



September 2015 – Nr. 2 – 18. Jahrgang  
Septembre 2015 – No. 2 – 18<sup>ème</sup> année  
Settembre 2015 – No. 2 – 18<sup>o</sup> anno

# 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

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL THEMA

**Leitungsorgane von Parlamenten**  
**Organes de direction des parlements**

BEITRÄGE – CONTRIBUTIONS

**Die Parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung**  
**Unser Milizsystem oder die Frage nach der Professionalisierung**

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

**Kanton Aargau**  
**Forum Parlamentsdienste**  
**Jugendparlamente**



**Editorial: Führung von Parlamenten –  
ein Widerspruch in sich?** 1

---

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMMA

---

**Leitungsorgane von Parlamenten  
Organes de direction des parlements**

**Die neuen Leitorgane des Berner Grossen  
Rates: Erste Erfahrungen ein Jahr nach der  
Inkraftsetzung des neuen Parlamentsrechts**  
Patrick Trees 3

**Stärkung der Geschäftsleitung im Rahmen  
der Totalrevision des Parlamentsrechts  
im Kanton Luzern**  
Beat Niederberger 7

**Les organes de direction des parlements :  
situation fribourgeoise**  
Benoît Rey 12

**Die Büros des Nationalrates und des  
Ständerates: Hierarchisch vorgesetzte  
Parlamentsleitungen oder Organe der  
Selbstorganisation des Rates?**  
Martin Graf 14

**Leitungsorgane des basel-städtischen Grossen  
Rates – Zusammensetzung und Kompetenzen**  
Regine Smit 21

**Die Führungsstruktur des Walliser Grossen  
Rats**  
Claude Bumann 27

---

BEITRÄGE – CONTRIBUTIONS

---

**Die Parlamentarische Initiative in der  
Bundesversammlung: ein wirkungsloses  
Instrument der Polparteien?**  
Rolf Wirz / Adrian Vatter 30

**Unser Milizsystem oder die Frage nach der  
Professionalisierung – Überlegungen  
aus aktuellem Anlass**  
Michael Strebel 41

---

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

---

**Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)  
und der Geschäftsordnung (GO) des Grossen  
Rates des Kantons Aargau: Ausgangslage,  
Änderungen und Erwartungen** 45

**6. Forum der Parlamentsdienste in Bern** 50

**Jugendparlamente ermöglichen  
Jugendförderung in der Politik** 52

**Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti** 55

*Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente): <http://www.sgp-ssp.net>  
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):  
<http://www.sgp-ssp.net>*



# Führung von Parlamenten: ein Widerspruch in sich?

In der vorliegenden Nummer kommt einmal mehr die Vielfalt der Organisation von Parlamenten in unserem Land zum Ausdruck: Die mit der Leitung von Parlamenten betrauten Ratsbüros bzw. Geschäftsleitungen setzen sich nicht nur unterschiedlich zusammen, sondern ihnen kommen auch unterschiedliche Aufgaben und eine unterschiedliche Stellung im parlamentarischen Machtgefüge zu.

Überall ähnlich sind hingegen die Herausforderungen, welche sich diesen Leitungsorganen stellen: Der schweizerische Parlamentarismus zeichnet sich auf allen staatlichen Ebenen – wobei es im Ausmass durchaus Unterschiede gibt – durch eine dezentrale Organisationsweise aus: Die meisten Parlamente in der Schweiz arbeiten mit Kommissionen, in welchen die parlamentarischen Entscheide wesentlich vorgespurt werden. Diese Kommissionen sind häufig die primären Ansprechpartner der zuständigen Exekutivvertreter und sie haben auch eine wichtige Funktion beim parlamentarischen Agenda setting, indem sie versuchen, ihre Themen optimal im parlamentarischen Entscheidungsprozess zu positionieren. Die Koordination dieses Agenda settings obliegt nun meistens einem parlamentarischen Leitungsorgan. Diesem kommt die Aufgabe zu, die verschiedenen Themen zu koordinieren, nötigenfalls zu priorisieren, damit sie das Parlamentsplenum in befriedigender Weise behandeln kann. Bei diesem Prozess des Agenda settings sehen sich die Leitungsorgane zum Teil divergierenden Ansprüchen der verschiedenen Kommissionen und Fraktionen, aber auch der Exekutive gegenüber.

Die grosse Herausforderung besteht darin, die parlamentsinternen Positionen unter einen Hut zu bringen, und gleichzeitig die parlamentarische Agenda gegenüber der Regierung durchzu-

setzen: In unserem politischen System, in welchem das Parlament nicht von einer Regierungspartei dominiert ist, sollte der Anspruch bestehen, dass sich die Legislative die parlamentarische Agenda nicht von der Exekutive bestimmen lässt. Ob dies besser gelingt, wenn in parlamentarischen Leitungsorganen möglichst viele Akteure vertreten sind, oder eher wenn diese Gremien möglichst klein sind, wird offenbar unterschiedlich beurteilt. Der Kanton Bern hat den Weg einer breiten parlamentsinternen Abstützung gewählt, auf Bundesebene ist kürzlich ein weiterer Versuch zum Einbezug der Kommissionspräsidien in das Büro des Nationalrates gescheitert.

Die Vertretung der Fraktionspräsidien in parlamentarischen Leitungsorganen ermöglicht eine gute Koordination zwischen den parteipolitischen Interessen. Im schweizerischen Parlamentarismus versucht man aber gerade mit der Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse die Dominanz von Fraktionsinteressen etwas zu brechen: Die politischen Entscheide sollten nicht von Fraktionsspitzen getroffen, sondern in parlamentarischen Aushandlungsprozessen gefunden werden. Manchmal finden sich in Kommissionen parteiübergreifende Mehrheiten zusammen, deren Vertreter ihre je-



weiligen Fraktionen erst noch überzeugen müssen. Breiter abgestützte Leitungsorgane entsprechen dieser schweizerischen Form des Parlamentarismus wahrscheinlich besser.

Unabhängig von ihrer Zusammensetzung tun Leitungsorgane in schweizerischen Parlamenten bei der Ausübung ihrer Kompetenzen gut daran, den Spezifika des hiesigen Parlamentarismus (dezentralisierte Arbeitsparlamente, wechselnde politische Mehrheiten, unabhängige Stellung gegenüber der Exekutive) Rechnung zu tragen. Dies bedeutet, dass unter «Leitung» nicht Führung im betriebswirtschaftlichen Sinne verstanden werden kann: Anders als in einem Unternehmen sind parlamentarische Leitungsorgane den anderen parlamentarischen Organen nicht übergeordnet. Parlamente lassen sich nicht hierarchisch führen, sondern Parlamente sind Orte, in welchen Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren mit verschiedenen Interessen stattfinden. Den Leitungsorganen kommt deshalb eher Moderations- denn Führungsfunktion zu. Dabei kann es zu Interessenskonflikten zwischen verschiedenen Akteuren kommen, die in der Natur der Sache liegen und die politisch ausgetragen werden sollen. Das Parlament zeigt denn auch keine Schwäche, wenn seine Organe verschiedene Auffassungen vertreten. Dies liegt vielmehr im Wesen von Parlamenten, welche sich als Arenen demokratischer Aushandlungsprozesse verstehen. Solch dezentralisiert ausgerichtete Parlamente lassen sich auch viel weniger von der Exekutive dominieren als von den Fraktionsspitzen hierarchisch kontrollierte Parlamente.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Organisation schweizerischer Parlamente sich auch in der Organisation der Parlamentsverwaltungen spiegeln sollte: Auch hier kann nicht wie in anderen Betrieben hierarchisch geführt werden, weil die Mitarbeiter

und Mitarbeiterinnen für verschiedene parlamentarische Organe zuständig sind, welche unterschiedliche Interessen verfolgen können. Der Parlamentarismus schweizerischer – und übrigens auch amerikanischer – Prägung ist äusserst pluralistisch – um nicht zu sagen «anarchistisch» (was nichts mit «chaotisch» zu tun hat) – ausgerichtet: Es ist kein eindeutiges Machtzentrum auszumachen, sondern es gibt verschiedene sich zum Teil konkurrierende Machtzentren. Damit muss umgehen können, wer für ein solches Parlament arbeitet.

Ruth Lüthi  
stv. Sekretärin der Staatspolitischen  
Kommissionen der Eidg. Räte  
Redaktorin «Parlament»



# Die neuen Leitorgane des Berner Grossen Rates: Erste Erfahrungen ein Jahr nach der Inkraftsetzung des neuen Parlamentsrechts

---

Patrick Trees  
Generalsekretär des Grossen Rates  
des Kantons Bern

---

## Ausgangslage

Das Büro des Grossen Rates hatte im Jahr 2010 die Kommission Parlamentsrechtsrevision beauftragt, ein modernes Gesetz im Rahmen einer Totalrevision auszuarbeiten, das einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt und das Parlament gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung stärkt (vergleiche Beiträge in «Parlament, Parlamento» 2/2013, 3/2013 und 1/2014).

Für die Kommission Parlamentsrechtsrevision war die Frage der Ausgestaltung der Leitorgane des Grossen Rates ein wichtiges Anliegen, das einen engen Zusammenhang mit der Zielsetzung der Ratseffizienz aufwies.

## Modelle der Leitorgane

Die Kommission hat dabei verschiedene Modelle diskutiert:

1. Weiterführung der bestehenden Struktur, nämlich **Präsidium** bestehend aus drei Mitgliedern, **Büro** bestehend aus neun Mitgliedern (Präsidium und fünf Stimmzählende sowie Präsidium der Deputation [Vertretung der französischsprachigen Minderheit im Rat]) und **Präsidentenkonferenz** bestehend aus 15 Mitgliedern (Präsidium, Präsidien der

Aufsichtskommissionen [Finanzkommission (FIKO), Oberaufsichtskommission (OAK), Justizkommission (JUKO)], Fraktionspräsidien und Präsidium der Deputation).

