous les parlementaires depuis 1848, et les transférer sur une plateforme moderne.

Finalement, nous avons dû rassembler et intégrer une multitude d'applications disparates, développées de manière isolées, sur des systèmes cloisonnés, sur une plateforme de travail unique accessible à un grand nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices.

La nouvelle plateforme comprend :

- La gestion de toutes les affaires parlementaires, y compris les documents et

les processus de travail y afférents (décisions des conseils et des commissions, indexation thématique, traduction, etc.) ;

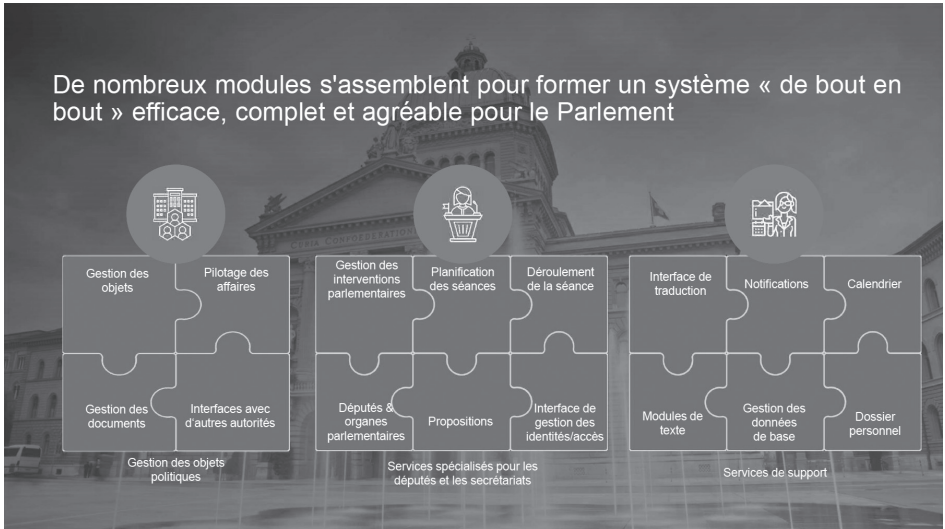
- L'administration des informations personnelles des parlementaires, des collaboratrices et collaborateurs personnels et des personnes accréditées;
- La planification des sessions et des séances de commissions;
- Des modules de saisie et de traitement des interventions parlementaires et des propositions (amendements);
- Un système de recherche et d'information pour les objets parlementaires, les séances et d'autres informations pratiques sur le fonctionnement du Parlement;
- Un dossier de classement personnel pour chaque parlementaire (destiné, entre autres, à ses propres notes, mais aussi à ses interactions avec ses collaboratrices et collaborateurs personnels ou son groupe parlementaire) ;
- Des interfaces avec les systèmes périphériques (par ex. avec le système de vote ou avec le site internet du Parlement) ainsi qu'avec la Chancellerie fédérale.

La numérisation a d'abord été abordée de façon empirique, mais il est vite apparu nécessaire de formaliser une stratégie de numérisation⁹ encadrée par des principes, tels que :

- La *primauté au numérique* («digital first») : l'objectif est de donner la priorité aux moyens électroniques chaque fois que cela est possible et lorsque cela est judicieux ;
- La *réalisation d'un Parlement virtuel* : l'objectif est de permettre, dans les limites fixées par la loi, que les séances de commission et des conseils puissent se tenir en ligne, soit pour l'ensemble

⁹ En 2017, les Services du Parlement ont mandaté une entreprise pour réaliser une étude des profils des utilisateurs (*Kundenzentrierte Herleitung von Benutzeranforderungen, stimmt AG, 2017* [non publiée]). Il s'agissait en particulier de mettre en lumière la façon dont les députés utilisent les outils électroniques. L'étude a permis de segmenter trois catégories de parlementaires-types en fonction des besoins : (1) le « pragmatique dans les règles », (2) le « pilote de commission surchargé » et (3) le « représentant d'intérêt tactique ». L'étude a conclu qu'il fallait offrir aux parlementaires des outils numériques qui reproduisent le plus fidèlement le traitement des objets parlementaires et que leur maniement devait rester simple et intuitif, tout en garantissant la sécurité et la pérennité des données. La numérisation doit également tenir compte du fait que le parlementaire est un milicien qui exerce d'autres fonctions dans d'autres contextes professionnels, associatifs ou privés. L'étude concluait qu'il fallait développer une solution numérique facile d'accès et performante.

⁹ Stratégie de numérisation des Services du Parlement, du 31.10.2022 (non publiée).



des participants, soit uniquement pour certains d'entre eux ;

- Le *centrage sur les besoins des destinataires* : les produits numériques sont conçus de manière fonctionnelle et sont axés sur les besoins des utilisatrices et utilisateurs.

La stratégie inclut également d'autres principes fondamentaux comme :

- Le principe de *non-récurrence* (« once only ») ;
- La promotion de l'*interopérabilité* ainsi que
- La *garantie d'accès* aux données et aux fonctions au moyen de différents outils électroniques.

Parallèlement, nous avons revu totalement notre organisation du travail. Pendant de nombreuses années, la numérisation était une affaire d'informaticiens et d'ingénieurs agissant selon une logique de primauté technologique. Nous avons entièrement réorganisé notre service informatique en rééquilibrant les rôles entre

les responsables des processus métiers et les informaticiens, et en instaurant un dialogue permanent. Nous avons aussi privilégié une approche agile de l'organisation. Nous avons créé des groupes de produits thématiques et développé des cycles itératifs courts permettant d'être très réactifs. Les projets doivent être souples et adaptables aux évolutions des besoins et la priorité est donnée à des résultats rapides et concrets (« quick wins »).

Ensuite, nous avons dû adapter notre gouvernance afin de définir les rôles et les compétences entre les organes politiques (Délégation administrative, bureaux des conseils, commissions des finances), le groupe de députés chargés des questions informatiques (groupe PIT)¹⁰ et la direction

¹⁰ Le groupe PIT est un organe consultatif de la Délégation administrative. Il est l'interlocuteur des députés pour toutes les questions et demandes stratégiques relatives à l'utilisation et à l'évolution des systèmes d'information de l'Assemblée fédérale. Chaque groupe parlementaire nomme un représentant qui siège au sein du groupe PIT pour la durée d'une législature. Un suppléant est désigné au sein de chaque groupe parlementaire pour chacun des

des Services du Parlement, son comité informatique et le domaine des prestations numériques. La gouvernance porte sur toute la durée de vie des prestations et des produits numériques, de leur élaboration et de leur intégration jusqu'à leur développement, leur remplacement et leur mise hors service, en passant par leur maintenance et leur exploitation, en y intégrant le soutien aux utilisateurs et utilisatrices.

Finalement, la sécurité et la gestion des risques ont constitué un enjeu fondamental. Pour que le Parlement soit en mesure d'accomplir son travail dans l'espace numérique également, il faut que les applications qui l'appuient soient stables et sûres. La sécurité des informations et la protection des données ainsi que la gestion des risques sont donc des éléments centraux de la stratégie de numérisation. Il faut garantir la confidentialité en tout temps, veiller à l'intégrité des données et régler leur accès en fonction des personnes autorisées. S'y ajoutent des réflexions sur l'hébergement des applications et des données, que ce soit en interne sur des serveurs ou dans un nuage informatique («cloud»). La nouvelle loi sur la sécurité de l'information¹¹ a également constitué un paramètre important à prendre en considération.

3. Si nous voulons moderniser notre Parlement, il faut d'abord révolutionner nos pratiques

Le défi de la numérisation ne réside pas seulement dans les outils techniques mais également dans la transformation des pratiques de travail. Il ne s'agit pas de faire la même chose avec des outils numé-

riques, mais de rechercher de nouvelles et meilleures méthodes de travail. Une telle transformation n'est pas aisée dans un Parlement de milice où les besoins et les affinités avec les outils numériques varient beaucoup. Nous avons d'un côté les députés férus de technologie, qui trouvaient que nous n'en faisons pas assez, et de l'autre, ceux qui estimaient que nous allions trop loin et trop vite. Et ce n'est pas seulement une question de génération. L'existence de plusieurs groupes-cibles aux compétences très variables a exigé beaucoup d'efforts dans le renforcement des capacités et a nécessité d'investir dans la formation et le développement des compétences des parlementaires, mais aussi du personnel. Ce processus n'est pas terminé.

La numérisation parlementaire a permis d'atteindre des résultats significatifs : à la dernière session d'automne, 96% des interventions et propositions parlementaires ont été déposées via la plateforme numérique. Au Conseil national 89 parlementaires (45%) travaillent sans papier ; ils sont 18 au Conseil des Etats (39%). Entre 2018 et 2023, la consommation de papier est passée de 8,5 à 4,4 millions de pages, soit une diminution de 48%. L'utilisation d'une plateforme unique a aussi permis un gain d'efficacité de 90% dans l'échange d'informations avec les autorités. En outre, la plateforme unique permet une publication instantanée des nouveaux objets et des décisions. Le projet a par ailleurs remporté le premier prix 2024 du 23^e concours e-government à Berlin¹², et le Parlement suisse affiche aujourd'hui un score de 8 sur 10 dans le classement de maturité nu-

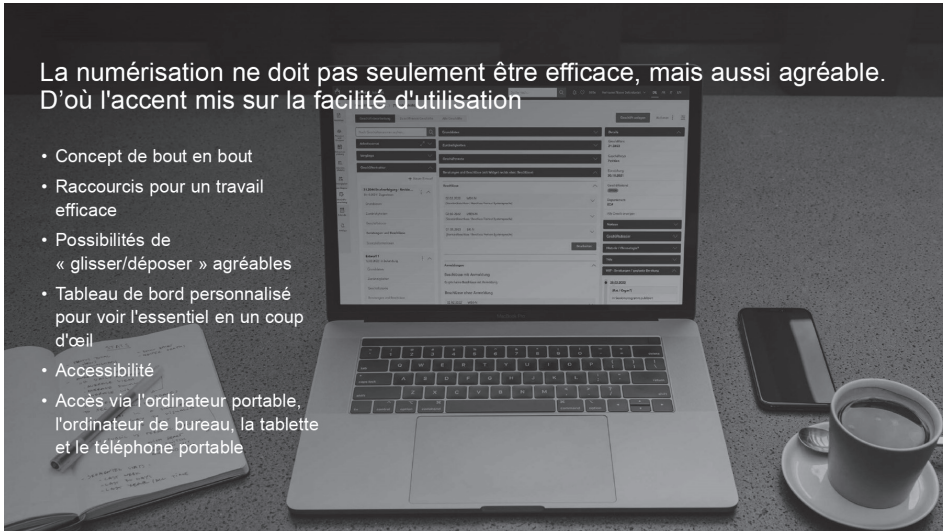
membres du groupe PIT. Une représentation équitable des deux conseils au sein du groupe PIT est recherchée.

¹¹ Loi fédérale sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (Loi sur la sécurité de l'information, LSI), du 18.12.2020 (RS 128).

¹² 1^{er} prix dans la catégorie «Repenser les processus administratifs de bout en bout (E2E)». Le concours [eGovernment](#) récompense des projets et des concepts pionniers du secteur public. Les projets sont évalués par un jury indépendant composé d'experts du monde scientifique, économique et journalistique.

La numérisation ne doit pas seulement être efficace, mais aussi agréable. D'où l'accent mis sur la facilité d'utilisation

- Concept de bout en bout
- Raccourcis pour un travail efficace
- Possibilités de « glisser/déposer » agréables
- Tableau de bord personnalisé pour voir l'essentiel en un coup d'œil
- Accessibilité
- Accès via l'ordinateur portable, l'ordinateur de bureau, la tablette et le téléphone portable



mérique des parlements établi par l'Union interparlementaire¹³. Cependant, des défis demeurent. La rapidité de l'évolution technologique nécessite d'adapter les applications pour suivre les besoins émergents. Il est prévu prochainement de créer un nouveau site internet et de remplacer le système d'établissement des procès-verbaux. Il faut également s'attendre à des adaptations résultant de futures modifications de la législation et des processus parlementaires. Cette année, le Parlement a décidé p.ex. d'introduire le sous-titrage en direct des retransmissions parlementaires sur internet afin d'en garantir l'accessibilité¹⁴.

L'intelligence artificielle représente le prochain niveau de développement. Nous travaillons déjà avec des programmes d'intelligence artificielle en appui d'autres outils dans les domaines de la traduction, de la recherche et de l'indexation documentaire, de la retranscription automatisée des débats et, bientôt, du sous-titrage pour les personnes malentendantes. Nous venons de tester avec succès un projet-pilote d'agent conversationnel (« chatbot ») permettant de répondre à des demandes simples pour les citoyennes et citoyens. Nous allons prochainement lancer, sur mandat du Conseil national, un autre projet-pilote destiné à tester l'intelligence artificielle pour l'interprétation simultanée lors des séances de commission¹⁵.

¹³ *Rapport mondial 2024 sur l'e-Parlement*, Union interparlementaire, Genève, 2024, p. 26.

¹⁴ Ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA, RS 171.115), art.14. al.2, modification du 14.6.2024 (pas encore en vigueur). Voir aussi initiative parlementaire 20.505 (Suter Gabriela). Garantir l'accessibilité à la diffusion en direct des débats parlementaires sur Internet. Rapport du Bureau du Conseil national, du 17.11.23 (FF 2024 6).

¹⁵ Voir postulat 24.3814 (CIP-N). Examen d'un projet pilote de traduction simultanée des débats des séances de commission à l'aide d'applications assistées par l'intelligence artificielle, du 28.6.24 (Conseil national, 24.9.24).

Le projet de numérisation a déjà permis de nombreux progrès



Environ 96% des propositions sont déposées de manière numérique. Le recours au papier perd en importance.



Taux élevé de propositions saisies et traitées numériquement sur les objets et lors des séances de commissions et des conseils



Environ 90% de gain d'efficacité dans les échanges avec les autorités.



Publication instantanée des nouveaux objets et des décisions prises



Vue d'ensemble globale et sans papier pour les députés



Informations adaptées aux fonctions respectives et protection élevée des données classifiées

23^e concours e-government (Berlin, 5.9.2024) – 1^{er} prix pour le projet du Parlement suisse

Laudatio :

« CURIAplus crée la base des processus numériques au sein du Parlement fédéral suisse et pose les fondements des procédures parlementaires modernes. Le système garantit un fonctionnement sans rupture de média de bout en bout et assure la publication immédiate des décisions importantes. Grâce à son approche modulaire qui intègre de manière transparente les applications spécialisées et les sites CMS existants, le projet établit des normes en matière d'innovation et de réduction de la complexité. L'être humain est toujours au centre du développement : une collaboration étroite avec les utilisateurs finaux, l'utilisation de personas fictifs et la création de parcours d'utilisateurs détaillés ont permis d'atteindre un haut niveau de convivialité et d'accessibilité ».

4. Le numérique au Parlement : un outil, pas un but

Malgré les succès, il paraît important de rappeler que la numérisation du travail parlementaire n'est pas une fin en soi ; elle a valeur instrumentale et reste un moyen pour faciliter le travail parlementaire.

Or ce gain de confort et d'efficacité des parlementaires se fait encore pour l'instant au détriment d'autres groupes d'utilisateurs, en premier lieu les collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement qui doivent faire fonctionner deux systèmes en parallèle, en ligne et sur papier. En tant que prestataires de service, nous devons vivre avec cet écart qui s'accompagne d'une charge de travail accrue. Mais la numérisation comporte également de nouveaux risques et dépendances technologiques. Nous en avons été les témoins, p. ex. en juin 2023 où le site du Parlement a été la cible d'un cyberincident massif¹⁶.

¹⁶ Voir «Analyse en aval d'un cyberincident. Attaques DDoS «NoName057(16)» de juin 2023», Centre national pour la cybersécurité, Berne, 30.10.2023



En mai 2024, notre système de vote au Conseil national est tombé en panne, et il a fallu à nouveau décompter les voix par appel nominal¹⁷, à l'ancienne, ce qui a pris près de 20 minutes par vote pour des collaborateurs expérimentés.

Face à ces aléas, il reste essentiel de préserver aussi – et ce n'est pas le moindre des paradoxes – les capacités et les savoir-faire permettant de fonctionner sans moyens numériques.

Il faut aussi prendre en compte l'obsolescence des outils numériques : alors que nous pouvons lire aujourd'hui encore des textes imprimés il y a plusieurs siècles¹⁸, nous sommes dans l'impossibilité de

consulter des disquettes électroniques ou des CD-ROM d'il y a trente ans.

5. Parlement sans papier : réduire les feuilles sans détruire les racines

En définitive, la numérisation, bien qu'elle ait contribué à réduire l'usage du papier, ne l'a pas rendu superflu. Opposer de façon simpliste le papier et le numérique conduit certainement à une impasse ; la complémentarité entre ces deux moyens semble, aujourd'hui, indispensable pour assurer une transition numérique réussie et durable.

Ou pour le dire avec Tancrède dans le *Guépard* « Si nous voulons que tout continue, il faut que d'abord tout change » («*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.*») ¹⁹

(www.ncsc.admin.ch/ncsc/fr/home/dokumentation/berichte/fachberichte/ddos-bericht-6-2023.html).

¹⁷ Art. 58 du règlement du Conseil national, du 3.10.2003 (RCN ; RS 171.13).

¹⁸ Pour RUSSELL GRANDINETTI, le livre imprimé est une «technologie extrêmement compétitive» : il est portable, extrêmement solide, présente une haute résolution d'image et n'a pas besoin d'électricité pour fonctionner, cité in : «From papyrus to pixels», *The Economist*, Londres, 11.10.2014, p. 47.

¹⁹ GIUSEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA, *Le Guépard*, traduit par Fanette Pézard, Paris : éditions du Seuil, collection Points, 1996, p. 30.



Assemblée annuelle de la SSP 2024 à Genève / Jahresversammlung der SGP 2024 in Genf : Table ronde

Participants :

Jean-Pierre Pasquier, député au Grand Conseil du canton de Genève

Jean-Christophe Schwaab, conseiller municipal à Bourg-en-Lavaux, ancien conseiller national

Dominique Bühler, Präsidentin des Grossen Rates des Kantons Bern

Philippe Schwab, secrétaire général de l'Assemblée fédérale

Elisabeth Ehrensperger, Geschäftsleiterin TA-SWISS

Urs Bieri, Co-Leiter des Instituts gfs

Modération : **Alexander Barclay**, délégué au numérique du canton de Genève

Alexander Barclay : Nous allons débattre de trois grands sujets : les processus démocratiques et la numérisation, la numérisation au Parlement et le rôle du Parlement en tant que régulateur. Quand on parle de numérique, il s'agit d'appliquer la culture, les pratiques, les modèles d'affaires et les technologies de l'ère Internet. On parle donc de technologies, mais également de compétences et de processus. Le but n'est pas de pousser la transition numérique en tant que telle, mais de répondre plus rapidement aux attentes de la population. Des attentes en termes de souveraineté, de durabilité, d'efficacité, de sécurité, d'inclusion, de transparence, dans un contexte d'accélération exponentielle. Les systèmes d'intelligence artificielle, notamment générative, qui se déploient de plus en plus rapidement dans nos sociétés sont un exemple de la vitesse à laquelle la puissance de calcul se développe.

Nous avons le plaisir d'être rejoints pour la discussion par Madame Dominique Büh-

ler, présidente du Conseil du Canton de Berne. Monsieur Jean-Pierre Pasquier, député au Conseil de la République et canton de Genève et Monsieur Jean-Christophe Schwaab, ancien conseiller national du Canton de Vaud. Nous allons d'abord évoquer la question de la réglementation. Genève a été le premier canton à inscrire le droit fondamental à l'intégrité numérique dans sa Constitution. De quoi parle-t-on quand on parle d'intégrité numérique ? Quelles ont été les principales étapes dans ces travaux ?

Jean-Pierre Pasquier : Il y a deux ans et demi, nous étions en pleine pandémie de COVID-19. Nous avons constaté qu'il y avait des problèmes avec la collecte des données, ou encore que certaines villes se faisaient pirater. Nous avons donc décidé de porter la discussion l'intégrité numérique devant la population. Il existe déjà dans la Constitution fédérale et cantonale un article qui mentionne la protection des données. Nous avons mené une discussion au sein de ce Parlement en nous demandant s'il n'y avait pas besoin d'un prolongement de la protection des données dans le cadre de la protection de la personne physique, la personne psychique et la personne numérique. Nous avons fait des consultations auprès de différentes régions autonomes et experts. Les résultats ont montré qu'il était nécessaire de créer un nouvel article sur l'intégrité numérique qui permette de bien définir de quoi il s'agit, mais aussi d'encadrer la manière dont l'État collecte et stocke les données des citoyens et citoyennes. S'est également posée la ques-

tion du temps de conservation de ces données, et la notion de droit à l'oubli.

Par ailleurs, nous avons été sensibles à la question de la fracture du numérique, car il est important de ne laisser personne sur le bord du chemin. Nous avons donc écrit dans la Constitution que l'État devait en faire une priorité. Concrètement, pour la nouvelle législature, cela signifie que ce qui était auparavant le département de justice et police s'appelle aujourd'hui le département des institutions du numérique. Nous avons également un délégué au numérique, Monsieur Alexander Barclay. Le canton de Genève est pionnier dans le domaine de l'intégrité numérique. D'autres cantons romands en discutent, et Neuchâtel va prochainement voter sur ce sujet. L'intégrité numérique fait également l'objet de nombreuses discussions dans le domaine académique.

Alexander Barclay : Il s'agit de l'article 21a de la Constitution genevoise, pour ceux qui souhaitent se pencher dessus. Monsieur Schwaab, l'appel du Parlement à la population, c'est : «faites attention à vos données numériques». Quelle est la présence que doivent envisager les parlementaires sur les espaces numériques ?

Jean-Christophe Schwaab : Permettez-moi de féliciter le rôle pionnier des Genevois ! Beaucoup de choses se passent de manière intéressante au bout du lac. Un élément essentiel de la souveraineté, c'est le fait de choisir ses propres règles. Chaque communauté choisit les principes et valeurs qui sous-tendent ces règles. Mais ce ne sont pas forcément des règles qu'elle a créées elle-même. En Suisse, il est fréquent que l'on applique les règles d'organisations internationales, ou des règles privées. La révolution technologique a malheureusement pour impact d'imposer de plus en plus aux collectivités publiques des règles qu'elles n'ont pas choisies, sur lesquelles elles n'ont plus

aucun contrôle et dont elles ne sont souvent pas conscientes. Il y a bien sûr aussi quelques avantages à la révolution numérique, comme l'a relevé M. Bieri tout à l'heure. Elle a changé la posture des autorités, qui communiquaient auparavant de manière *top-down*. Elles rendaient certes public ce qu'elles faisaient, mais n'avaient pas à craindre de réaction immédiate et argumentée de la part du public. Ici, la communication via les réseaux sociaux a changé la donne dans le bon sens.

En tant que démocrates, personne dans cette salle ne sera contre le fait que les décisions des parlements et gouvernements soient contestables par tout un chacun. Mais l'essor des plateformes a néanmoins un impact sur la souveraineté en matière de communication politique : quand les autorités communiquent via les médias traditionnels, elles le font selon des règles connues. Il y a des règles en matière de protection de l'honneur, des règles de droit pénal, des codes de déontologie des médias, des choix rédactionnels, et des règles d'égalité de traitement. Ces règles sont connues, claires, fiables et prévisibles. Maintenant, avec les réseaux sociaux, chaque plateforme a ses propres règles et ses propres codes. Les façons de se comporter pour être lu et pour être vu ne sont pas les mêmes que dans les médias traditionnels. Si vous comptez parler de votre dernière intervention parlementaire sur Twitter, vous n'allez pas le faire de la même manière que sur Facebook ou TikTok. Or, ces règles sont secrètes. Ce sont des algorithmes auxquels personne n'a accès.

Par ailleurs, les réseaux sociaux obéissent à des intérêts privés. Par exemple, on sait que les algorithmes de TikTok sont manipulés par le gouvernement chinois. Les adolescents européens et américains verront plus de bêtises addictives, alors que les adolescents chinois recevront plus d'informations à caractère sérieux et scientifique. Que l'on soit de gauche, de droite, du centre, favorable ou pas à une

intervention plus forte de l'État, le fait de ne pas pouvoir décider des règles est une atteinte à la souveraineté.

Enfin, il est important d'appliquer à la communication politique les principes de conduite de l'État, à savoir la proportionnalité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. Les collectivités publiques sont confrontées à un certain nombre de plateformes qui fonctionnent selon des critères et des règles différentes, et elles doivent adapter leur communication à chacune d'entre elles sans avoir la garantie de toucher tout le monde. Selon le Tribunal fédéral, les autorités politiques doivent expliquer ce qu'elles font et veiller à être comprises. Le fait de devoir communiquer via des plateformes dont on ne comprend pas nécessairement le fonctionnement est problématique pour la proportionnalité et l'efficacité de l'action publique. Il s'agit pourtant de principes cardinaux de notre État de droit et de notre façon de fonctionner.