2. Ersatz des bestehenden Büros durch ein **neu zusammengesetztes Büro**, das in etwa der bisherigen Präsidentenkonferenz entspricht (Präsidium, Präsidien der Aufsichtskommissionen, Fraktionspräsidien und Präsidium der Deputation).
3. Neu zusammengesetztes Büro mit **Ausweitung** durch die **Präsidien aller** ständigen **Sachbereichskommissionen**.

## Schwächen des bestehenden Systems

Das ursprüngliche System der Leitorgane des Grossen Rats, also Modell 1, hatte sich als schwerfällig und die Abgrenzung der Aufgaben zwischen den verschiedenen Organen als nicht immer zweckmässig erwiesen. Auch entsprach der Sitzungsrythmus der Organe nicht mehr den Bedürfnissen des Rates, da etwa die Präsidentenkonferenz vor den Sessionen das Sessionsprogramm (Traktanden) beschloss und das Büro während der Sessionen namentlich die Zulässigkeit und Dringlichkeit von Vorstössen behandelte. Zudem war das Büro, bedingt durch seine Zusammensetzung, politisch nicht gleich gut abgestützt wie die Präsidentenkonferenz.

## Vorteile einer Neugliederung

Durch eine Neugliederung sollten die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Organe eindeutig geregelt werden. Dabei stand von Anfang an eine schlanke und klar gegliederte Struktur im Vordergrund, also entweder Modell 2 oder 3, die alle wichtigen Aufgaben und Kompetenzen auf sich vereinigt und sicherstellt, dass Entscheide der Leitorgane auch unter Zeitdruck fristgerecht gefällt werden können. Damit sollte dem Regierungsrat auch ein verlässlicher Partner zur Verfügung stehen. Rege diskutiert wurde die Frage, ob es Sinn mache, neben den Präsidien der Aufsichtskommissionen ebenfalls jene der neu gebildeten fünf Sachbereichskommissionen einzubeziehen (Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen [SAK], Bildungskommission [BiK], Gesundheits- und Sozialkommission [GSoK], Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission [BaK] und Sicherheitskommission [SiK]).

Die Kommission Parlamentsrechtsrevision entschied sich, dem Rat das Modell 3 vorzuschlagen. Obschon das neue Büro mit nun 20 Mitgliedern ein doch eher grosses Organ darstellt, war sie der Überzeugung, dass damit die gesetzten Ziele am besten erreicht werden können. Der Rat folgte den Vorschlägen der Kommission und stimmte der neuen Ausgestaltung der Leitorgane und der festgelegten Kompetenzzuteilung diskussionslos zu.

Dadurch, dass dem Büro neu auch die Fraktionspräsidenten und die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen angehören, ist es politisch breit abgestützt, bedingt durch die Vergabe der Kommissionspräsidien gemäss Fraktionsstärke, und verfügt es zudem über die Kompetenz und Sachnähe, sowohl politisch-strategische als auch operativ-praktische Aufgaben zu erfüllen.

## Die Aufgaben und Kompetenzen im Einzelnen

An den Aufgaben und Kompetenzen der Präsidentin oder des Präsidenten und des Präsidiums des Grossen Rats ändert sich grundsätzlich nichts (Art. 20–22 GRG, Art. 17 GO). Die Präsidentin oder der Präsident ist zuständig für die Einberufung der Sessionen, die Vorbereitung und Leitung der Beratungen im Grossen Rat und die Vertretung des Grossen Rates gegen innen und aussen. Die Vizepräsidenten und Vizepräsidentinnen unterstützen die Grossratspräsidentin oder den Grossratspräsidenten bei der Erfüllung ihrer/seiner Aufgaben.

Hingegen nimmt das neu gebildete Büro des Grossen Rats, das wie gezeigt an Stelle des bisherigen Büros und der Präsidentenkonferenz tritt, als politisches und strategisches Leit- und Koordinationsorgan alle weiteren Leitungs- und Koordinationsaufgaben des Grossen Rates wahr (Art. 23 GRG).

Namentlich bereitet das Büro die Sessionen vor, verabschiedet das Sessionsprogramm, beschliesst die mit der neuen Gesetzgebung eingeführten Beratungsformen und legt die Redezeiten fest. Es regelt überdies Verfahrensfragen, ist für die Zuteilung der Geschäfte an die Kommissionen und für den Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat zuständig und beschliesst bei Differenzen in der Koordination von Ratsorganen. Es behandelt weitere Geschäfte, die ihm der Grosse Rat zuweist oder für die kein anderes Organ zuständig ist. Es legt den Verteilschlüssel gemäss Fraktionsstärke für die Kommissionspräsidien fest, nimmt die formelle Prüfung von parlamentarischen Initiativen und Vorstössen vor und ist zuständig für die Dringlicherklärung von Vorstössen. Es bestimmt zudem über die Einsetzung und Grösse einer besonderen Kommission und bestimmt deren Präsi-

dium und Mitglieder. Es unterbreitet dem Rat Wahlvorschläge für die Stimmzählenden und den Generalsekretär oder die Generalsekretärin des Grossen Rates und wählt die Redaktionskommission. Mit den Parlamentsdiensten und dem Regierungsrat schliesst es Leistungsvereinbarungen für die dem Rat zu erbringenden Leistungen ab (Art. 25–34 GO).

Das Büro verfügt zudem über eine Geschäftsleitung, die aus dem Grossratspräsidium besteht. Ihr kommen operative, organisatorische und dringende Leitungs- und Koordinationsaufgaben zu, und sie ist grundsätzlich für die Finanzen des Rates zuständig (Art. 23 Abs. 3 GRG, Art. 19–24, Art. 123 GO).

Die Sekretariate der Leitungsorgane werden von den Parlamentsdiensten – dem vormaligen Ratssekretariat – geführt (Art. 91 Abs. 4 Bst. a GRG). In der Praxis führte vormalig die Staatskanzlei diese Sekretariate. An den Sitzungen des Büros nehmen in der Regel auch noch die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Grossen Rates und die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber teil. Das Büro kann für seine Sitzungen überdies eine Vertretung des Regierungsrates und Personen aus der Verwaltung beiziehen (Art. 23 Abs. 4 und 5 GRG).

Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler bilden neu ein eigenständiges Organ und übernehmen insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen im Grossen Rat (Art. 24 GRG, Art. 35 GO). Weitere Leitungsfunktionen kommen ihnen nicht mehr zu.

## Geschäftsplanung und Geschäftszuteilung

Neben strukturellen Neuerungen wurden auch bestehende Planungsinstrumente ausgebaut und neue eingeführt, auf die

sich das Büro bei der Planung der Kommissions- und Ratsarbeit stützt.

Die vormalige «rollende Vorlageplanung» wurde stark erweitert und zeigt dem Büro als neue «Geschäftsplanung Grosser Rat» mehrere Sessionen im Voraus, wann der Regierungsrat plant, welche Geschäfte dem Rat vorzulegen. Auf dieser Basis nimmt das Büro auf Vorschlag des Regierungsrates und der Parlamentsdienste die Zuteilung der Geschäfte auf die vorbetenden Kommissionen vor.

In einer neu geschaffenen «Geschäftsplanung Regierungsrat» werden sodann wichtige regierungsrätliche Geschäfte aufgeführt, bei denen der Grosse Rat und seine Organe über Konsultations- und/oder Informationsrechte verfügen. Dies gilt namentlich für Geschäfte im interkantonalen (interkantonale Verträge/Konkordate) und internationalen Bereich (Art. 56 GRG) sowie für Verordnungen (Art. 41 GRG). Beide Geschäftsplanungen werden dem Büro jeweils vor den Sessionen fünf Mal pro Jahr zugestellt und auch im Internet aufgeschaltet.

## Zwischenbilanz

Obschon das neue Büro mit 20 Mitgliedern ein grosses Organ darstellt, ist es, bedingt durch die Konzentration aller politischen und strategischen Leitungs- und Koordinationsaufgaben in diesem Gremium, in keiner Weise schwerfällig. Es bildet auch die politischen Kräfteverhältnisse im Rat gut ab und vereinigt politischen wie inhaltlichen Sachverstand.

Dies zeigt sich etwa bei der Sessionsplanung (Art. 80 GO) oder der Geschäftszuteilung (Art. 27 Abs. 2 GO). Bei der Sessionsplanung werden nach Rücksprache mit den jeweiligen Kommissionspräsidenten die Beratungsform (freie, reduzierte oder organisierte Debatte, Art. 86 ff. GO) und

Redezeiten der zu beratenden Geschäfte festgelegt. Anträgen auf Anpassung der Beratungsform im Büro wird erfahrungsgemäss eher stattgegeben als im Rat, wo diese Möglichkeit auch besteht (Art. 86 Abs. 3 GO). Die Festlegung der Beratungsform und der Redezeiten ist auch für die Fraktionspräsidien von Bedeutung, die sich in diese Diskussion einbringen, wissend, welche Bedeutung ein Geschäft in der jeweiligen Fraktion zukommt.

Gerade die Geschäftsplanung und -zuteilung hat deutlich gezeigt, dass die Einsitznahme der Präsidien der Sachbereichskommissionen richtig und wichtig war. Bei Geschäften, die keine klare Zuordnung zulassen, oder bei Geschäften, die allenfalls auch von den Aufsichtskommissionen vorberaten werden möchten, kann die Zuteilung nach kurzer Darlegung der Fakten und Diskussion erfolgen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass bei strittigen Geschäften die betroffenen Kommissionspräsidien, unterstützt durch ihre Sekretariate, sich vorgängig absprechen und dem Büro dann gemeinsam Antrag stellen.