Alexander Barclay : Nous avons beaucoup parlé de fédéralisme, dont l'une des forces est que les cantons peuvent apprendre des expériences des autres. Madame Bühler, vous êtes présidente du Grand Conseil du canton de Berne, où le parlement est particulièrement innovant. Pouvez-vous nous donner des exemples de la façon dont le Parlement bernois a utilisé l'IA et pourquoi ?

Dominique Bühler : Ich bin keine Technikaffine Person, sondern verfolge die technologische Entwicklung als normale Userin. Im Kanton Bern sind wir im Bereich Digitalisierung – und natürlich auch in anderen Bereichen – progressiv unterwegs. Zum einen arbeiten wir im Parlament seit 2020 völlig papierlos. Pro Jahr wurden früher ungefähr 8000 Seiten Papier pro Ratsmitglied verschickt. Angesichts der 160 Ratsmitglieder ist das eine ziemliche Einsparung für den Kanton. Zum anderen

wird unser digitales Angebot fortlaufend weiterentwickelt und an die Bedürfnisse der Ratsmitglieder angepasst. Da geht es z.B. um die digitale Einreichung von Vorstössen. Es war kein einfacher und ein langer Prozess. Aber Digitalisierung ist omnipräsent und wir können davon profitieren. Unser Protokoll wird jetzt dank KI generiert, mit dem System RECAP. Wir sprechen im Grossen Rat Berndeutsch und Französisch. KI musste diese Sprechstile zuerst erlernen. Es funktioniert jetzt sehr gut: Alle «öh», «äm», die Berner Sprachausdrücke, wurden gelernt. Es hat dazu geführt, dass die Protokollführerinnen und -führer jetzt Redakteurinnen und Redakteure sind. Die Zeit für die Redaktion hat sich ebenfalls verkürzt. Vorher waren es 11 Minuten pro gesprochene Minute. Heute sind wir bei 5 Minuten und in Zukunft möchten wir es auf 4 Minuten reduzieren. Wir sind vermutlich an der Grenze dessen, was möglich ist. Das RECAP entwickelt sich langsam zum Standard, insbesondere in den Deutschschweizer Kantonen.

Wir haben 15 Datenbanken im Grossen Rat. Die werden nun vereint. Wir wollen eine Suchfunktion auf der Basis von KI ermöglichen. Man kann auf den Datenbanken semantische Suchen machen, die erweitert werden können. Auch auf anderen Datenbanken, die dem Grossen Rat oder dem Kanton zur Verfügung stehen und öffentlich sind wie z.B. die Datenbank des Grundbuchamts. Man kann alles kombinieren und eine semantische Suchfunktion darauf aufbauen. Eine KI-Suche auf unseren Datenbanken ist also möglich, wobei im Moment leider noch nicht besonders benutzerfreundlich. Aber es wird ausgebaut und in Zukunft sollen es auch Personen wie ich benutzen können.

Aber es gibt Herausforderungen: Wir haben Vermutungen, dass gewisse Anfragen mit KI erstellt wurden, d.h. mit Co-Pilot oder ChatGPT. Diese Anfragen zu beantworten ist nicht ganz einfach, weil die Fragestellungen zum Teil schwierig sind. Wir haben

zum dritten oder vierten Mal an einem Hackathon teilgenommen. Das sind Anlässe, wo Challenges von Mitgliedern vom Grossen Rat gestellt werden. Dort wird die Suchfunktion thematisiert, und eben auch die KI. Wir denken, dass KI als Thema immer relevanter wird für Hackathons und dass wir diese Erkenntnisse dann nutzen können. Wir hatten eine Anfrage von Google, ob Sie unsere Audiodateien verwenden dürfen, um ihre eigenen Modelle in Berndeutsch oder Schweizerdeutsch zu trainieren. Die Daten sind öffentlich, deshalb konnten wir nicht nein sagen. Wir sehen es aber ein bisschen als Problem. Es kann aber sein, dass dann diese Modelle komplett Berndeutsch oder Schweizerdeutsch verstehen. Eine Hürde ist das Rechtliche. Wir sind z.B. dem Datenschutzgesetz unterstellt. Es gibt auch technische Anforderungen aus der Verwaltung. Wegen diesen ist es nicht möglich, all unsere Instrumente umzusetzen. Wir brauchen also eine Klausel im Gesetz, damit wir immer noch rechtskonform unterwegs sind, aber auch Anpassungen machen dürfen, die für die Verwaltung nicht relevant sind, für uns aber schon.

Alexander Barclay: L'idée de mettre en commun des bases de données est très intéressante. Toutefois, la perspective d'intégrer l'IA dans le travail des parlementaires peut, selon les personnes, relever du rêve ou du cauchemar. Monsieur Schwab, quels usages observez-vous ?

Philippe Schwab: Le projet que je vous ai esquissé tout à l'heure a des impacts sur la manière dont les parlementaires travaillent. Avec ce système, nous avons introduit la possibilité pour chaque parlementaire de signer une intervention parlementaire de manière électronique. Au début, les parlementaires y étaient totalement opposés. Ils voulaient absolument aller demander des signatures auprès de leurs collègues. Cette opposition n'a tou-

tefois pas duré longtemps. Certains parlementaires ont vu les avantages de la signature électronique, notamment ceux qui se sentaient mis sous pression par leurs collègues qui venaient avec leur texte pour le faire signer. Ils signaient, puis ils étaient interpellés par des médias, et réalisaient seulement à ce moment ce qu'ils avaient signé. J'ai constaté que les femmes utilisaient beaucoup plus la signature numérique que les hommes. Il y a apparemment une manière différente de faire de la politique, et ce sont les femmes parlementaires qui se sont approprié cet outil.

Un autre changement porte sur la rapidité de publication, qui se fait en temps réel. Cela a une influence sur la manière de faire la politique, et en particulier les effets d'annonce. Auparavant, on attendait que le procès-verbal soit écrit et diffusé. Les parlementaires peuvent maintenant publier leurs vidéos directement sur leur canal personnel. Au moment où ils déposent une intervention parlementaire, ils peuvent immédiatement informer les médias. Avant, ils venaient nous trouver pour savoir quand elle serait publiée sur Internet. Le système actuel assure aussi davantage de transparence pour les citoyens. Auparavant, un objet était signalé comme «déposé», puis «liquidé». Maintenant, on peut suivre toute son évolution en temps réel.

Dans une perspective plus large, la culture numérique a complètement changé la manière de faire de la politique au niveau fédéral. Ce n'est pas lié au processus de numérisation à proprement parler, mais à l'intrusion des instruments numériques dans les séances de commission. Auparavant, le secret de commission était quelque chose de sacré. Les gens parlaient entre eux et rien n'en sortait. Maintenant, même si c'est proscrit par la loi, on peut très bien échanger pendant les séances de commission avec une personne extérieure sur un projet ou un amendement. Je n'en ai pas la preuve, mais j'ai de forts soupçons que cela existe. La séparation entre le Parle-

ment confidentiel et l'extérieur n'existe plus. Cette nouvelle façon de faire de la politique a également changé le rôle des médias, qui sont contournés dans ce processus de communication. Le président ou la présidente de commission vient souvent faire la conférence de presse alors que tout a déjà été dit sur les réseaux sociaux.

Alexander Barclay : Je vous propose d'ouvrir les questions à la salle.

Dilara Bayrak, 2^e vice-président du Grand Conseil du canton de Genève : Il y a des outils qui visent à faciliter le travail des parlementaires. Il y a aussi de nouveaux outils qui utilisent l'intelligence artificielle et, avec l'historique des votes des députés et leurs liens d'intérêt, permettent d'estimer si un projet de loi va passer ou non. Ces outils, qui ne se basent que sur des données publiques, sont extrêmement intéressants pour les parlementaires, car ils leur indiquent sur qui il faudrait travailler pour essayer de convaincre. Mais ils pourraient également permettre à certains d'agir de manière mal intentionnée. Je pense notamment aux lobbyistes, dont la tâche se trouve largement facilitée par ces avancées – sans parler du fait que ces outils ne sont accessibles qu'à ceux qui ont les moyens. Comment faire pour éviter cela ?

Jean-Christophe Schwaab : C'est une vraie question de souveraineté. Les progrès numériques vont permettre à d'autres États ou à des groupes paraétatiques d'avoir une influence sur la démocratie. C'était déjà le cas lors de la votation fédérale sur la loi sur les lieux d'argent, où des casinos en ligne domiciliés à l'étranger avaient soutenu la campagne référendaire. Ce qui est nouveau, c'est le fait que les avancées technologiques permettront de tout prédire, avec le risque qu'on se débarrasse complètement des institutions humaines. Je suis donc sceptique par rapport à la dématérialisation totale du Parlement,

même en période de pandémie. Cela signifierait que la présence dans la salle, le débat et la discussion ne servent plus à rien. Chaque député est ramené à sa fonction d'appuyer sur le bouton de vote, et ce de manière assez prévisible. Il n'a donc plus besoin de venir dans la salle du Parlement, d'écouter les arguments, de sentir le débat. Pourtant, on sait que l'opinion peut se retourner grâce à pas grand-chose : il faut la bonne émotion au bon moment. En tant que parlementaire, on rêve qu'un discours enflammé fasse tourner la salle. On sait que c'est rare, mais cela arrive suffisamment souvent pour que ce degré d'imprévisibilité ne doive pas être remplacé par une prévision automatique. Dans un système parlementaire, le fait d'avoir des débats vivants, humains, avec toutes leurs qualités et défauts, fait partie de nos valeurs démocratiques. De renoncer à cela en se disant qu'une intelligence artificielle pourrait rendre tout cela prédictif et calculable à l'avance, c'est abandonner nos valeurs – et donc abandonner notre souveraineté.

Elisabeth Ehrensperger : Die Deliberation in der Palmentaschendiskussion ist wirklich zentral. Sobald die KI mitspielt und wir in einem System eingeschlossen sind, wirkt der Datenschutz auch sehr stark mit. Damit meine ich die Veränderung der Gesprächssituation, wenn man solche Tools anwendet. Wir hatten gerade ein konkretes Beispiel an einer Konferenz in Oslo zum Thema KI und Demokratie. In informellem Rahmen haben Technology-Assessment-Leute miteinander gesprochen. Dabei wollte man ein Tool zur Transkription anwenden, um das Gesagte protokollieren zu können. Der amerikanische Exponent hatte sich geweigert. Er sagte, er hätte von seiner Institution die Möglichkeit, sehr ehrlich zu diskutieren. Es ging auch um Dual Use Anwendung im Nuklearbereich. Aber wenn man an das System angeschlossen ist durch diese Tools, dann würde er anders sprechen. Das ist ein wichtiger Punkt.

Es wurden alle Chancen und Risiken auf dem Panel schon sehr schön dargelegt. Die unglaublichen Möglichkeiten dank der Digitalisierung für die parlamentarische Arbeit. Ein Punkt, der mir wichtig ist: Es gibt Verwaltungen, die sehr stark das e-Government und die digitale Verwaltung vorangebracht haben, zum Beispiel in den Niederlanden. Dabei haben sie gemerkt: es gibt auch einen Kipp-Punkt, bei dem die Bürgerinnen und Bürger sich z.B. weigern, die Steuern zu zahlen, weil sie nirgendwo eine Telefonnummer finden. Es gibt nirgendwo einen Schalter, man kann niemals mit einem menschlichen Gegenüber sprechen. Es kann also auch zu viel Digitalisierung sein. Es wurde deshalb eine Art «Recht» gefordert auf eine Mindestzeit an Interaktion mit einem echten Menschen an einem Schalter oder mit einem Menschen an einem Telefon. Ich denke, es ist eine Überlegung, die man sich vielleicht bei aller Begeisterung auch machen muss.

Urs Bieri: Man darf die Potenz dieser Automatisierungen und die prädiktive Kraft nicht überschätzen. Momentan gibt es noch keine zuverlässigen Aussagen betreffend das Individuum. Das wird vermutlich noch länger so sein. Wir können den Menschen nicht abschliessend voraussagen. Menschen entscheiden nicht immer rational, sie sind auch affektiv und chaotisch, je nach Tagesform. Der Automatismus hat Mühe damit. Aber Lobbyisten können wissen, wie bei einer Vorlage entschieden werden soll und sie versuchen, die Meinungen zu ändern. Lobbying braucht Informationen über Sie als Person. Diese Informationen können heute viel einfacher gesammelt werden. Einfacher kann tatsächlich auch basisdemokratisch bedeuten. Der Aufwand, Lobbying zu betreiben, wird kleiner. Es braucht weniger Finanzen. Dadurch wird es auch für Organisationen, die das vorher nicht konnten, möglich, diese zum Teil sehr mächtigen Instrumente zu nutzen. Dabei handelt es sich z.B. um Organi-

sationen, die sich für Minderheitenrechte einsetzen, und damit vielleicht Minderheiten neu eine Stimme geben, die diese vorher nicht hatten.

Alexander Barclay: Madame Ehrensperger, vous mentionnez le cas des Pays-Bas. Ce pays s'est beaucoup investi dans l'intelligence artificielle. Or le gouvernement est tombé à cause d'un vaste scandale sur les aides sociales, dans lequel des milliers de familles ont été accusées à tort de fraude.

Fabienne Robert-Nicoud, députée au Grand Conseil du canton de Neuchâtel: Vous avez évoqué les différents défis et dangers liés à la numérisation. Un aspect qui n'a pas encore été mentionné et qui me semble important est le fait qu'un tiers de la population suisse a des difficultés en compétences de base, c'est-à-dire en lecture mais aussi face à l'outil numérique.

Jean-Pierre Pasquier: Ce sujet a été au cœur de nos débats. L'un des alinéas de la Constitution genevoise dit: «L'État favorise l'inclusion numérique et sensibilise la population aux enjeux du numérique.» La population a plébiscité ce nouvel article constitutionnel à 94,2 %. Il ne s'agit pas seulement de l'inclusion de la population, mais aussi des parlementaires. La vitesse à laquelle les technologies évoluent aujourd'hui est sans précédent. Avec ChatGPT, l'intelligence artificielle est devenue accessible au plus grand nombre, et certains dans cette salle l'utilisent déjà. Pour l'efficacité, le confort et peut-être même pour rédiger des interventions parlementaires. On se pose toujours la question de savoir si c'est bien ou si c'est mal, et si l'on triche en utilisant l'intelligence artificielle. J'ai moi-même utilisé l'IA lors de la dernière session. Cela permet de prendre connaissance de plusieurs centaines de pages et en sortir la synthèse des arguments positifs et négatifs, et donc de mieux préparer son intervention.

Que ce soit au sein de la population ou du Parlement, certains s'intéressent à l'intelligence artificielle alors que d'autres n'accrochent pas. Donc effectivement, la question de l'inclusion est centrale.

Dominique Bühler: Es braucht die Diskussion und Bildung. Man muss die Leute abholen, wo sie sind. Wir sehen es jetzt am Beispiel der in Bern neu eingeführten Plattform mit u.a. der E-Mails und den Vorstössen drauf. Es braucht seine Zeit für die Akzeptanz bei den Leuten.

Jean-Christophe Schwaab: Certains États américains ont lancé un projet visant à écrire des législations en code. Le résultat est que plus personne ne comprend rien à la loi. Il me semble que la connaissance de la loi, à savoir le principe que nul n'est censé ignorer la loi, est essentiel. Si les citoyens ne peuvent plus comprendre ce que l'on a décidé pour eux, c'est un vrai problème.

Julien Gressot, député au Grand Conseil du canton de Neuchâtel: Le monde numérique a aussi un impact très matériel. On parle d'économie en termes de papier, mais je serais intéressé de savoir si les impacts écologiques et environnementaux de cette transition ont été chiffrés. Pour moi, la notion même d'intelligence artificielle est un oxymore. Je me demande en effet si cette manière de travailler ne constitue pas un écueil écologique, avec une utilisation croissante de serveurs qui ont un impact énorme.

Elisabeth Ehrensperger: Wir versuchen in jeder Studie zur Digitalisierung und künstlichen Intelligenz den ökologischen Aspekt einzubeziehen. Es ist sehr schwierig, Zahlen dazu zu finden. Grosse Plattform-Betreiber wollen Nuklearkraftwerke finanzieren, weil ihre Server viel Strom verbrauchen. Das ist ein wichtiger Aspekt bei den Effizienzgewinnen. Es gibt das Paradigma,

dass es unter dem Strich nie einen Effizienzgewinn gibt. Wir können in kürzerer Zeit viel mehr Rechnungen machen, aber die Nachfrage steigt natürlich mit den technologischen Möglichkeiten. Noch ganz kurz zum digitalen Trend: Auch digitale Anbieter wie Sunrise spüren das sehr stark bei ihren Kunden. Sie müssen eine Balance finden. Die Kundschaft ist sehr avers gegenüber Durchbrüchen bei ihrer Bequemlichkeit. Aber nicht nur ältere Leute sind zum Teil verloren, wenn etwas nicht funktioniert. Der Kundendienst muss das dann auffangen. Man unterschätzt das. Ich weiss von diesen Firmen, dass man damit rechnet, dass ein Drittel ihrer Kundschaft nicht Technologie-affin ist.

Philippe Schwab: Il y a deux manières de répondre à cette question. En tant que secrétaire général, j'exécute ce que le politique attend de moi. On me demande la numérisation du Parlement, je la réalise. Mais l'important n'est pas de parler de pixels, c'est de savoir ce que l'on veut. La suppression du papier ne peut pas être un but en soi. On peut avancer des chiffres pour prouver que l'on a diminué la production du papier, mais tous les instruments d'intelligence artificielle font appel à des ressources énergétiques incroyables. Les grandes entreprises technologiques ont un poids incroyable, au point que certaines parlent même de créer des petites centrales nucléaires pour leur usage. Je reviendrais presque à une vision nostalgique de la Landsgemeinde, où tout se déroule sur la place publique.

Je pars toujours du principe qu'un parlementaire a encore un libre arbitre et peut décider de ce qu'il veut faire. On ne lui impose pas ce système et il peut continuer à travailler à l'ancienne. Je suis d'accord avec Monsieur Schwaab sur l'importance du débat politique. Jean Vincent, un communiste, arrivait à convaincre le Conseil national par son discours. Ces temps sont révolus, mais je suis toujours convaincu

que la politique se fait aussi sur la place du marché, quand on va chercher des signatures. J'ai des enfants qui sont tous des *digital natives*. Mais à la fin, quand ils le doivent voter, c'est à la table de la cuisine qu'ils demandent quel est l'enjeu. Il y aura peut-être un retour à une manière plus mesurée de faire de la politique. Raymond Aron disait qu'il fallait être mesuré à l'excès. En termes de numérisation, je pense qu'il faut être mesuré à l'excès. Et pour rebondir encore sur ce qui a été dit tout à l'heure, il fut un temps où on disait que quand un parlementaire était transparent, c'était une insulte : il était inexistant. Puis par la suite, pour un parlementaire, la transparence est devenue une qualité. Je pars toujours du principe que les parlementaires votent sans instructions. Je n'ai pas l'impression que les réseaux sociaux s'immiscent dans les votes, car on a toujours la possibilité de ne pas les regarder. On a toujours la possibilité de ne pas lire le *Nouvelliste*, de ne pas regarder la SSR ou *Léman Bleu*. Le Parlement, c'est le lieu où on parle et j'espère qu'il le restera.

Urs Bieri: Es gibt neben den genannten Punkten noch einen weiteren: Dinge, die ausgedruckt werden, werden besser erinnert als Dinge auf dem Bildschirm, und zwar um 20 Prozentpunkte mehr. Informationen, die Sie hier digital lesen, wissen Sie in 5 Minuten nicht mehr. Hätte ich sie auf Papier abgegeben, würden Sie sich besser erinnern. Das müssen wir uns als Gesellschaft auch bewusst sein, dass wir unsere Erinnerungsgabe mit der Digitalisierung vermindern.

Rolf Steiner, ehem. Mitglied des Kantonsrates Zürich: Herr Schwaab hat vorhin etwas zur Region Lac Léman gesagt, das in der Übersetzung nicht erschienen ist. Es wurde auf irgendeine Weise herausgefiltert. Wie ist die Qualitätssicherung möglich? Wie ist die Fälschungssicherheit

gegeben, wenn wir so viel automatisch machen lassen?

Elisabeth Ehrensperger: Ich weiss, dass die Übersetzer und Übersetzerinnen nicht nur glücklich sind über die Verwendung von DeepL. Die Übersetzer sind nur noch Post-Editors. Man muss bei jedem Begriff nachprüfen, ob der Kontext stimmt. Die Sicherheit hat man natürlich nicht. Die Transkriptionstools nehmen das ganze Vorgeplänkel weg. Das ist gewollt, um die Effizienz zu steigern. Das kann in einer Debatte aber verarmend wirken, weil man die kulturellen Aspekte nicht mehr spürt und weil gewisse Dinge herausgefiltert werden. Ich hatte ein Gespräch in der Bundeskanzlei. Sie sagten, man sei mit DeepL in Kontakt für ein helvetisiertes DeepL. Die KI muss die Gepflogenheiten der Schweiz kennen, um überhaupt adäquat übersetzen und transferieren zu können. Inwieweit das funktioniert, weiss ich nicht. Sie haben aber gesagt, es passe sich den Sprüchen im Berndeutsch an.

Dominique Bühler: Im Kanton Bern sind die Übersetzerinnen und Übersetzer zufrieden, soweit ich weiss. Es braucht Training. Ich denke, wir müssen in die Zukunft schauen. Das System wird weiterentwickelt und hoffentlich verbessert. Eine andere Bemerkung: Vorher wurde gesagt, dass die Kantone als Versuchskaninchen fürs Bundesparlament dienen. Das finde ich sehr schön, weil das Bundesparlament von uns lernt und das Schöne auswählen kann. Es ist aber viel wichtiger, dass wir alle voneinander lernen. Dass Kantone und Bund offen sind für eine neue Entwicklung. Offen aber nicht blind. Wichtig ist, miteinander zu kommunizieren.

Bruno Schäppi, 1. Vizepräsident Kirchenparlament Zürich: Das Internet gibt es seit 30 Jahren. Was wird in 10 bis 30 weiteren Jahren sein? Wie verändern sich die Parla-

mente? Werden die Sitzungen später online sein oder immer noch physisch?

Urs Bieri: Technologien, die unsere Zukunft treiben werden, können wir uns nicht vorstellen. Ich würde mir niemals erlauben, etwas dazu sagen zu können.

Dominique Bühler: Meine Vision ist, Digitalisierung und KI zu nutzen. Aber wir dürfen unsere Identität nicht verlieren. Unsere Identität und unser demokratisches Verständnis ist auf der Verbindung zwischen den Menschen aufgebaut. Momentan sehe ich es nicht, dass ein Parlament online ist, weil es wichtig ist, dass wir miteinander sprechen. Wo ist die Grenze? Wo verlieren wir unsere Identität?

Alexander Barclay: Ce n'est pas un hasard si cet événement se déroule à Genève, car c'est ici, au CERN, que le World Wide Web a été inventé. Cela fait des décennies que l'on réfléchit à ces questions. C'est également dans le canton de Genève que le livre «Frankenstein» a été écrit, une œuvre sur l'homme et ses créations. Pour résumer nos échanges, je rappellerai que Madame Ehrensperger s'est interrogée sur la question de la numérisation et de l'efficacité, Monsieur Bieri a dit que nous n'étions pas sans défense dans cette transformation numérique, Monsieur Schwab nous a rappelé que les questions de transition numérique ont longtemps été l'affaire des informaticiens – et qu'il fallait être mesuré à l'excès, Monsieur Pasquier avez parlé de l'importance des droits individuels, Monsieur Schwaab a illustré les enjeux de la souveraineté numérique, et Madame Bühler, a mentionné des indicateurs de performance en termes d'efficacité. Enfin, nous avons évoqué la question des prédictions et rappelé l'importance du débat en politique. ●



Nationalratswahlen: Wie kann man den doppelten Pukelsheim erfolgreich auf die Bundesebene heben?

Oskar Hartmann,
Diplom-Volkswirt (FU Berlin), Uster

1. Einleitung

In Fragen des Wahlrechts hat sich in der Schweiz in den letzten 120 Jahren viel bewegt¹. Das Proporzwahlssystem für die Nationalratswahl ist inzwischen 105 Jahre alt², genauso wie in den zwei grossen deutschsprachigen Nachbarländern. Dabei hat die Schweiz, anders als beide Nachbarn, die Techniken der Personenwahl, die Panaschieren und Kumulieren ermöglichen, kreativ mit dem Grundsatz der Verhältniswahl verbinden können, was den Schweizer Wählern einzigartig ausdifferenzierte Selektionsmöglichkeiten zwischen Personen und Parteien in die Hand gibt³. Die De-

fizite beim Frauenwahlrecht sind seit 1971 im Bund und seit 1991 sogar in Appenzell-Innerrhoden glücklicherweise überwunden.