Die gewählte Zusammensetzung bewährt sich auch bei der Zulassung von parlamentarischen Initiativen und Vorstössen und der Dringlicherklärung von Vorstössen. Wiederum paart sich das Sachwissen der jeweiligen Kommissionspräsidien mit der politischen Einschätzung der Fraktionspräsidien und vice versa.

Es liegt auf der Hand, dass im ersten Jahr nach Inkraftsetzung des neuen Parlamentsrechts in der Anwendung des neuen Gesetzes offene Fragen bestanden. Diese konnten in diesem Gremium diskutiert und weitgehend ausgeräumt werden. Zudem hat das Büro «Richtlinien des Grossen Rates» erlassen, die der Auslegung und Anwendung dienen und sich bewährt haben.

So wurden etwa Vorgehensfragen, namentlich bei Abstimmungen, erörtert, daraufhin

im Auftrag des Büros eine für alle Grossratsmitglieder offene Informationsveranstaltung zu Abstimmungsverfahren durchgeführt und damit die Frage des richtigen Vorgehens bei Abstimmungen so weit als möglich geklärt.

### Fazit

Ganz grundsätzlich kann festgestellt werden, dass mit der neuen Ausgestaltung und Zusammensetzung der Leitorgane der Informationsfluss zwischen dem Präsidium, den Präsidien der Kommissionen und den Fraktionspräsidien entscheidend verbessert und gestärkt werden konnte. Durch den Ausbau bestehender und der Einführung neuer Planungsinstrumente erfährt die Kommissions- und Ratsarbeit eine wesentliche Verstetigung und erhält einen zeitlichen Vorlauf. Dies erlaubt eine bessere Planbarkeit der parlamentarischen Arbeit, was gerade für ein Milizparlament wichtig ist.

Weiterführende Informationen finden sich auf der Web Page des Grossen Rates, Rubrik Parlamentsrechtsrevision: [www.be.ch/gr](http://www.be.ch/gr)

Der vorliegende Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder. ●





# Stärkung der Geschäftsleitung im Rahmen der Totalrevision des Parlamentsrechts im Kanton Luzern

---

Beat Niederberger  
Kommissionssekretär, Kantonsrat Luzern

---

Der Kanton Luzern hat auf den 1. Juni dieses Jahres eine Totalrevision des Parlamentsrechts in Kraft gesetzt. Die Revision wurde 2011 durch eine Motion aller Fraktionschefs angestossen<sup>1</sup>, um die Regelungen und die gelebte Praxis näher zusammenzubringen. Darüber hinaus sollten mit Blick auf längerfristige Entwicklungen und Bedürfnisse, wie etwa die Möglichkeit der Direktübertragung der Parlamentsdebatte ins Internet, die entsprechenden Grundlagen eingeführt werden. In diesem Zusammenhang wurden die bestehenden Strukturen der Leitungsorgane des Parlaments überprüft, diskutiert und teils angepasst oder neu beschrieben. Die Überlegungen, Debatten und Entscheide, die im Verlaufe dieses Prozesses angefallen sind, sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Antrieb zur Revision des Parlamentsrechts gaben die in der Motion aufgeführten Wünsche nach «einfachen, transparenten und wirksamen Prozessen» sowie nach «einfach anwendbaren und verständlichen» Regeln für «keinen effizienten und zielgerichteten Ablauf des Ratsbetriebs». Eine Totalrevision drängte sich auf, weil Regelungs-

Lücken jeweils ad hoc geklärt oder mittels Beschlüssen der Geschäftsleitung geschlossen werden mussten. Daraus entstand ein historisch gewachsenes Konstrukt aus Weisungen und Leitfäden unterschiedlicher Reichweite. Selbst Kommissionen regelten ihre Belange teils in separaten Reglementen. Diese Vielzahl aus jeweils aktuellen Bedürfnissen – etwa zur Beschränkung der Redezeit – entstandenen Weisungen und Regelungen sollten nun zu einem einheitlichen und konsistenten Regelwerk zusammengeführt werden. Somit erteilte der Regierungsrat der Staatskanzlei den Auftrag, «den skizzierten Regelungsbedarf [...] in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung des Kantonsrates und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement umfassend zu prüfen und dem Kantonsrat soweit notwendig gesetzliche Regelungen vorzulegen.»<sup>2</sup>

Es entstand eine Vorlage zur Regelung der Sessionen und Sitzungen, zur Organisation, zu den Aufgaben und Kompetenzen parlamentarischer Gremien sowie der Parlamentsdienste, zur Beratung und Beschlussfassung im Kantonsrat, zum Abstimmungsverfahren bei Anträgen, zu den Fristen bei der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse sowie zur digitalen Kommunikation mit dem Kantonsrat. Ebenso wurde in einem Teilprojekt die Vorbereitung von Neu- und Wiederwahlen der Justizbehörden bearbeitet. Eine breit abgestützte Vernehmlassung brachte überwiegend positive Rückmeldun-

---

<sup>1</sup> Vgl. Motion M 19 unter [www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/m\\_019.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/m_019.pdf). Der weitere Verlauf der Motion ist unter [www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015) zu finden, sowie die daraus entstandene Botschaft B129 [www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b\\_129.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b_129.pdf).

<sup>2</sup> Quelle: Stellungnahme der Regierung auf die Motion M 19 [www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/m\\_019\\_protokoll.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/m_019_protokoll.pdf)

gen, welche nun in das Kantonsratsgesetz KRG, die Geschäftsordnung des Kantonsrates GOKR und das Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) eingeflossen sind.<sup>3</sup>

## Die Organisation des Parlamentsbetriebes im Kanton Luzern

Die bisherige Organisation des Parlaments, dessen Gremien und Abläufe basierten auf dem letztmals 1975/76 einer Totalrevision unterzogenen Parlamentsrecht. Über die Jahre erfolgten zahlreiche Anpassungen, wie etwa die Ende der 1990er Jahren geschaffenen ständigen Kantonsrats-Kommissionen und die Reformen im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beziehungsweise New Public Management (WOV/NPM), sowie die Anpassungen an die revidierte Kantonsverfassung im Jahre 2008. Die per 1. Juni 2015 in Kraft getretene, neue Geschäftsordnung ist nun in der Struktur gleich aufgebaut, wie das übergeordnete Kantonsratsgesetz. Der Kanton Luzern kennt aktuell eine Ratsorganisation mit den Organen Wahlbüro, Präsidium, Geschäftsleitung (GL) und 10 ständigen Kommissionen. Das Wahlbüro besteht aus dem Ratsvizepräsidenten<sup>4</sup>, den Stimmenzählern und den Stellvertretungen der Stimmenzähler. Seine Aufgabe besteht ausschliesslich in der korrekten Durchführung von Wahlgeschäften des Kantonsrates. Die Umbenennung von Büro in Wahlbüro ist eine Konsequenz aus der Verschiebung aller nicht wahlrelevanten Aufgaben und Kompetenzen auf andere Gremien – insbesondere in die GL. Die GL ist 1998 aus der

vormaligen (Kommissions-)Präsidentenkonferenz ausgegliedert worden. Sie setzt sich aus dem Kantonsratspräsidium (Präsident und Vizepräsident) und den Fraktionspräsidien zusammen. Dazu kommen mit beratender Stimme der Staatsschreiber und die Leitung der Parlamentsdienste. Die GL fördert den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit gegen innen und aussen: also sowohl zwischen dem Kantonsrat und dessen Organen und Fraktionen wie auch mit dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht. Sie weist die Geschäfte den Kommissionen zur Vorberatung zu und legt Sessionsschwerpunkte fest bzw. koordiniert diese beispielsweise mittels der Traktandenliste. Gewisse Funktionsträger wie Regierungsräte, Kommissions- oder Kantonsgerichtspräsidien können bei Bedarf auf Einladung oder auf deren Antrag mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen, was jedoch selten in Anspruch genommen wird. Der Staatsschreiber nimmt eine Brückenfunktion zwischen Kantonsrat und Regierungsrat wahr. Die GL kann Stabsgruppen, wie z.B. die von 2001 bis 2015 bestehende Begleitgruppe New Public Management BGNPM, einsetzen. So entstand ein Bruch zwischen der sachlich-inhaltlich orientierten Legitimations- und Aufgabenreihe der gewählten Kommissionen und einer am effizienten Ablauf orientierten Geschäftsleitung, welche auf delegierte Fraktionspräsidien abstützt.

Die verbliebene Kommissions-Präsidentenkonferenz besteht weiterhin, dient heute jedoch vornehmlich dem gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch, sowie als Resonanzgremium für die Zusammenarbeit zwischen Kommissionen und Kommissionendienst. Sie tagt dazu einmal im Jahr. Die sieben ständigen Fach-Kommissionen mit je 13 Mitgliedern beraten die Geschäfte des Kantonsrates vor und erstatten dem Plenum darüber Be-

<sup>3</sup> Vgl. Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern SRL: srl.lu.ch

<sup>4</sup> Zur besseren Lesbarkeit wurde bei Amts- und Funktionsbezeichnungen in diesem Text nur die männliche Schreibweise angeführt. Die zugrunde liegenden Gesetzestexte sind jeweils mit beiden Geschlechtern formuliert.

richt. Zudem kümmern sich zwei 17-köpfige Kommissionen um die Oberaufsicht über die Regierung und die Verwaltung (Aufsichts- und Kontrollkommission) respektive um die Finanzgeschäfte (Planungs- und Finanzkommission). Ausserdem prüft und bereinigt die Redaktionskommission die sprachliche und gesetzestechnische Form von Verfassungs- und Gesetzestexten. Die Kommissionen können zu Teilfragen Ausschüsse einsetzen. Dazu kommen auf Beschluss des Kantonsrates weitere Spezialkommissionen und bei Kantonsratswahlen die Wahlprüfungscommission. Seit Einführung der ständigen Kommissionen wurden allerdings nur wenige Spezialkommissionen eingesetzt. So etwa die Spezialkommissionen Leitungen und Strukturen I und II, welche die Aufgabe hatten, die kantonalen Leistungen mit den finanziellen Mitteln in Übereinstimmung zu bringen.