Doch die Schweiz ruht sich nicht auf ihren, teilweise spät verdienten, Lorbeeren aus und hat im 21. Jahrhundert ein weiteres Feld für Verbesserungen in Angriff genommen: Mit Hilfe der doppelten Proportionalität nach Parteien und Wahlkreisen soll die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen, die «unter den Tisch fallen», möglichst tief gehalten werden. Das jedenfalls ist das Bestreben der Befürworter des doppelt proportionalen Sitzzuweisungssystems mit Standardrundung⁴, das inzwischen bereits für die folgenden kantonalen Wahlen Gesetzesrang erlangt hat: in Zürich seit 2006, in Schaffhausen und im Aargau seit 2008, in Nidwalden und Zug seit 2013, in Schwyz seit 2015, im Wallis seit 2017, in Uri seit 2019 und schliesslich in Graubünden seit 2021.

Diese jüngste Reformbewegung hin zum doppelten Pukelsheim hat mit einer Stimmrechtsbeschwerde der Grünen nach den Zürcher Gemeinderatswahlen vom 3. März 2002 begonnen, die richtigerweise moniert hatten, dass die Stimmen unterlegener

¹ Yannick Wiget 04.02.2021 im Tagesanzeiger: Nicht nur Frauen lange ausgeschlossen – So hat sich das Stimm- und Wahlrecht in der Schweiz verändert. <https://www.tagesanzeiger.ch/so-hat-sich-das-stimm-und-wahlrecht-in-der-schweiz-veraendert-111092843256> – abgerufen am 20.04.2024

² Christian Koller (16.09.2019): Vor 100 Jahren – der lange Weg zum Proporz. <https://www.sozialarchiv.ch/2019/09/16/vor-100-jahren-der-lange-weg-zum-proporz/> – abgerufen am 19.04.2024

³ Für die Landeswahlen in Bremen seit 2011 und in Hamburg seit 2009, wie zuvor schon bei Kommunalwahlen in einigen Bundesländern, gelten Wahlrechte, die den Wählern ebenfalls die Möglichkeit geben, Stimmen für mehrere Personen und/oder mehrere Parteien abzugeben. Siehe: Lothar Probst/Alexander Gattig (Hrsg.): Das neue Wahlsystem in Bremen: Auswertung und Analyse der Kommunikationskampagne und der Wirkungen des neuen Wahlsystems – https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Informationsmaterial/WahlsysteminBremen.pdf; sowie Wilko Zicht 2018/2023: Bremen (Bürgerschaftswahl) – <https://www.wahlrecht.de/landtage/bremen.htm>; sowie Martin Fehndrich/Wilko Zicht 2009/2015: Hamburg (Bürgerschaftswahl) – <https://www.wahlrecht.de/landtage/hamburg.htm>; alle Abrufe am 20.04.2024

⁴ Auch bekannt als der «doppelte Pukelsheim»; siehe u.a. Claude Longchamp (8. März 2009): Der doppelte Pukelsheim. Quelle: <https://www.zoonpoliticon.ch/blog/2728/der-doppelte-pukelheimer>. Abgerufen am 17.04.2024.

Beispielhaft auch Thomas Minder (13.09.2012): Motion für den doppelten Pukelsheim, eingereicht im Ständerat: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20123711>; abgerufen am 16.04.2023

Minderheiten in kleinen Wahlkreisen ersatzlos wegfielen, weil sie in den kleinen Wahlkreisen nicht einmal einen Sitz eroberten konnten (Unterverteilung), aber auch für das Gesamtergebnis in der Stadt Zürich (Oberverteilung) nicht mitgezählt wurden⁵. Diese berechnete Kritik hat sich mit dem arithmetischen Sitzzuteilungsverfahren des Augsburger Mathematikers Friedrich Pukelsheim⁶ «verbündet» und hat sukzessive in den genannten neun Kantonen und in einigen Gemeinden zu Wahlsystemreformen geführt, die nunmehr den Proporz nach Parteien wesentlich genauer darstellen können, als das vorher der Fall war, bei gleichzeitiger Respektierung der geographisch proportionalen Sitzverteilung nach Wahlkreisen.

Das bis heute geltende Wahlsystem für die Nationalratswahl benachteiligt dagegen kleine Parteien nicht nur durch die Nichtberücksichtigung der Stimmen für unterlegene Parteien in kleinen Kantonen, sondern auch durch die getrennte Ermittlung der Proportionalität in 26 Kantonen in Verbindung mit dem Verfahren von Hagenbach-Bischoff (identisch mit d'Hondt). Dieses wirkt leicht und nicht vorhersagbar zugunsten grösserer Parteien, wobei sich dieser Effekt durch die getrennte Anwendung in jedem Kanton additiv verstärkt.

2. Politisch-mentale Hintergründe der Wahlrechtskritik

In der heutigen Schweiz herrscht ein geradezu identitätsförderndes Bewusstsein vor, dass man im 19. und 20. Jahrhundert eine beispielhaft gut funktionierende Volksherrschaft hat etablieren können. Dieses Bewusstsein gründet sich auf mehrere Umstände: die Abwesenheit monarchischer oder anderer autoritärer Herrschaft, die Respektierung kleinräumiger staatlicher Souveränität (z.B. Finanzhoheit der Kantone und Gemeinden), Toleranz gegenüber religiösen und anderen Minderheiten, indirekte Gesetzgebung durch Parlamente *und* direkte Gesetzgebung durch Volksabstimmungen und schliesslich auch auf die Praxis proportionaler Wahlsysteme für die Parlamentswahlen. Dass «der Sieger alles nimmt»⁷, wie eine englische Redewendung suggerieren will, ist dem Schweizer Politikverständnis völlig fremd.

Dieses demokratische Selbstverständnis schliesst, nicht immer, aber immer wieder, eine selbstkritische Haltung ein, die fragt, ob die Lebenswirklichkeit tatsächlich den eigenen hohen Ansprüchen gerecht wird. Beispiele dafür gibt es viele, schlaglichtartig sei an die Kritik an der «Geldaristokratie» in den 1860er/1870er Jahren⁸ erinnert, die schliesslich zur Einführung der Volksreferenden führte, sowie an die ge-

⁷ «the winner takes it all» (Englisch)

⁸ Siehe Andreas Gross: Landbote vs. NZZ. Die Auseinandersetzung zwischen den beiden Zeitungen um die Direkte Demokratie und deren Ausgestaltung in der demokratischen Zürcher Revolution von 1867-1869. St. Ursanne 2022 – siehe beispielhaft «Der Geldaristokratie Schranken setzen» (S. 230), und Kritik an der «Repräsentanten-Aristokratie» (S. 266). Alfred Kölz: «Die Zürcher Verfassung von 1869 galt als «Monument» der modernen Demokratie und wurde in vielen Kantonen (...) übernommen (...). Diese Rezeption dauerte gut dreissig Jahre lang, bis zur Jahrhundertwende beinahe alle Kantone das Referendum, die Initiative, die Volkswahl des Regierungsrates, allgemein stark erweiterte Wahlrechte des Volkes (...) verwirklicht hatten.» (in: Andreas Gross, a.a.O., S. 565)

⁵ Das Schweizer Bundesgericht gab der Stimmrechtsbeschwerde der Grünen in seinem Urteil 1P.267/2002 vom 18. Dezember 2002 teilweise recht, was zwar damals nicht zur Auflösung des Gemeinderats führte, aber einen Denk- und Suchprozess nach einer Kompensation für kleine Parteien in kleinen Wahlkreisen in künftigen Wahlen in Gang setzte. Quelle: http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_dodoc=atf%3A%2F%2F129-1-185%3Ade&lang=de&type=show_document. Abgerufen am 17.04.2024

⁶ Friedrich Pukelsheim / Christian Schuhmacher: Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. AJP/PJA 5/2004.

legentliche Überprüfung und Revision der Einteilung in Kantone, beispielhaft in der Neugründung des Kantons Jura im Jahr 1979⁹ und im für 2026 vorgesehenen Kantonswechsel der Stadt Moutier von Bern in den Jura¹⁰.

Auch Themen, die religiöse Minderheiten berühren, werden nach meiner Einschätzung in der heutigen Schweiz gründlich und ernsthaft diskutiert, gerade weil der Minderheitenschutz einen hohen politischen und rechtlichen Stellenwert genießt, wenn auch Umstände und Ergebnisse entsprechender Plebiszite der letzten Jahrzehnte nicht frei von Polemik und Widersprüchen gewesen sind¹¹.

Bereits im 19. Jahrhundert spielte der Gesichtspunkt der Verteidigung der Interessen von Minderheiten eine entscheidende Rolle, wenn immer wieder das Proporzwahlrecht gefordert, aber meist abgelehnt wurde. Christian Koller hat über diesen langen mühsamen Weg zum Proporz berichtet¹². Für die kantonalen Wahlen wurde in sechs Kantonen die Verhältniswahl sukzessive in den 1890er Jahren eingeführt

(Tessin, Genf, Neuchâtel, Zug, Solothurn, Schwyz), und vier weitere Kantone folgten zwischen 1905 und 1916 (Basel-Stadt, Luzern, St.Gallen, Zürich). Auf Bundesebene gab es wiederholte Vorstösse für ein Proporzwahlrecht seit 1872, die aber 1900 und 1910 zu Ablehnungen durch das Volk (!) führten. Erst 1919 brachte den Paukenschlag – die Einführung des Proporzwahlrechts, das im Oktober 1918 in der bereits dritten Volksabstimmung zu diesem Thema mit grosser Mehrheit beschlossen worden war und dessen sofortige Umsetzung der Landesstreik vom November 1918 forderte¹³. Der kantonalen Tradition und Mentalität des Landes folgend ist dieses revolutionär neue Verhältniswahlrecht bei Nationalratswahlen jeweils separiert auf Kantonesebene zur Anwendung gekommen¹⁴. Erst die Grünen in den Nullerjahren haben dieses Verfahren genauer angesehen und weil es sie benachteiligt hat, eine Änderung gefordert, was zur oben dargestellten Reformbewegung geführt hat. Da das Wahlrecht in der Schweiz seit 1919 grundsätzlich ein Proporzwahlrecht gewesen ist und dieses im Laufe des 20. Jahrhunderts längst in den schweizerischen politischen Identitätskern eingeschmolzen ist, musste sachlich vorgetragene Kritik an den Einzelheiten dieses Wahlrechts selbstverständlich auf Aufmerksamkeit stossen, insbesondere wenn diese Kritik bedeutete, dass der Proporz bisher doch nicht völlig proportional ermittelt worden ist und damit Teile des schweizerischen Identitätskerns noch eine Vervollkommnung erfahren konnten.

⁹ Christian Koller (23.03.2019): Vor 40 Jahren – ein neuer Kanton entsteht. <https://www.sozialarchiv.ch/2019/03/23/vor-40-jahren-ein-neuer-kanton-entsteht/> abgerufen am 20.04.2024

¹⁰ Siehe Schweizer Radio und Fernsehen (SRF): <https://www.srf.ch/news/schweiz/kantonswechsel-von-moutier-ein-historischer-tag-bern-und-jura-unterschreiben-abkommen>, 23.11.2023. Zitat: «Das Konkordat regelt die wichtigsten Punkte, damit die Stadt Moutier auf Anfang 2026 vom Kanton Bern zum Kanton Jura wechseln kann.»; abgerufen am 27.04.2024

¹¹ So hat eine Volksabstimmung 2007 den Neubau von Minaretten verboten, und 2021 wurde die Vollverschleierung ebenfalls durch Plebiszit untersagt. Diese Entscheidungen waren und sind juristisch umstritten (siehe beispielhaft Ralph Zimmermann: Zur Minarettinitiative in der Schweiz, 2009; Andreas Kley: Direkte Demokratie und Menschenrechte – ein Spannungsfeld? Das Beispiel des Minarettverbots, Zürich 2014; Frank Hessenland (Deutschlandfunk): Europa und das Minarettverbot in der Schweiz, 08.12.2009).

¹² Siehe Christian Koller: Vor 100 Jahren – Der lange Weg zum Proporz. Zürich 2019. <https://www.sozialarchiv.ch/2019/09/16/vor-100-jahren-der-lange-weg-zum-proporz/> – abgerufen am 19.04.2024.

¹³ Vorstösse für das Proporzwahlrecht ab 1872, Einführung desselben in zehn Kantonen, eidgenössische Volksabstimmungen 1900, 1910 und 1918, Einführung des Proporz 1919 – siehe Christian Koller, a.a.O.