Die Ratssitzungen sind öffentlich, jene der Geschäftsleitung und der Kommissionen nicht. Es bestehen spezielle Regelungen zur Berichterstattung aus den Kommissionen und zum Beizug externer Personen. Weitere Neuerungen, welche seit Juni 2015 in Kraft sind, betreffen z.B. die Wahl des Kantonsratspräsidenten, welche zeitlich dem Legislaturwechsel angeglichen wird (vorher per Kalenderjahr) oder die Anzahl Sessionstage.

Die Staatskanzlei wird durch den Staatsschreiber geführt. Ihre Aufgaben als allgemeine Stabsstelle umfassen Dienstleistungen zugunsten von Parlament und Regierungsrat, das Publikationswesen, die Kommunikation von Legislative und Exekutive sowie die Aussenbeziehungen. Dazu kommen administrativ zugeordnete, sachlich unabhängige Stellen für den Datenschutz, die Finanzkontrolle und ein Rechtskonsulent für grundlegende Rechtsfragen bzw. als Vertreter des Kantonsrates vor Gericht. Die Parlamentsdienste – bestehend

aus den Sekretariaten, Parlamentsdiensten und dem Protokoll Kantonsrat sowie dem Kommissionendienst zur Betreuung der Kommissionsgeschäfte – sind Teil der Staatskanzlei, welche in diesen Aufgabebereichen dem Kantonsrat unterstellt ist. So erfolgt etwa die Wahl der Leitung Parlamentsdienst und der wissenschaftlichen Mitarbeitenden des Kommissionendienstes auf Vorschlag der Linie durch den Staatsschreiber und muss durch die GL bestätigt werden.

## Hintergründe und Debatte

Trotz der zahlreichen Einzeländerungen und der Totalrevision der Geschäftsordnung wird die bestehende Ordnung der Organisation des Parlaments und der Arbeitsabläufe des Kantonsrates durch die aktuelle Revision nicht grundsätzlich verändert. Zwar wurden in der Vorbereitung einzelne Themen diskutiert, welche einschneidendere Neuerungen gebracht hätten, etwa die Frage eines Wochensystems für die Sessionen oder die Frage eines unabhängigen Parlamentsdienstes. Diese Vorschläge wurden von den vorbereitenden kantonsrätlichen Gremien jedoch alle verworfen. Die monatlichen Sessionen wurden primär aus Rücksicht auf das Milizsystem beibehalten, jedoch die Anzahl vorgesehener Sitzungstage auf 14,5 Tage reduziert. Ein von der Staatskanzlei unabhängiger Parlamentsdienst wurde ausführlich diskutiert, jedoch unter anderem aufgrund der dazu notwendigen Änderung der erst 2008 revidierten Kantonsverfassung, welche heute das monistische Modell des zwischen der Regierung und dem Kantonsrat koordinierenden Staatsschreibers festlegt (vgl. § 54 Abs. 3 KV), verworfen.

Die früher dem Kantonsrat obliegende Zuweisung der Sachgeschäfte an die Kommissionen wurde der GL übertragen und

nicht auf die administrative Ebene (Staatskanzlei) verschoben, um dem politischen Aspekt der Aufgabe Rechnung zu tragen. Allerdings erfolgt die Zuweisung aufgrund eines Zuteilungsschemas im Anhang des Aufgaben- und Finanzplanes und mit Rücksicht auf die Auslastungen der vorbereitenden Kommissionen. Nur bei Widerspruch innerhalb der GL respektive zur Einsetzung einer Spezialkommission wird der Zuweisungs- bzw. Einsetzungsentscheid an den Kantonsrat überwiesen. Solcherart können der Grossteil der Geschäfte rasch und mit wenig Aufwand zugewiesen werden, ohne jedoch die Mitsprachemöglichkeiten der Gremien zu beschränken.

Ebenfalls zur Effizienzsteigerung der Abläufe dienen die Fristen zur Stellungnahme des Regierungsrates bei parlamentarischen Vorstössen von sechs Monaten für Anfragen und Einzelinitiativen respektive einem Jahr für Motionen und Postulate. Wobei im Einzelfall die GL über angemessene Fristverlängerungen beschliessen kann. Weiter wurden in einem neuen Paragraphen in einem eigenen Abschnitt das Begnadigungswesen und dessen Abläufe geregelt. Die darin festgehaltenen Fristen beruhen auf Erfahrungswerten.

Der bislang schon recht aufwändige Ablauf zur Einreichung einer Kantonsinitiative (Standesinitiativen) wurde durch die neue Bundesvorschrift (Art. 115 Abs. 2 Parlamentsgesetz) zusätzlich komplizierter. Neu stösst der Kantonsrat die Ausarbeitung einer Kantonsinitiative durch die Regierung mittels einer Motion und deren Erheblichkeitserklärung an.

Im Bereich der Steuerung der Aufgaben und Finanzen wurden 2010 die Instrumente Kantonsstrategie, Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie Voranschlag als Bestandteile des kantonalen Planungsprozesses vorgesehen. Nach ersten Erfahrungen wurde nun die Abgrenzung der Instrumente klarer gefasst.

Die Besetzung von Richterstellen und weiterer Funktionen von Justizorganen wird durch die GL vorbereitet und deren Rahmenbedingungen – wie etwa das Anforderungsprofil oder die Parteienvertretung – definiert. Dies umfasst gegen 250 Wahlen pro Legislatur. Die konkreten Bewerbungsdossiers werden dabei durch den Ausschuss Richterwahlen beurteilt, welcher sich aus den Mitgliedern der Justiz- und Sicherheitskommission unter Vertretung aller Fraktionen zusammensetzt. Zur inhaltlichen Abstützung der Empfehlungen zur Wiederwahl durch den Wahlausschuss wurde ein Berichts- und Referenzwesen eingeführt.

### Erfahrungen

Die Schaffung ständiger Kommissionen zu bestimmten Aufgabenbereichen verschaffte diesen eine gewisse Kontinuität in der Zusammenarbeit, weil sie sich in der Zusammensetzung während einer Legislatur kaum ändern. Aber auch ein gewisses politisches Gewicht z.B. als beständiger und kompetenter Kontakt für die Exekutive und für die Verwaltung, sowie durch das sich dadurch ergebende Netzwerk. Unter dem Aspekt der Unabhängigkeit kann das allerdings auch als heikel angesehen werden.

Die zentrale Stellung der GL des Kantonsrates bei der Koordination zwischen den verschiedenen Räten, Kommissionen, Funktionen und Rollen sowie der politischen Agenda hat insofern zur Vereinfachung der Abläufe geführt, als die Zuständigkeitsvermutung für praktisch alle Belange zunächst bei der GL liegt. Dieses Gremium hat zudem einen sehr guten Überblick über den Informationsfluss und die laufenden parlamentarischen Geschäfte. Die Unterlagen zu den GL-Sitzungen liegen den Mitgliedern jeweils etwa eine Woche im Voraus vor, sodass diese vorbereitet und Absprachen

innerhalb oder zwischen den Fraktionen vorgenommen werden können. Die eigentliche Sitzung kann somit effizient geführt werden.

Die wesentlichste Aufgabe der Geschäftsleitung liegt in der möglichst optimalen Vorbereitung und Durchführung der Sesssionen des Kantonsrates und der Arbeiten der vorberatenden Kommissionen. Sie ist demzufolge kein Gremium, in dem politische Sachgeschäfte inhaltlich kontrovers diskutiert werden. Die Fraktionsvorsitzenden, die Ratsleitung und die Staatskanzlei arbeiten lösungsorientiert und weitgehend konsensual. Zu den Spannungsfeldern gehören Fragen der Verteilung von Ämtern (Kommissionssitze, Richterposten, etc.) oder Aspekte der Effizienz des Ratsbetriebes, beispielsweise wenn aus Sicht politischer Minderheiten unter dem Vorwand der Effizienz formale Regeln zum «Diktat der Mehrheiten» missbraucht werden könnten. Die Arbeitsweise der GL wird indes stark durch die Vorbereitungsarbeit der Staatskanzlei, des Staatsschreibers beziehungsweise der weiteren fallweise mit beratender Stimme Einsitz nehmenden Amts- und Funktionsträger geprägt. In Gremien wie der GL entwickelt sich eine von den Akteuren abhängige Arbeits- und Diskussionskultur. Entsprechend kann das Zusammenwirken z.B. zwischen GL und Staatsschreiber geprägt sein von allenfalls korrigierendem Goodwill oder – als gegenteiliges Extrem – von generellem Misstrauen. Ebenso hat der Wunsch nach vorzulegenden Optionen pro Geschäft respektive dem geforderten Detaillierungsgrad der Vorbereitung einen Einfluss auf den Sitzungsverlauf und die Flughöhe der Diskussion.

timieren und die erforderliche Machtbasis für die Durchsetzung der sachlichen Verwaltungsentscheidungen liefern». Das System der Politik unterscheidet dabei – systemtheoretisch zugespitzt – in Macht und Nicht-Macht. Dies bedeutet im Falle von Parlamenten die Möglichkeit des (geschickten) Setzens von Inhalten auf der Agenda und die Gewinnung von Mehrheiten. Diesem vorgelagert sind Strukturen, welche diese Möglichkeiten schaffen respektive zu verhindern trachten. So etwa Partei- und Wahlsysteme oder wie die in diesem Artikel fokussierten Gremien zur Agenda-Setzung und zur Aufrechterhaltung des Ratsbetriebes. Eine Struktur wie die Organisation eines Parlaments bindet somit eine komplexe Umgebung von Begleitstrukturen ein und ab.

Der Kanton Luzern organisiert die Terminierung und Zuweisung der Geschäfte in einer politisch basierten, aber dennoch stark aus dem politischen Tagesgeschäft herausgenommenen Geschäftsleitung. Die Kombination von beratender Einsitznahme administrativer Rollenträger, deren Agenda-Vorschlag und politisch breit abgestützter Mitgliedschaft der Geschäftsleitung, ermöglicht einen an Effizienz orientierten Ablauf der parlamentarischen Geschäfte und das Regeln von Koordinationsproblemen zwischen Regierung, Verwaltung, Parlament, dessen Kommissionen usw. auf relativ einfache Art. Es besteht die Hoffnung, mit dieser Organisation den Bedürfnissen nach effizienter, aber auch als gerecht empfundener Entscheidungsfindung eine möglichst dauerhafte Basis gegeben zu haben und den so gefällten Entscheiden die nötige Akzeptanz und Glaubwürdigkeit zu verschaffen. ●

## Fazit

Nach einer Definition von Niklas Luhmann soll «die Politik [...] verantworten, legi-



# Les organes de direction des parlements : situation fribourgeoise

Benoît Rey  
Député, 1<sup>er</sup> Vice-Président du Grand  
Conseil de Fribourg

Fribourg s'est doté le 16 mai 2004 d'une nouvelle constitution cantonale. Cette dernière, dans ses dispositions sur l'organisation de l'Etat, comprend des nouveautés qui touchent le pouvoir législatif. Hormis la réduction du nombre de membres du Grand Conseil de 130 à 110, elle entérine la séparation de son secrétariat de la Chancellerie d'Etat. Elle prévoit également d'autres modifications, qui ont nécessité la révision de l'ancienne loi portant règlement du Grand Conseil. Avec le concours d'un groupe de travail ad hoc, le Bureau du Grand Conseil a donc élaboré un projet de loi portant révision complète de sa loi d'organisation. Adoptée le 6 septembre 2006, la nouvelle loi<sup>1</sup> présente quelques nouveautés intéressantes.

- Une nouvelle commission permanente : la *Commission des affaires extérieures*, devenue indispensable pour assurer l'examen préalable tous les projets de conventions et de concordats intercantonaux et répondre aux exigences de la convention sur la participation des parlements (CoParl)<sup>2</sup>.

- Un nouvel instrument parlementaire : le *mandat*, qui permet au Grand Conseil d'amener le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine qui relève de la compétence de ce dernier. Cet instrument est assez délicat, car il fait l'objet de fréquentes demandes d'irrecevabilité liées à la répartition des compétences. En outre, si le Conseil d'Etat s'y oppose, il ne peut être accepté qu'à la majorité qualifiée.
- Un second nouvel instrument parlementaire : l'*initiative parlementaire*. Cet instrument charge un organe du Grand Conseil d'élaborer un projet d'acte, en général, un projet de loi. Il s'agit là également d'un outil intéressant mais assez ardu à mettre en œuvre, car il exige de grandes compétences et disponibilités de la part des député-e-s et des collaborateurs-trices du Secrétariat du Grand Conseil.

Les organes de direction du Parlement ont également été modifiés par cette nouvelle loi. Les tâches et le fonctionnement du Bureau du Grand Conseil ont passablement évolué au cours de ces dernières législatures.

En premier lieu, l'introduction du vote électronique, le contrôle automatique des présences ainsi que l'élection de tous les magistrats par le Grand Conseil ont considérablement modifié le rôle des scrutateurs. Ils sont assez occupés par les dépouillements mais moins présents à l'organisation des débats et au suivi des votes sur les projets de lois. Les chefs des groupes politiques, qui, eux, prenaient part aux séances du Bureau avec voix consultative, souhai-

<sup>1</sup> Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1).

<sup>2</sup> Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl ; RSF 121.4)

taient un rôle plus actif. La nomination des membres et des présidents-e-s de commissions est devenue un enjeu assez important et l'objet de maintes négociations. Les questions stratégiques des relations avec les autres autorités interpellent également tout particulièrement les chefs de groupes. La nouvelle loi leur donne désormais une voix délibérative et, contrairement aux scrutateurs, ils sont autorisés à se faire remplacer.

La nature des délibérations du Bureau est également en cours d'évolution. Si l'organisation des sessions y prend encore une bonne part, les questions générales telles que les relations avec les autres organes de l'Etat prennent de plus en plus d'importance. Avec l'exécutif, la répartition des tâches, l'avancement des dossiers, la tenue des délais, les collaborations et les représentations sont souvent objet de discussion. Les questions liées aux organes chargés des affaires judiciaires, essentiellement le Conseil de la magistrature et la Commission de justice du Grand Conseil, nécessitent également certaines mises au point.

Les séances du Bureau réunissent un grand nombre d'intervenants : membres du Bureau (14) et représentants des services parlementaires (2) voire, pour environ la moitié des points à l'ordre du jour, de la Chancellerie d'Etat (1). Dès lors, il est parfois plus efficace d'en déléguer une partie (par exemple un membre de la présidence triciphale accompagné des cinq chefs de groupes) pour traiter de sujets qui nécessitent de plus amples discussions. Ce système de sous-commissions fonctionne à satisfaction et ces délégations font ensuite rapport au Bureau, qui décide alors formellement.

Les président-e-s des commissions permanentes, mais également ceux et celles de commission ad-hoc qui préparent des

projets de loi de grande ampleur ou exceptionnellement des commissions d'enquête, jouent un rôle important. Par contre, il est assez rare qu'ils soient invités et entendus par le Bureau, leurs demandes, récriminations ou suggestions passant prioritairement par les chefs de groupes.

La création d'un service parlementaire indépendant a amené plus de clarté dans les différentes compétences des organes de l'Etat. Elle a contribué au renforcement de la position du Grand Conseil. Certaines questions de coordination ont dû être clarifiées en particulier avec la Chancellerie. Avoir son propre secrétariat permet également une meilleure définition des priorités par exemple en ce qui concerne l'organisation ou la gestion de l'information, les questions liées au site web et au « futur » parlement sans papier. En ce qui concerne la gestion du personnel, le Bureau est informé mais intervient peu. C'est la tâche de la secrétaire générale en discussion avec le président si nécessaire.

Le Bureau a de nombreuses compétences et le/la président-e en exercice également. Par contre, la présidence (le/la président-e et les deux vice-président-e-s) n'a pratiquement aucune compétence propre ou fonction particulière, si ce n'est la suppléance évidemment. Il serait certainement intéressant de creuser quelque peu les avantages que pourraient donner le renforcement d'un tel organe comme interlocuteur pour les autres partenaires. Un-e président-e change chaque année – la présidence assure au moins un roulement de personnes sur trois ans. ●





# Die Büros des Nationalrates und des Ständerates: Hierarchisch vorgesetzte Parlamentsleitungen oder Organe der Selbstorganisation des Rates?

Martin Graf

Sekretär der Staatspolitischen  
Kommissionen der Eidg. Räte

«Jeder Rat bestellt für seine Leitung und für weitere ratseigene Angelegenheiten ein Büro» (Art. 35 Parlamentsgesetz [SR 171.10]). Unter «Leitung» wird in der öffentlichen Verwaltung oder in der Privatwirtschaft eine hierarchisch übergeordnete Funktion verstanden: «Leitung» bedeutet, dass eine Person oder eine Gruppe von Personen in ihrem Zuständigkeitsbereich über eine generelle Weisungskompetenz verfügt. Bereits der Begriff des «Ratsbüros» deutet allerdings darauf hin, dass es nicht auf diese Art leitet: Ein «Büro» ist ein Hilfsorgan, das Entscheide vorbereitet und ausführt; das «Büropersonal» sollte die Chefs zwar unterstützen, aber nicht leiten!