¹⁴ Auch bei den bundesweit stattfindenden Nationalratswahlen wird der Proporz jeweils separat in den Kantonen ermittelt, in den kleinsten Kantonen erfolgt die Nationalratswahl als Majorzwahl.

3. Der neue Horizont: Pukelsheim

Vor diesem historischen und mentalen Hintergrund hat das doppelt proportionale Zuteilungssystem von Pukelsheim die schweizerischen Empfindlichkeiten offensichtlich sehr genau getroffen – die bisher festzustellende Verbreitung dieses Systems in neun Kantonen spricht für sich. Dass ein Parlamentswahlssystem parteienproportional sein muss, ist heute Schweizer Konsens. Daher hat sich der Proporz hierzulande historisch durchgesetzt. Dass es dafür 1918 sogar einen Generalstreik brauchte, tönt zwar weniger schweizerisch und ist beinahe in Vergessenheit geraten, entspricht aber der historischen Wahrheit. Doch der doppelte Pukelsheim stärkt zudem die Interessen von Minderheiten, nämlich die Wähler kleiner Parteien in kleinen Wahlkreisen/Kantonen, deren Stimmen dann nicht mehr verfallen – und trifft damit einen weiteren sensiblen Nerv des schweizerischen Demokratieverständnisses. Der doppelte Pukelsheim ist also nicht nur in seiner Rechenweise doppelt, sondern auch in seiner psychologischen Attraktivität für das Schweizer Wahlvolk. Es bedarf keiner grossartigen hellseherischen Fähigkeiten, um vorauszusagen, dass der doppelte Pukelsheim wohl in absehbarer Zeit in den meisten Parlamentswahlen der Schweiz, einschliesslich der Nationalratswahl, zum gesetzlichen Wahlssystem werden wird.

Aber: Es gibt kein Paradies ohne Schlange. In der Tat gibt es ein Phänomen im doppelten Pukelsheim, das zu widersprüchlichen Wahlergebnissen führen kann, man kann sie auch Paradoxien nennen¹⁵. Diese Paradoxien bestehen darin, dass mitunter

und kaum vorhersagbar¹⁶ ein Sitz in einem Wahlkreis einer Partei A zugeteilt wird, die weniger Stimmen als eine andere Partei B im selben Wahlkreis aufweist. Der Grund dafür liegt darin, dass die Partei B sonst mehr Sitze bekäme, als ihr nach Proporz in der Oberverteilung zustehen. Das wird durch die Anpassungsdivisoren, die Pukelsheim mit seinem System eingeführt hat, verhindert¹⁷. Pukelsheim selbst nennt eine solche Paradoxie «Diskordanz» oder «Ungereimtheit», die «einen verstörenden Eindruck hinterlassen» würde¹⁸.

Also taugt der doppelte Pukelsheim doch nicht für eine Wahlreform? Nun, das Auftreten solcher Paradoxien wird im allgemeinen trotz gewisser lokaler Bauchschmerzen für die übergrosse Mehrheit der Wähler und der Politiker hinnehmbar oder sogar akzeptabel sein, denn man kann die Paradoxie in einem Wahlkreis als ein kleines Opfer betrachten, mit dem die genauest mögliche Proportionalität im gesamten Wahlgebiet ermöglicht wird. Das nenne ich den «Troost durch Proporz»¹⁹.

¹⁶ Siehe dazu auch Friedrich Pukelsheim: Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlssystemen. Berlin/Heidelberg 2016, S.94: Solche Diskordanzen sind «nicht vorhersehbar», «nicht manipulierbar» und fallen nur «gelegentlich» an

¹⁷ Beispielhaft die paradoxe Sitzzuweisung in Uster bei den Zürcher Kantonsratswahlen von 2007, siehe in: Wikipedia «Doppeltproportionales Zuteilungsverfahren» – https://de.wikipedia.org/wiki/Doppeltproportionales_Zuteilungsverfahren#Vor-_und_Nachteile – hochgeladen am 20.11.2023: «Bei den Zürcher Kantonsratswahlen 2007 im Bezirk Uster: Hier erhielt die FDP mit einem Wähleranteil von 14,6 Prozent 3 Sitze zugeteilt, während die SP mit einem Wähleranteil von 17,3 Prozent nur 2 Sitze erhielt.» Solche paradoxe Sitzzuteilungen in Folge des doppelten Pukelsheim sind immer wieder einmal vorgekommen, z.B. bei den Grossratswahlen in Solothurn, sh. Solothurner Zeitung 25.10.2016 – <https://www.solothurnerzeitung.ch/aargau/fricktal/sitzverlust-wegen-doppeltem-pukelsheim-ich-fuhle-mich-als-opfer-des-systems-ld.1589469>.

¹⁸ Friedrich Pukelsheim: Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlssystemen. Berlin/Heidelberg 2016, S. 94

¹⁹ siehe Oskar Hartmann, a.a.O., S.933. Friedrich Pukelsheim (2016) formuliert diesen Troost ökonomi-

¹⁵ siehe Oskar Hartmann: Doppelter Pukelsheim für Schweizer Nationalratswahlen? in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Halle an der Saale, Heft 4 von 2023, S. 931-934, insb. S. 933

Allerdings dürfte sich der «Trost durch Proporz» kaum einstellen, wenn es sich um einen Wahlkreis/Kanton handelt, der nur einen Sitz für den Nationalrat zu vergeben hat, und dieser dank der Pukelsheim'schen Anpassungsdivisoren nicht an die lokal stärkste Partei, sondern an die dort zweitstärkste Partei geht. Zur Zeit sind es sechs Kantone, die jeweils nur einen Nationalrat nach Bern schicken: Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Nidwalden, Obwalden und Uri. Das Auftreten einer Paradoxie wie der oben beschriebenen würde in diesen eher konservativen Kantonen mit Sicherheit nicht akzeptiert. Aus diesem Grund ist 2023 vorgeschlagen worden²⁰, das Wahlgebiet Schweiz in zwei Wahlrechtsgebiete aufzuteilen: die sechs kleinsten Kantone würden wie bisher die Nationalratswahl nach dem Majorzverfahren durchführen, die übrigen 20 Kantone würden gemeinsam das doppelt proportionale Verfahren nach Pukelsheim organisieren. Ein solcher Vorschlag respektiert bestimmte Minderheiten, nämlich die Minderheiten der sechs kleinsten Kantone. Das ist essentiell im Schweizer Selbstverständnis: Jeder Kanton ist Staat, und die Gesamt-Schweiz ist ein Staaten-Bündnis. Die Identität eines Staats, d.h. Kantons, muss geachtet werden und deshalb darf dessen Vertretung im Nationalrat keinerlei Diskordanzen, Paradoxien oder Anomalien unterliegen.

Eine solche Zweiteilung des Wahlgebiets wäre deshalb in der Schweiz vermutlich mehrheitsfähig, würde aber die Wähler unterlegener Parteien in den kleinsten Kantonen auch künftig aus der gesamtschweizerischen Wahlentscheidung ausschliessen. Diese Unterlegenen in den kleinsten Kantonen dürfen auch für sich die Rechte

einer Minderheit reklamieren – sie sind sozusagen eine Minderheit in der Minderheit. Deshalb sollte der doppelte Pukelsheim schon für die ganze Schweiz angewandt, und die berechtigten Interessen der kleinsten Kantone dadurch geschützt werden, dass in das neue Wahlgesetz sog. Mindestbedingungen eingebaut werden, wonach die stimmenstärkste Liste jedes Kantons mindestens einen Sitz zugeteilt erhält (im Falle der kleinsten Kantone ist der Mindest-Sitz natürlich auch der einzige). Paradoxien wie die oben beschriebenen können dann zwar immer noch auftreten, betreffen jedoch nicht mehr den einzigen zu vergebenden Sitz im Kleinstkanton. Es ist Pukelsheim selbst, der diese Mindestbedingungen vorschlägt²¹: er nennt das eine «winner-take-one modification», was eben bedeutet, dass der Kantons-Sieger mindestens einen Sitz seines Kantons erhalten muss. Solche Mindestbedingungen sind bereits in die Wahlgesetze für die Kantonswahlen in Schaffhausen²² und in Graubünden²³ integriert worden. Die Wahlgesetze der Kantone Zürich, Aargau, Nidwalden, Zug, Schwyz, Wallis/Valais, und Uri in ihren heutigen Fassungen übernehmen für kantonale Wahlen das doppelt proportionale Sitzzuteilungssystem mit Standardrundung, jedoch ohne die Mindestbedingung, dass die stimmenstärkste Liste mindestens einen Sitz erhalten muss²⁴. Die Anwendung des doppelten Pukelsheim für alle Kantone hat den demokratietheoretischen Pluspunkt, dass wirklich

²¹ Friedrich Pukelsheim, ebd.

²² Schaffhausen siehe: <https://sh.ch/CMS/get/file/d31605af-c5eb-4010-b385-ef3c2556873>: Wahlgesetz 160.100, insb. Art 2b und Art. 2d; WTO-Klausel in Art. 2d, 1bis; abgerufen am 26.04.2024

²³ Graubünden siehe: Grossratswahlgesetz GRWG im Kanton Graubünden vom 16.02.2021 (Stand 01.10.2021), Quelle: https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/150.400; insb. Art. 25 bis 28.4; WTO-Klausel in 28.4 (2. Satz); abgerufen am 16.04.2024

²⁴ In den Kantonen Zürich, Aargau, Nidwalden, Zug, Schwyz, Wallis (Valais) und Uri gilt in den Wahlgesetzen für die Wahl zum kantonalen Parlament der doppelte Pukelsheim, jedoch ohne die Mindestbe-

schers so: «Der gelegentliche Anfall von Diskordanzen ist der Preis dafür, dass der Doppelproporz zwei unterschiedliche Dimensionen zusammenführt, territoriale Repräsentation und parteiliche Repräsentation.» (S. 94)

²⁰ Oskar Hartmann, a.a.O.

sämtliche Stimmen – diejenigen der Mehrheiten, diejenigen der Minderheiten und diejenigen der Minderheiten in den Minderheiten – zum bundesweiten Proporz beitragen. Wäre das doppelt proportionale Sitzzuteilungsverfahren am 22. Oktober 2023 bei der Nationalratswahl angewandt worden, hätte die Sitzverteilung ein deutlich proportionaleres Bild ergeben als das tatsächliche gemäss dem heutigen Wahlgesetz, wie die nebenstehenden Tabellen zeigen.

Man sieht schnell – Partei für Partei –, dass die prozentuale Sitzverteilung gemäss dem doppelt proportionalen Verfahren viel näher an der prozentualen Stimmenverteilung liegt als die offizielle Sitzverteilung

dingung, dass die stärkste Liste mindestens einen Sitz erhalten muss.

Zürich siehe: [https://www.notes.zh.ch/app/zhlxlex_r.nsf/WebView/1D3FD77678244B66C12586FC00470543/\\$File/161_1.9.03_113.pdf](https://www.notes.zh.ch/app/zhlxlex_r.nsf/WebView/1D3FD77678244B66C12586FC00470543/$File/161_1.9.03_113.pdf); Gesetz über die politischen Rechte 161; insb. ab § 85; abgerufen am 26.04.2024

Aargau siehe: https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/152.100; Gesetz über die Wahl des Grossen Rates 152.100; insb. §§ 13-14a, abgerufen am 26.04.2024

Nidwalden siehe: https://gesetze.nw.ch/app/de/texts_of_law/132.1; Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates, insb. Art. 22-24, abgerufen am 26.04.2024

Zug siehe: https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/131.1; Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen; insb. §§ 52c, 52d, 52e. Abgerufen am 26.04.2024

Schwyz siehe: https://www.sz.ch/public/upload/asets/7257/120_200.pdf?fp=4; insb. §§ 17 und 18; abgerufen am 26.04.2024

Wallis (Valais) siehe: https://lex.vs.ch/app/de/texts_of_law/160.1; Gesetz über die politischen Rechte 160.1; insb. Art. 135, 136, 155, 156; abgerufen am 26.04.2024

Uri siehe: https://www.ur.ch/_docn/92809/ProporzAnhang.pdf; Anhang zum Gesetz über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz); insb. Art. 23 und 24; abgerufen am 26.04.2024

Das doppelt proportionale Sitzzuteilungssystem ist auch für einige Gemeindewahlen übernommen worden, zum Beispiel für die Gemeindewahlen in der Stadt Zürich. Siehe: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/archiv_wahlen/stadtrat_gemeinderat/140209/sitzzuteilung_gr.html; abgerufen am 27.04.2024. Dieser Artikel konzentriert sich jedoch auf die Wahlen zu den kantonalen Parlamenten und erwähnt deshalb die kommunalen Regelungen nicht.

gemäss dem geltenden Wahlrecht. Addiert man die prozentualen Abweichungen der Sitzverteilung von der Stimmenverteilung, so ergibt sich beim bisherigen System eine Gesamtabweichung von 12,70%, bei Pukelsheim beträgt die summierte Abweichung nur 3,76%.