## Gleichberechtigung der Ratsmitglieder versus Parlamentshierarchie

Die Chefs eines Parlamentes sind alle seine Mitglieder. Die Gleichstellung und Gleichberechtigung dieser Mitglieder ergibt sich zwingend aus dem demokratischen Grundsatz der Gleichberechtigung aller Bürgerinnen und Bürger, welche das Parlament wählen. Wären einzelne Parlamentsmitglieder gegenüber anderen Mitgliedern überge-

ordnet und weisungsberechtigt, so wären die demokratischen Rechte der Wählerinnen und Wähler der Parlamentsmitglieder «zweiter Klasse» verletzt.<sup>1</sup>

Trotz dieser grundsätzlichen Überlegungen braucht ein Parlament ein Organ, das für die zweckmässige Organisation der parlamentarischen Arbeit besorgt ist; ein Rat mit 200 oder auch nur 46 Mitgliedern kann sich nicht spontan im Plenum selbst organisieren. Das Parlamentsrecht überträgt diese organisatorischen und administrativen Aufgaben den einzelnen Ratsbüros oder der die Büros beider Räte umfassenden Koordinationskonferenz (sofern beide Räte betroffen sind) oder der Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung als gemeinsamer Subkommission beider Ratsbüros.<sup>2</sup>

In der ursprünglichen Konzeption des Parlamentarismus war nur das Ratsplenum als Repräsentation der gesamten Bevölkerung demokratisch legitimiert, die Zuständigkeiten des Parlamentes wahrzunehmen. Eine Kompetenzdelegation an ein Organ des Parlaments widersprach diesem Verständnis des Parlamentarismus. Das galt auch für die Zuständigkeiten des Ratsbüros, dessen Entscheide grundsätzlich unter dem Vorbehalt

<sup>1</sup> Siehe dazu die eingehende Darstellung in MORITZ VON WYSS: Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Zürich 2001, S. 83 ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu im Detail und mit Nennung der einzelnen Rechtsgrundlagen: BORIS BURRI: Art. 35 (Ratsbüros), Art. 37 (Koordinationskonferenz) und Art. 38 (Verwaltungsdelegation), in: MARTIN GRAF/CORNELIA THELER/MORITZ VON WYSS (Hg.): Kommentar zum ParlG, Basel 2014.



standen, dass sie im Rat nicht bestritten werden. Dieser Grundsatz gilt heute nicht mehr unumschränkt; er widerspricht in vielen Bereichen, insb. in der Parlamentsverwaltung, den praktischen Anforderungen. Die demokratische Konzeption des Parlamentes der gleichberechtigten Ratsmitglieder, die kein vorgesetztes Organ dulden, ist damit allerdings nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Das zeigt sich z.B. in folgenden Regelungen:

- Die Büros sind zwar für die Einberufung der Räte zuständig, aber ein Viertel der Mitglieder jedes Rates kann eine ausserordentliche Einberufung verlangen.<sup>3</sup>
- Die Festlegung des Sessionsprogramms durch die Büros steht unter ausdrücklichem «Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse über die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände» (Art. 9 Abs. 1 Bst. a Geschäftsreglement des Nationalrates [GRN], Art. 6 Abs. 1 Bst. a Geschäftsreglement des Ständerates [GRS]).
- An die ursprüngliche Kompetenz des Rates zur Wahl der Kommissionen erinnert immer noch Art. 6 Abs. 3 GRS: Ein Mitglied des Rates kann eine Wahl eines Kommissionsmitglieds bestreiten, worauf der Rat entscheidet.<sup>4</sup> Die entsprechende Bestimmung des GRN wurde erst 2003 aufgehoben. Das Büro des Nationalrates hat zwar nun die abschliessende Kompetenz für die Wahl der Mitglieder der Kommissionen; diese Kompetenz ist aber in der Praxis rein formaler Natur, weil die einer Fraktion zustehenden Kommissionsitze nur auf Vorschlag der Fraktion besetzt werden können.

<sup>3</sup> Die Festlegung des Zeitpunkts der Einberufung liegt allerdings in der Zuständigkeit der Büros bzw. der Koordinationskonferenz.

<sup>4</sup> In der Praxis findet diese Bestimmung nie Anwendung; ein derartiger Rekurs würde der spezifischen Kollegialitätskultur des Ständerates widersprechen.

- Gegen eine von einem Büro verhängte Disziplarmassnahme kann vor dem Rat Einsprache erhoben werden. Ein Versuch, dem Rat diese Kompetenz zu entziehen, scheiterte im Jahre 2011.<sup>5</sup>
- Die Kompetenz der Verwaltungsdelegation für die Festlegung der finanziellen und personellen Mittel der Organe der Bundesversammlung steht unter dem Vorbehalt des von den Räten zu beschliessenden Voranschlags der Bundesversammlung.<sup>6</sup>
- Die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Bundesversammlung durch die Koordinationskonferenz bedarf der Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung.

Am Ende des langen Kataloges der Aufgaben der Ratsbüros findet sich in beiden Ratsreglementen eine Auffangkompetenz zur Behandlung «weitere[r] Fragen der Organisation und des Verfahrens des Rates» (Art. 9 Abs. 1 Bst. j GRN, Art. 6 Abs. 1 Bst. j GRS). Daraus darf allerdings keineswegs eine Generalvollmacht abgeleitet werden: Diese Auffangkompetenz gilt nur im Rahmen von Gesetz und Ratsreglement. Gegen das Reglement verstossen<sup>7</sup> hat das Büro des Nationalrates zum Beispiel bei der Festlegung von sog. «organisierten Debatten» zu einer Vielzahl von persönlichen Vorstössen. In derartigen Debatten wird eine Gesamtredezeit auf die Fraktionen verteilt (Art. 47 GRN). Einzelne Ratsmit-

<sup>5</sup> Diese Zuständigkeit sollte allerdings nicht dem Büro, sondern einer Kommission übertragen werden, mit Rekursmöglichkeit an das Büro (Bericht der SPK-NR vom 19.8.2010, BBl 2010 7359; AmtlBull NR 2011 73ff.).

<sup>6</sup> So beantragte die GPK gegen den Widerstand der Verwaltungsdelegation bei der Beratung des Voranschlags 2011 erfolgreich eine Aufstockung ihres Sekretariats.

<sup>7</sup> Gemäss BORIS BURRI (Art. 35, in: MARTIN GRAF/CORNELIA THELER/MORITZ VON WYSS [Hg.]: Kommentar zum ParlG, Basel 2014) ist das Büro hier in eine «Grauzone» vorgestossen, in der «sich die Frage der Zulässigkeit einer Massnahme stellt» (N 18).

glieder erhielten kein Rederecht, obwohl das Ratsreglement den Urhebern einer Motion oder eines Postulates ein Rederecht einräumte (Art. 46 Abs. 4 GRN i.d.F. vom 3. Oktober 2003).

### **Das Büro des Nationalrates im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Wahrung der Rechte der Ratsmitglieder**

Das letzte Beispiel zeigt, dass das Büro des Nationalrates im Spannungsfeld zwischen dem Bestreben nach mehr Effizienz einerseits und der Wahrung der Rechte der Ratsmitglieder andererseits die Letzteren tendenziell zu wenig in Betracht zieht. Dabei stösst es allerdings auf Widerstand:

- Die Praxis der Durchführung von organisierten Debatten führte zur gesetzlichen Verankerung des Rederechts der Urheber eines bestrittenen Vorstosses in Art. 6 Abs. 4 ParlG (Bericht der Staatspolitischen Kommission [SPK] des Ständerates vom 29. August 2011; BBl 2011 6811 ff.) – auf Antrag der SPK beider Räte und gegen den vehementen Widerstand des Büros. Im Nationalrat unterlag das Büro nach einer ungewöhnlich emotionalen Debatte mit 40 zu 123 Stimmen (AmtlBull NR 2012 2076).

Andere Beispiele für dieselbe Tendenz lieferten die Diskussionen anlässlich der Teilrevision des GRN im Jahre 2008 (Bericht der SPK des Nationalrates vom 21. Februar 2008, BBl 2008 1892 ff.; AmtlBull NR 2008 863 ff.):

- Das Büro wandte sich gegen den Antrag der SPK, für die Behandlung von persönlichen Vorstössen pro Session acht Sitzungsstunden zu reservieren. Die SPK obsiegte im Rat mit 141 zu 3 Stimmen.
- Das Büro opponierte der von der SPK vorgeschlagenen Festlegung einer Frist für

die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen durch die Kommissionen. Im Rat setzte sich die SPK mit 89 zu 58 Stimmen durch.

- Das Büro lehnte die von der SPK beantragte Verpflichtung ab, jährlich einmal eine Sondersession einberufen zu müssen. Der Rat stimmte mit 84 zu 57 Stimmen für den Antrag der SPK.
- Hingegen setzte das Büro mit 104 zu 66 Stimmen die Wiedereinführung der sog. «Guillotine» durch: Vorstösse, die während zwei Jahren im Rat unbehandelt bleiben, werden damit abgeschrieben.

### **Aufgaben der Ratsbüros gegenüber den Kommissionen**

Zu den wichtigen Aufgaben der Ratsbüros gehören auch bestimmte Aspekte der Organisation der Kommissionsarbeiten: Sie bestimmen die Sachbereiche der ständigen Kommissionen und setzen ausnahmsweise Spezialkommissionen ein, weisen die von aussen an den Rat gelangenden Beratungsgegenstände den Kommissionen zur Vorberatung zu und legen den Sitzungsplan der ständigen Kommissionen fest.<sup>8</sup> Dabei handelt es sich nicht um Weisungen, sondern um die Schaffung organisatorisch unverzichtbarer Voraussetzungen für die Kommissionsarbeit; die Kommissionspräsidenten müssen jeweils vor der Beschlussfassung durch das Büro konsultiert werden.

Die Ratsreglemente sehen weiter vor, dass die Beratungsgegenstände den Kommissionen mit einer Behandlungsfrist zugeteilt werden: Hier scheint es sich um eine Weisungsbefugnis zu handeln. Diese Zuständigkeit steht jedoch nur auf dem Papier und hat in der Praxis keine Bedeutung. Jede Kommission nimmt sich so viel Zeit

<sup>8</sup> Vgl. dazu im Einzelnen BORIS BURRI, a.a.O. (Fn. 2).

für die Behandlung eines Geschäftes, wie sie es für opportun erachtet. Dem Büro fehlen Instrumente, um die Einhaltung einer Frist durchzusetzen.<sup>9</sup> Angesichts der grossen politischen Bedeutung des «agenda setting» würde eine effektive Fristsetzung durch das Büro tatsächlich eine demokratiopolitisch fragwürdige ratsinterne Hierarchie begründen.