Diese Abweichungen des offiziellen Ergebnisses vom 22.10.2023 von einer streng proportionalen Sitzverteilung haben drei Gründe: Das System Hagenbach-Bischoff bevorteilt grössere Parteien und das additiv in mehreren Kantonen, die Stimmen für unterlegene Parteien in kleinen Kantonen bzw. alle «Rest-Stimmen» sind an der Ermittlung eines bundesweiten Proporz nicht beteiligt, und es haben sich diverse Listenverbindungen in nicht-proportionalem Sinne ausgewirkt²⁵.

Der Ball liegt nun bei der Bundesversammlung. Sie müsste ein Wahlgesetz ausarbeiten, das den doppelten Pukelsheim für die Nationalratswahl in der gesamten Schweiz vorsieht und ihn mit der Mindestbedingung kombiniert, dass die stimmenstärkste Liste in jedem Kanton dort mindestens einen Sitz erhält. Das Motto wäre: Proporz über alles und alle (soviel Schweiz

²⁵ Siehe Oskar Hartmann, ZParl 4-2023, S. 931-934, dort zitierte Quellen:

Schweizer Radio und Fernsehen 22.09.2023 – <https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2023/so-wird-gerechnet-sitzverteilung-mit-und-ohne-listenverbindung> – hochgeladen am 20.11.2023;

Watson 25.10.2023 – <https://www.watson.ch/schweiz/wahlen/2023/397836822-analyse-listenverbindungen-verhindern-staerkeren-rechtsrutsch> – hochgeladen am 20.11.2023;

Schweizer Radio und Fernsehen 11.11.2023 – <https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2023/gesetzes-aenderung-anvisiert-svp-will-listenverbindungen-bei-nationalratswahlen-bekaempfen-und-nationalrat-burgherr>: «Welchen Einfluss die Restmandate auf die Sitzverteilung haben, liegt ausserhalb der Einflussnahme der Wählerinnen und Wähler.»; hochgeladen am 20.11.2023;

Neue Zürcher Zeitung 09.07.2023 – <https://www.nzz.ch/schweiz/wie-viel-svp-darf-es-denn-sein-das-problem-der-fdp-mit-den-listenverbindungen-ld.1746497?reduced=true>: «Wie viel SVP darf es denn sein? Das Problem der FDP mit den Listenverbindungen» – hochgeladen am 20.11.2023

Die offizielle Sitzverteilung nach dem 22.10.2023 nach dem bisherigen Wahlsystem:

SVP	SP	FDP	Mitte	Grüne	GLP	EVP	EDU	MCG	Lega	PdA
62	41	28	29	23	10	2	2	2	1	0
31%	20,5%	14%	14,5%	11,5%	5%	1%	1%	1%	0,5%	0%

Die Sitzverteilung gem. dem doppelt proportionalen Verfahren (Nationalratswahlen am 22.10. 2023):

SVP	SP	FDP	Mitte	Grüne	GLP	EVP	EDU	MCG	Lega	PdA
58	38	29	29	20	16	4	3	1	1	1
29%	19%	14,5%	14,5%	10%	8%	2%	1,5%	0,5%	0,5%	0,5%

Die Stimmenverteilung am 22. Oktober 2023:

SVP	SP	FDP	Mitte	Grüne	GLP	EVP	EDU	MCG	Lega	PdA
27,93%	18,27%	14,25%	14,06%	9,78%	7,55%	1,95%	1,23%	0,51%	0,55%	0,72%

Quelle: <https://www.ch.ch/de/wahlen2023/resultate-der-wahlen/parteistärke/>; abgerufen 27.04.24

kann sein) und gleichzeitig Schutz der Interessen der kleinsten Kantone (soviel Schweiz muss sein). Die Schweiz würde mit einer solchen zusätzlichen Reform das Proporzwahlrecht, für das es schon heute international bewundert wird²⁶, weiter perfektionieren, und zudem vorführen, wie die Interessen von Minderheiten (Kleinstkantonen) und Minderheiten in den Minderheiten (unterlegene Wähler in Kleinkantonen) effektiv geschützt werden können.

Verschiedentlich wird darüber nachgedacht, ob auch die Kleinkantone, die zwei Nationalräte stellen (Schaffhausen und Jura) eine solche Schutzklausel benötigen. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Mindestbedingung «Die stärkste Liste bekommt mindestens einen Sitz»²⁷ für alle Kantone gleichermaßen gilt, also für die Zwei-Sitz-Kantone nicht noch zusätzlich definiert werden muss. Damit ist ein Sitz für die stärkste Liste geschützt. Den Sitz

für die zweitstärkste Liste in den Zwei-Sitz-Kantonen zu schützen, erscheint übertrieben. Wenn die stimmenstärkste Partei mehr als doppelt so viele Stimmen wie die zweitstärkste aufweist, ist zumindest nach Hagenbach-Bischoff die zweitstärkste Partei ohnehin nicht schutzwürdig. Auch sollte der «Trost durch Proporz» ernst genommen werden. Es dürfte nur in extremen Ausnahmefällen vorkommen, dass der zweite Sitz nicht an die zweitplatzierte Partei geht – nämlich dann, wenn diese kaum mehr Stimmen als die drittplatzierte hat und Kandidaten der zweitstärksten Partei in anderen Wahlkreisen deutlich mehr Stimmen bekommen haben. Der kurze historische Rückblick zu Beginn dieses Beitrags hat gezeigt, dass die Proporzwahl als solche sukzessive in den Jahren 1891 bis 1916 zunächst in zehn Kantonen Einzug gehalten hat, bevor sie ab 1919 bundesweit praktiziert worden ist. Ich sehe die heutige Lage ähnlich: die Perfektionierung der Proporzwahl durch das doppelt proportionale Sitzzuteilungssystem ist von 2006 bis 2023 in bisher neun Kantonen erfolgt, und der Sprung auf die Bundesebene wird kommen. Es wäre ein Beweis ihrer demokratischen Reife, wenn

²⁶ Beispielhaft Karl-Martin Hentschel in der deutschen taz, Berlin, am 12.01.2022: «Blick über den Tellerrand (...) Deutschland könnte sich an der Schweiz orientieren» – <https://taz.de/Reform-des-Bundestagswahlrechts/!5824866/>, abgerufen am 07.05.2024

²⁷ siehe Pukelsheim wie in Fussnote 18

die grösseren heute im Nationalrat vertretenen Parteien diesen Schritt zur Verbesserung des Proporzwahlsystems bald und gemeinsam gehen würden.

Sollte Reformbedarf für die *Ständeratswahlen* erkannt werden, würde es dort nicht um Proporz-Verbesserungen im Sinne von Pukelsheim gehen. ●



Zentral, repräsentativ und praktisch: Ein Vorschlag für einen neuen Standort für die Parlamente in Zürich

Hartmuth Attenhofer (SP)/Thomas Dähler (FDP), ehemalige Präsidenten des Zürcher Kantonsrates

Geld und Geist sollen in Zürich in einer hübschen Konstellation zusammenkommen: Das Zürcher Parlament soll in den ehemaligen Hauptsitz der Credit Suisse einziehen. Das alte Rathaus an der Limmat kämpft mit Umbauproblemen und der Alternativstandort in einer Kirche steckt in der falschen Haut. Zwei ehemalige Kantonsratspräsidenten eröffnen die Debatte.

Das Zürcher Rathaus an der Limmat ist in die Jahre gekommen. 1698 erbaut, hat es seither mehrere Umbauten und Funktionsänderungen und -Ergänzungen erfahren. Zurzeit steht es leer; der Ratsbetrieb wurde für die fünfjährige Bauzeit in die Bullingerkirche ausgelagert. Der angedachte Umbau wurde nun aber vom Denkmalschutz praktisch gestoppt. Es hätte im Inneren eine radikale Umgestaltung stattfinden sollen: die Decke des Saals sollte herausgebrochen und der Boden des Saals um ein Stockwerk angehoben werden. Zuviel für den Denkmalschutz. Das bietet die Gelegenheit für eine Zäsur.

Der Bedarf für ein funktionstüchtiges Zürcher Parlament ist unbestritten. Es tagen in der Zürcher Kantonshauptstadt regelmässig fünf Parlamente: der Kantonsrat mit 180 Sitzen, der Gemeinderat mit 125 Sitzen, das Kirchgemeindeparlament der Stadt mit 45 Sitzen, die Synode der reformierten Kirche mit 120 Sitzen und die ka-

tholische Synode mit 100 Sitzen. Es finden durchschnittlich 120 Parlamentssitzungen statt pro Jahr.

Das alte Rathaus befindet sich im Stadtzentrum. Es liegt direkt an der Limmat in fussläufiger Distanz zu Parkhäusern, zum Hauptbahnhof und den Bahnhöfen Stadelhofen und Enge. Zwei Tramlinie halten direkt davor. In der unmittelbaren Umgebung besteht eine reichhaltige Gastronomie. Das sind alles grosse Vorteile, die auch sehr rege genutzt wurden. Nachteilig am alten Rathaus an der Limmat sind die engen Sitzverhältnisse und die mangelnden Sitzungszimmer für die Kommissionen und Büroräume für die Parlamentsdienste.

Wegen des geplanten (und nun gestoppten) Umbaus des Rathauses mussten die fünf Parlamente ausgelagert werden. Nach einem kurzen Intermezzo in einer Messehalle in Örliken konnten die Parlamente die Bullingerkirche im Stadtquartier Hard als neues Domizil während der Umbauzeit beziehen. Die geografische Lage dieses Provisoriums ist sehr ungünstig. Es ist nur mit dem Tram und einem Fussmarsch von 350 bis 500 Metern erreichbar und ist von gastronomischer Ödnis umgeben. Arbeitsplätze für die Parlamentsdienste fehlen. Ein grosser Gleiskörper und verkehrsreiche Strassen sind die einzigen Attraktionen in der Umgebung. Vorteilhaft sind für den Ratsbetrieb in der Bullingerkirche nur die geräumigen Sitzplätze, ein paar wenige Sitzungszimmer und eine interne Cafeteria.

Hört man sich unter Ratsmitgliedern um, schält sich schnell heraus, dass viele innerlich gespalten sind. Der alte Tagungsort an der Limmat «stellt etwas dar», ist aber

veraltet, während das Provisorium in der Kirche zwar bequeme Sitze bietet, aber abgelegen ist und «in der falschen Haut steckt».

Der alte Ratssaal an der Limmat hat zudem ein Sicherheitsproblem. Kommt es zu Panik stürmt die Masse zur (einzigen) Tür, die sich nach innen öffnet. Die Nachdrängenden blockieren die Tür und das Parlament sitzt in der Falle. Ein Notfall-Dispositiv sieht deshalb vor, dass die Fenster geöffnet werden können, worauf die Ratslinke aus sieben Metern Höhe in die Limmat springt und die Ratsrechte aus fünf Metern auf das harte Strassenpflaster des Limmatquais knallt. Das kann es nicht sein.

Ein neues Rathaus muss her, das wird schon seit vielen Jahren diskutiert. Eines, das die Vorteile des alten und des vorübergehenden Standorts vereinigt und deren Nachteile eliminiert. Ideen sind da. Zum einen das Kasernenareal; hier machte eine Handvoll Stadtzürcher Gemeinderatsmitglieder den Vorschlag, hinter der Polizeikaserne einen Saal anzubauen, notfalls für die Stadt allein. Immer wieder kam der Coop Bahnhofbrücke ins Gerede, der 1969 das acht Jahre zuvor erstellt Globusprovisorium ersetzte, und dessen Mietvertrag nur noch als Zusehen verlängert wird. Die Stadt Zürich als Eigentümerin tut sich schwer, für diese an glänzender Lage bestehende Liegenschaft – zwei Fussminuten ab Hauptbahnhof – eine kluge Verwendung zu finden. Im Gespräch als neues Rathaus ist aber auch die Fraumünsterpost Nähe Paradeplatz, die von der Schweizerischen Post als Standort aufgegeben worden ist und sicher zu haben wäre. Der vielversprechendste Vorschlag ist nun aber das Hauptgebäude der ehemaligen Credit Suisse, CS.

Der Zürcher Paradeplatz ist der wohl zentralste Ort der Stadt. Er hat ein Gesicht und er hat Geschichte. Sein markantestes Gebäude ist die ehemalige Credit Suisse, vormals Schweizerische Kreditanstalt, SKA. Die filigrane Fassade prägt den Parade-

platz, der freie Vorplatz lässt das Gebäude unaufdringlich erscheinen indem es sich quasi einen Schritt zurück nimmt. Das SKA-Gebäude ist eine klare Reminiszenz an die Industrialisierung der Schweiz und des Kantons Zürich. Es wurde 1876 als Bank gebaut, um den Bau des Eisenbahnnetzes zu finanzieren. Hinter dieser Kombination stand Alfred Escher, der vor dem Hauptbahnhof auf einem Denkmalsockel steht. Das ist grosse Zürcher Geschichte. Ohne Bank und Bahn (und ETH), die von Escher initiiert worden sind, wäre Zürich heute nicht erkennbar.

Das SKA-Haus hat das Format und das Volumen, um ein funktionales und repräsentatives (polyvalentes) Parlament zu beherbergen. Es vereinigt sämtliche Vorteile, die sich am alten und am provisorischen Standort ergeben haben – und schliesst sämtliche Nachteile aus. Es hat Raum für Medienarbeitsplätze und Publikumstribünen. Die Parlamentsdienste aller fünf Räte könnten einquartiert werden. Es gäbe taugliche Räume für Sitzungen, Medienkonferenzen und Präsentationen. Es könnten Kabinen für Übertragungen und Dolmetscher samt dem Equipment für grössere Anlässe eingeplant werden. Denn nichts spricht dagegen, den Ratssaal so herzurichten, dass er auch für andere Veranstaltungen wie zum Beispiel erlesene Seminare, Vorträge oder Kleinkongresse genutzt werden könnte.

Die Baumasse des CS-Gebäudes ist ausreichend gross, um neben den Parlamentsdiensten weitere staatspolitisch dem Parlament zugeordneten Dienststellen aufzunehmen wie die Ombudsstellen, die Finanzkontrollen und die Datenschutzbeauftragten von Stadt und Kanton. Das traditionsreiche Gebäude würde zum Haus der Demokratie und Alfred Escher hätte Freude daran.

Typischerweise tagt ein Parlament in einem Saal, der die Anordnung der Sitze in einem Halbkreis erlaubt. Die rechteckige Anordnung wie im Zürcher Rathaus (und in der

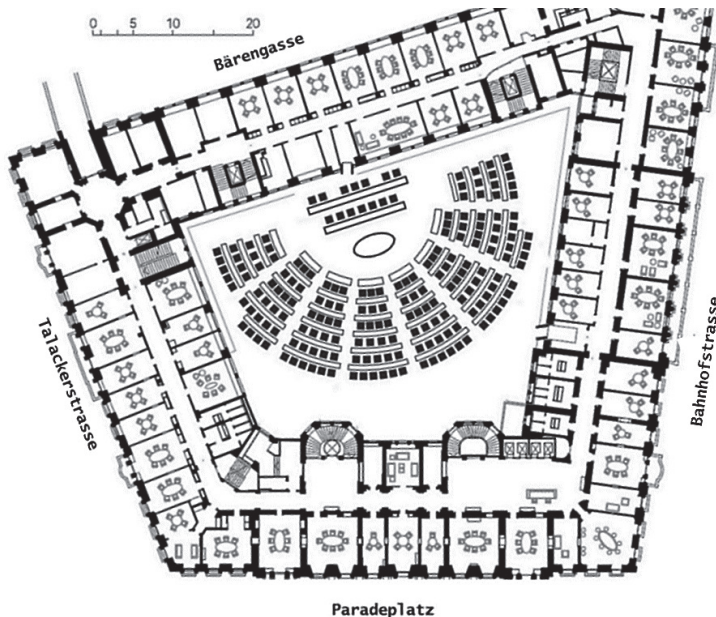
Bullingerkirche) ist eher die Ausnahme. Der Grundriss des CS-Gebäudes ist nicht rechteckig und für die Anordnung von 180 oder mehr Sitzen im Innenraum des Gebäudes drängt sich eine Halbkreisordnung auf.

Es muss im ureigenen Interesse der UBS als Eigentümerin des SKA-Hauses liegen, dieses Haus zu volkstümlichen Konditionen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Und das alte Rathaus an der Limmat? In diesem edlen Gemäuer wirkte während vieler Jahre kein Geringerer als Gottfried Keller. Er amtierte als Staatsschreiber, bevor er sich ganz der Schriftstellerei widmete. Gottfried Keller ist ein massgebender Schriftsteller im deutschsprachigen Raum und ein Staatsmann dazu. Im Entrée des Rathauses steht eine kleine Büste von ihm. Das ist entschieden zu wenig. Zürich

ist ihm zu mehr verpflichtet. Das Rathaus an der Limmat, in dem sich seit Jahrzehnten auch die Gottfried-Keller-Gesellschaft jährlich zum Herbstbott trifft, könnte zum Gottfried-Keller-Haus umgenutzt werden. Mit Museum, Forschungsräumen, Vortragssaal und Cafeteria.

Oder auch ein Umzug des Literaturmuseums Strauhof ins Rathaus stünde Zürich gut an. Dann hätten neben Gottfried Keller auch andere grosse Zürcher Platz, Max Frisch, Hugo Loetscher, Conrad Ferdinand Meyer und Johanna Spyri zum Beispiel. Und hat nicht der einzige Schweizer Literatur-Nobelpreisträger, Carl Spitteler, 1914 seine berühmte Rede «Unser Schweizer Standpunkt» hier gehalten, nur einen Katzensprung vom Rathaus entfernt im Zunftsaal Zimmerleuten? Auch sein Manuskript sähe man dereinst gerne im «Alten Zürcher Rathaus».



Denkbare Anordnung des Plenarsaals im CS-Gebäude, Grundriss erstes Obergeschoss (Quelle: atelier5.ch / Bearbeitung parlaments.ch)



Stadt Dietikon: Digitale Durchführungen von Parlamentssitzungen in Notlagen

Am 11. April 2022 verschickte die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich einen Brief an die Zürcher Gemeindeparlamente über die Zulässigkeit von digitalen Parlamentssitzungen in Notlagen. Dies aufgrund einer parlamentarischen Initiative aus dem Zürcher Kantonsrat (KR-Nr. 214/2020), welche aufzeigte, dass während der Coronapandemie Situationen entstanden, in denen eine physische Zusammenkunft nicht möglich war. Der Regierungsrat des Kantons Zürich erklärte im Schreiben, dass er das Durchführen von digitalen Sitzungen in Parlamenten nachvollziehen kann und es keiner Ermächtigung im kantonalen Recht bedarf, damit digitale Parlamentssitzungen in Gemeindeparlamenten zulässig sind. Das Gemeindegesetz sieht ebenfalls keine Regelung auf Stufe Gemeindeordnung vor. Es genüge daher eine rechtliche Grundlage im Organisationserlass oder in der Geschäftsordnung des Parlaments.

Im Büro des Gemeinderates Dietikon wurde daraufhin ein Beschlussantrag an den Gemeinderat für einen Grundsatzentscheid über die Durchführung von digitalen Sitzungen in Notlagen erstellt. In die Erwägungen flossen die Erfahrungen aus der Coronazeit und die Gründe der Direktion der Justiz und des Innern ein als auch der Erfahrungsaustausch am Forum der Parlamentsdienste vom 24. Juni 2022. Eine Umfrage bei den Parlamenten des Kantons Zürich zeigte, dass die Möglichkeit zu einer digitalen Sitzung begrüsst wird, die gesetzlichen Regelungen aber noch nirgends existierten und die technische Umsetzung ein Problem darstellen könnte.

Der Beschlussantrag wurde im Dezember 2022 im Parlament mit 24 Ja-Stimmen zu 8 Nein-Stimmen genehmigt. Die Mehrheit

begründete die Annahme damit, für Krisenzeiten vorbereitet sein zu wollen und in der Notlage den demokratischen Prozess weiterführen zu können. Eine Minderheit fand, dass die Exekutive in einer Notlage die Geschicke der Gemeinde für eine kurze Zeit eigenständig regeln könnte. Ausserdem wollte man nicht Vorreiter sein und abwarten, wie die grösseren Zürcher Gemeindeparlamente dies lösen. Die technische Umsetzung könnte kompliziert und teuer werden.

Das Büro des Gemeinderates erarbeitete anschliessend in einem Beschlussantrag eine Teilrevision der Geschäftsordnung mit einem kurzen Text für die Geschäftsordnung und eine Verordnung mit detaillierteren Regelungen für die Festsetzung, die Verantwortlichkeit, das Verfahren und die Rahmenbedingungen. Das Büro übernahm dazu einige wenige Textbeispiele aus Kantonsparlamenten, welche bereits Regelungen zu digitalen Sitzungen geschaffen hatten. Man versuchte aber trotzdem, der Kultur des Gemeinderates Dietikon gerecht zu bleiben. Der Beschlussantrag wurde der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zur Beratung zugewiesen. Die GPK beriet die Vorlage an fünf Sitzungen und schickte den Text mit ihren Änderungsanträgen an das Gemeindeamt des Kantons Zürich und an die Exekutive der Stadt Dietikon zur Vernehmlassung. Die GPK empfahl dem Gemeinderat die Annahme der Vorlagen.

An der Gemeinderatssitzung vom 3. Oktober 2024 nun wurde über die Teilrevision der Geschäftsordnung sowie die Einführung der Verordnung über digitale Sitzungen in Notlagen im Gemeinderat und seiner Organe beraten. Man ging Paragraph für Paragraph durch. Wichtig war dem Parlament, dass die Notlage durch *die* zu-

ständige Behörde ausgerufen wird und die Eigenständigkeit der Kommissionen erhalten bleibt, womit sie der Empfehlung des Gemeindeamtes folgte.

Mit dem neuen § 1 der Verordnung «Die Sitzungen des Gemeinderates und seiner Organe erfolgen grundsätzlich physisch» und mit dem beschlossenen Ausschluss von hybriden Sitzungen in allen Gremien wurde die Teilrevision der Geschäftsordnung sowie die Verordnung einstimmig genehmigt.

Patricia Meyer
Sekretärin Gemeinderat Dietikon
patricia.meyer@dietikon.ch



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, Staatssekretär, 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 Schüepf, Ratssekretär, 8750 Glarus, T: 055 646 60 13, E: landrat@gl.ch

Kantonsrat Zug

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

Kantonsrat Appenzell AR

Anja Giezendanner, Leiterin Parlamentsdienst, Obstmarkt 3, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.giezendanner@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Nukas 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: grossrats.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 Gardel/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

Marco Geu, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthausgasse 13, 4001 Basel, T: 061 269 96 14, E: m.geu@bgbasel.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,
Bremgartnerstrasse 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

Chantal Fuchs, Leiterin Fachstelle Parlament, Landofstr. 1,
3098 Köniz, T: 031 970 92 06,
E: chantal.fuchs@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

Stadt Langenthal

Michael Strebelt, Sekretär Stadtrat, Jurastrasse 22, 4901
Langenthal, T: 062 916 22 65, E: michael.strebelt@langenthal.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 Gemeinde-
rates, 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: clauda.hengartner@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 Strebelt, 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. Kantonsrats-
präsident, Dietikon; Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen
Rates des Kantons BE, Burgdorf; Felix Uhlmann, Professor für
Staats- und Verwaltungsrecht und Rechtssetzungslehre, Basel;
Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat ZH,
Zürich

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft:
Michael Strebel, Politologe,
Tel. 032 627 20 59

Vertrieb: Sekretariat SPK,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 99 27

Redaktion: Frank Sieber,
Parlamentsdienste des
Kantonsrates Zürich,
8090 Zürich,
Tel. 043 259 20 37

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
28. Februar 2025.

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
(frank.sieber@pd.zh.ch).

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

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

Distribution: Secrétariat
CIP, Services du Parlement,
3003 Berne,
Tél. 058 322 99 27

Rédaction: Frank Sieber,
Parlamentsdienste des
Kantonsrates Zürich,
8090 Zürich,
Tél. 043 259 20 37

Délai rédactionnel du prochain numéro:
28 février 2025.

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
(frank.sieber@pd.zh.ch).

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

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

Distribuzione: Segretariato
CIP, Servizi del Parlamento,
3003 Berna,
Tel. 058 322 99 27

Redazione: Frank Sieber,
Parlamentsdienste des
Kantonsrates Zürich,
8090 Zürich,
Tel. 043 259 20 37

Termine redazione della prossima edizione:
28 febbraio 2025.

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
(frank.sieber@pd.zh.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