Anlässlich der Parlamentsreform von 1991 waren die Vorstellungen über eine «effektivere Führung und Planung der Parlaments-tätigkeit» (Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991; BBL 1991 III 619, 626, 668 ff.) durch ein politisches «agenda setting» der Ratsbüros noch viel weiter gegangen. Gemäss Art. 8<sup>ter</sup> Abs. 2 GVG i.d.F. vom 4. Oktober 1991 hätte die Koordinationskonferenz die Geschäfte nach ihrer Dringlichkeit einstufen und «eine Legislatur- und Jahresplanung für die Tätigkeiten der Bundesversammlung» erstellen sollen. Mit dem Erlass des ParlG im Jahre 2003 wurde die Legislaturplanung gestrichen, «da es in der Praxis nie eine solche Planung gab» (Bericht der SPK des Nationalrates vom 1. März 1991; BBL 2001 3543). Art. 37 ParlG enthielt zuerst noch einen unbestimmten generellen Planungsauftrag an die Koordinationskonferenz. Mit der Änderung des ParlG vom 21. Juni 2013 wurde daraus die schlichte und konkrete Festlegung der Kalenderwochen der ordentlichen und ausserordentlichen Sessionen (Bericht der SPK des Ständerates vom 29. August 2011; BBL 2011 6811).

In der Praxis von geringer Bedeutung ist auch die Sorge der Büros für die «Koordi-

nation der Tätigkeiten der Kommissionen» (Art. 9 Abs. 1 Bst. d GRN, Art. 6 Abs. 1 Bst. d GRS). Diese Bestimmung begründet keine Weisungsbefugnis. Das gilt auch nicht für den nur im GRN enthaltenen zweiten Satzteil, wonach das Büro über «Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kommissionen entscheidet». Diese Bestimmung ist obsolet, weil Art. 160 BV jeder Kommission das Initiativrecht gewährt und Art. 44 ParlG ein generelles Selbstbefassungsrecht jeder Kommission begründet. Will eine Kommission in ihrem Zuständigkeitsbereich einen Erlassentwurf ausarbeiten oder irgendein Thema aufgreifen, so kann das Büro sie nicht hindern.

Hingegen kann ein Ratsbüro eine Kommission hindern, eine Subkommission einzusetzen. Diese Einsetzung bedarf der Genehmigung des Büros (Art. 14 Abs. 1 GRN; Art. 11 Abs. 1 GRS). In der Praxis hat in den letzten Jahren das Büro des Nationalrates mehrmals diese Genehmigung verweigert. Diese Regelung begründet eine problematische Hierarchisierung der Ratsorgane. Sie widerspricht der den Reglementen übergeordneten Gesetzesbestimmung, wonach die Kommissionen aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen können (Art. 45 ParlG; Allgemeine Rechte). Anlässlich der Totalrevision des GRN im Jahre 2003 beantragte das Büro entgegen dem Entwurf der SPK nicht nur diese Genehmigungspflicht, sondern es wollte auch zusätzliche Sitzungen der Kommissionen ausserhalb des Jahressitzungsplans genehmigen. Der Match ging remis aus, indem das Büro im ersten und die SPK im zweiten Punkt obsiegte. Auch in dieser Diskussion liess sich das Büro primär von Effizienzüberlegungen leiten<sup>10</sup> und trug grundsätzlichen institutionellen Aspekten zu wenig Rechnung. Die

<sup>9</sup> Das gilt zwar auch für die durch das ParlG oder das GRN gesetzten Behandlungsfristen (z.B. für die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen), sofern es sich nur um Ordnungs- und nicht um Verwirkungsfristen (Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen) handelt. Im Gegensatz zu den durch das Büro gesetzten Fristen geniessen die durch den Gesetz- oder Reglementsgeber definierten Fristen aber Respekt.

<sup>10</sup> Wobei diese Überlegungen nicht zu Ende gedacht waren. Die Verweigerung der Einsetzung einer Subkommission kann in der Praxis dazu führen, dass die Plenarkommission

SPK hatte in ihrem Bericht festgehalten: «Die Kommissionen sind Verfassungsorgane (Art. 153 BV), welchen das Parlamentsgesetz bestimmte Aufgaben und Rechte zuweist. (...) Das Geschäftsreglement kann keine Kompetenz der Büros vorsehen, welche gesetzliche Rechte der Kommissionen einschränkt und die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben der Kommissionen behindern kann» (BBl 2003 3475).

## Stellung der Kommissionssekretariate

Die Sekretariate der Kommissionen sind Teil der Parlamentsdienste, die unter Aufsicht der Verwaltungsdelegation stehen und durch eine Generalsekretärin oder einen Generalsekretär geführt werden (Art. 65 Abs. 1 und 2 ParlG). Art. 65 Abs. 3 ParlG legt aber fest: «Sind Dienststellen der Parlamentsdienste für Organe der Bundesversammlung tätig, so arbeiten sie nach deren Weisungen.» Weil die Räte keine innere Hierarchie kennen, darf es nicht sein, dass die Verwaltungsdelegation oder die Leitung der Parlamentsdienste einem Kommissionssekretariat eine Weisung erteilt, welche materielle Auswirkungen hat auf die Erfüllung der Aufgaben der Kommission. Die Trennung zwischen administrativer und fachlicher Unterstellung ist allerdings nicht immer einfach. Es kann in der Praxis zu Konflikten kommen. Zum Beispiel haben im Januar 2012 die SPK beider Räte ihr Sekretariat angewiesen, einer Weisung der Verwaltungsdelegation keine Folge zu geben, welche bestimmte Dokumente nicht mehr in Papierform an die Kommissionen verteilen lassen wollte.<sup>11</sup> In solchen Situa-

tionen kann es sich als problematisch erweisen, dass die Sekretärinnen und Sekretäre der parlamentarischen Leitungsorgane zugleich auch administrative Vorgesetzte der Kommissionssekretariate sind. Letztere könnten unter Druck geraten, der Weisung ihrer administrativen Vorgesetzten, deren Unterstützung sie z.B. im Hinblick auf eine mögliche Karriere benötigen, Vorrang zu geben vor den Bedürfnissen der Kommission. Gefragt sind gute Kommunikation und ein gegenseitiges Verständnis für die Rollen der jeweiligen Organe und ihrer Sekretariate. PASCAL MAHON und DIEYLA SOW weisen in ihrem Rechtsgutachten betr. die Unterstellungsverhältnisse in den Parlamentsdiensten darauf hin, dass es schwer zu erfassende Grauzonen zwischen administrativer und fachlicher Unterstellung gibt. Die Expertise plädiert für eine «harmonisation» dieser beiden Hierarchien, die nur möglich ist, wenn von der administrativen Weisungsbefugnis nur mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht wird.<sup>12</sup>

## Einsitznahme der Kommissionspräsidenten im Büro?

Die Aufgaben der Ratsbüros einerseits und der Kommissionen andererseits sind vielfach aufeinander bezogen, insb. bei der Festlegung des Sessionsprogramms und der Zuteilung der Geschäfte an die Kommissionen: Einerseits benötigt das Büro dafür die Informationen aus den Kommissionen, andererseits sind die Kommissionen von diesen Entscheiden direkt betroffen. Die SPK des Nationalrates ist aufgrund dieser Überlegung zur nahe liegenden Schlussfolgerung gekommen, dass die Kommissionsprä-

Diskussionen selbst durchführen muss, die sie mit Spareffekt an ein kleineres Gremium hätte delegieren wollen.

<sup>11</sup> Siehe dazu MARTIN GRAF: Art. 65, N 9 f., in: MARTIN GRAF/CORNELIA THELER/MORITZ VON WYSS (Hg.): Kommentar zum ParlG, Basel 2014.

<sup>12</sup> PASCAL MAHON/DIEYLA SOW: Relation de subordination des collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement au service d'un organe de l'Assemblée fédérale, avis de droit établi à la demande des Services du Parlement, 19.9.2013 (nicht publiziert), S. 27, 32.

sidien im Büro Einsitz nehmen sollten. Sie beschloss am 13. Februar 2015 mit 13 zu 8 Stimmen, eine entsprechende Reglementsänderung auszuarbeiten (15.400 Pa.Iv. SPK-NR. Kommissionspräsidien. Vertretung im Büro). Die SPK ging davon aus, dass der Nationalrat zwei wichtige Kategorien von Organen kennt, welche die Behandlung seiner Geschäfte vorbereiten, einerseits die Fraktionen, andererseits die Kommissionen: «Die beiden Organe haben zwar verschiedene Aufgaben, sind aber zweifellos gleichwertig und denn auch beide in der Bundesverfassung verankert. Dass bisher nur die Fraktionspräsidien, nicht aber die Kommissionspräsidien an der Ratsleitung direkt beteiligt sind, kann nicht sachlich begründet, sondern allein historisch erklärt werden: Bis 1991 wurde die Kommissionsarbeit zur Hauptsache in Ad hoc-Kommissionen geleistet, die naturgemäss nicht in einem ständigen Leitungsorgan wie dem Büro vertreten sein konnten.»

Die Konsultation des Büros und der Kommissionspräsidien ergab allerdings ein negatives Resultat, so dass die SPK an ihrer Sitzung vom 24. April 2015 darauf verzichtete, ihr Vorhaben weiter zu verfolgen. Dass das Büro selbst sehr deutlich mit 12 Stimmen zu 1 Stimme ablehnend reagierte, war zu erwarten. Erstaunlicher ist, dass auch 8 von 10 Präsidien der anderen Kommissionen nicht zustimmten. In der SPK wurde darauf hingewiesen, dass die teilweise fast gleich lautenden Texte der negativen Stellungnahmen auf eine gewisse «Orchestrierung» hindeuteten.

Das Hauptargument der Gegner war der Effizienzverlust, welchen die Vergrösserung des Büros von 14 auf 21 Mitglieder mit sich bringe. Die SPK hatte die Entgegnung auf dieses zu erwartende Argument in der Begründung ihres Vorschlags vorweg genommen: «Anders als in einem Führungsorgan z.B. in der Wirtschaft kann sich

die Wirksamkeit des Leitungsorgans einer Volksvertretung nicht allein nach Effizienzkriterien bemessen. Genauso wichtig ist das Kriterium der optimalen Repräsentation der für die Planung und Organisation der Ratsarbeit wichtigen Organe: Das sind zweifellos die Kommissionen genauso wie die Fraktionen.»

Der Vorgang zeigt zweierlei: Das Büro des Nationalrates steht aufgrund seiner Zusammensetzung unter starkem Einfluss der Fraktionspräsidien. Diese haben aufgrund ihrer Funktion ein natürliches Interesse daran, eine gewisse Kontrolle sowohl über die einzelnen Ratsmitglieder als Mitglieder ihrer Fraktionen als auch über die Kommissionstätigkeit auszuüben.

### **Bilanz: Das Ratsbüro im Spannungsfeld zwischen hierarchischer Leitung und Selbstorganisation des Rates**

Die schweizerische Demokratie kennt kein bipolar strukturiertes Parlament mit einer Regierungskoalition und einer Opposition, welche sich auf die Dauer einer Legislaturperiode gegenüberstehen, wobei die beiden Lager durch eine weitgehend strikte Fraktionsdisziplin zusammengehalten werden. Ein derartiges Parlament ist notwendigerweise hierarchisch strukturiert: Seine Mitglieder müssen sich in der Regel den Fraktions- bzw. Parteileitungen unterordnen.

Demgegenüber ist die idealtypische Gleichberechtigung der Ratsmitglieder und -organe in schweizerischen Parlamenten nicht bloss Fiktion geblieben. Diese Gleichberechtigung ist «Ausdruck einer individualistischen Repräsentation»<sup>13</sup>: Die Ratsmitglieder verfügen über weitgehende

<sup>13</sup> MORITZ VON WYSS, a.a.O. (Fn. 1), S. 83.

individuelle Initiativ- und Antragsrechte und können solche Rechte nicht nur im Rahmen der Fraktionen wahrnehmen. Das ist möglich, weil die Notwendigkeit zur Unterstützung oder Bekämpfung einer Regierungsmehrheit und damit der Zwang zur Fraktionsdisziplin fehlt. Das heisst nun allerdings nicht, dass die Fraktionen für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Parlaments keine wichtige Rolle spielen. Die Abstimmungsergebnisse des Nationalrates zeigen zwar häufig die Existenz von Fraktionsminderheiten, werden aber doch in der Regel durch das Abstimmungsverhalten geschlossener oder weitgehend einheitlich stimmender Fraktionen bestimmt.<sup>14</sup> Damit spielen Parlamentshierarchien in der Praxis eben notwendigerweise doch eine gewisse Rolle, und auch das von den Fraktionspräsidien dominierte Büro kann einen Leitungsanspruch geltend machen. Aber diese Leitungsfunktion beruht nicht auf formalen Weisungskompetenzen – von der dargestellten problematischen Ausnahme der Genehmigung der Einsetzung von Subkommissionen abgesehen. Wie oben aufgezeigt kann es denn auch vorkommen, dass sich das Büro nicht durchsetzen kann, vor allem in den nicht seltenen Konfliktsituationen zwischen einem Büro, das die Ratsarbeiten möglichst effizient organisieren möchte, und eigenständigen Ratsmitgliedern und -organen, die ihre Initiativ- und Antragsrechte effektiv wahrnehmen wollen. ●

<sup>14</sup> Siehe dazu eingehend: DANIEL SCHWARZ: Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005. Norderstedt 2009.



# Leitungsorgane des basel-städtischen Grossen Rates – Zusammensetzung und Kompetenzen

---

Regine Smit  
II. Ratssekretärin, Leiterin Bereich  
Kommissionen und Rechtsdienst des  
Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

---

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt ist Kantons- und Gemeindeparlament in Einem und wird geführt durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten, unterstützt durch das Ratsbüro.

## Präsidium des Grossen Rates

In der konstituierenden Sitzung Anfang Februar respektive in den Folgejahren jeweils im Januar wählt der Grosse Rat das Ratspräsidium, bestehend aus der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten und einem Vizepräsidium, genannt Statthalter, für ein Jahr. Die grösseren Fraktionen hatten sich vor Jahren auf ein Rotationsprinzip für die Besetzung des Ratspräsidiums geeinigt, nach dem in der Folge alle Fraktionen des Büros im Turnus, das heisst alle sieben Jahre, berücksichtigt wurden. Seit 2009 stellt die SP-Fraktion, die als grösste Fraktion rund einen Drittel des Rates ausmacht, alle vier Jahre oder ein Mal pro Legislatur das Präsidium, alle anderen hingegen alle acht Jahre. Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 («Geschäftsordnung», GO)<sup>1</sup> schreibt in § 16 Abs. 3 vor, dass die Geschlechter bei der Wahl des Präsidiums «angemessen» zu berücksichtigen sind, und definiert auch

gleich den Mindeststandard als eine Vertretung je Legislatur und Geschlecht.

Durch den jährlichen Wechsel des Präsidiums kommen die Fraktionen regelmässig in den Genuss, den Ratsvorsitz zu stellen. Mit dem Präsidialamt ist ein gewisser Ermessensspielraum in der Ratsführung verbunden: Die Amtsinhaberin hat die Möglichkeit, die Details in der Beratung festzulegen und damit die Ratsdebatte zu gestalten. Das Ermessen kann durch den auf sie folgenden Präsidenten wiederum anders ausgeübt werden, was sowohl als Vor- als auch als Nachteil gewertet werden kann. Allzu grosse Unterschiede in der Ratsführung werden allerdings durch den Parlamentsdienst, der für die Sitzungsvorbereitung im Detail verantwortlich ist, und die gleichbleibende Besetzung des Ratsbüros über die gesamte Legislatur tendenziell ausnivelliert. Die Präsidentin oder der Präsident, der im Rat in der Regel kein Stimmrecht hat, kann bei ausgeglichenen Kräfteverhältnissen durch Stichentscheid den Ausschlag zum Entscheid geben.

Unter den Präsidialaufgaben findet man in § 20 der Geschäftsordnung neben der Ratsleitung und dem Vorsitz im Ratsbüro die Sicherstellung der Einhaltung der Geschäftsordnung sowie die Wahrung des parlamentarischen Anstands. Ausserdem repräsentiert der Präsident den Grossen Rat gegen aussen und das Ratsbüro gegenüber den einzelnen Ratsmitgliedern und dem Parlamentsdienst. Bei seinen Aufgaben unterstützt wird das Präsidium durch das Ratsbüro.

---

<sup>1</sup> Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (SG) 152.100



## Büro des Grossen Rates

Das Ratsbüro wird jeweils zu Beginn der Legislatur gewählt und besteht neben der Ratspräsidentin und dem Statthalter aus fünf weiteren Mitgliedern (GO § 17 Abs. 1). Die sieben Büromitglieder werden usanzgemäss aus den sieben grössten Fraktionen des Rates gewählt, sodass jede dieser Fraktionen – unabhängig von ihrer Grösse – eine Vertretung im Büro hat. Seit 2013 gibt es im Grossen Rat nur noch sieben Fraktionen, womit alle im Büro vertreten sind. Fällt die Anzahl Fraktionen im Rat unter sieben, darf die grösste Fraktion zwei Sitze besetzen. Die Wahl ins Büro, die in aller Regel ein späteres Präsidialamt aufgleist, wird im Gegensatz zu den Kommissionswahlen geheim durchgeführt. Die abtretende Präsidentin bleibt nach ihrem Amtsjahr in der Regel bis Ende der Legislatur Mitglied des Büros.

Mit je einer Vertretung aus den grössten Fraktionen ist das Ratsbüro politisch nicht repräsentativ zusammengesetzt. Es ist deshalb grundsätzlich nicht geeignet, sich politisch zu äussern, politische Wertungen vorzunehmen oder Geschäfte vorzubereiten. Trotzdem muss es sich hin und wieder mit politischen Fragen auseinandersetzen: So wurde ihm im Januar 2014 ein Anzug (Postulat) überwiesen, der für Umzonungen zu Lasten von Gewerbebezonen ein erhöhtes Quorum im Grossen Rat forderte. Kriterium für diesen Überweisungsentscheid ans Ratsbüro statt an die grossräthliche Bau- und Raumplanungskommission war wohl weniger die politische Qualität dieser Frage als vielmehr die Tatsache, dass dafür ein erhöhtes Stimmenmehr in der Geschäftsordnung festgelegt werden sollte.

Ausserdem kann das Büro beim freundschaftlichen Austausch mit anderen Parlamenten deren politische Anliegen aufgrund seiner Zusammensetzung zwar zur Kenntnis nehmen, es kann sich dazu inhaltlich

aber nicht äussern. Seine Kompetenz beschränkt sich in solchen Fällen mehr oder weniger darauf, die Anliegen zu Händen der Fraktionen entgegenzunehmen, während Geschäftsleitungen anderer Kantonsparlamente zum Teil repräsentative politische Stellungnahmen abgeben können. Im Vergleich dazu steht das Büro des Grossen Rates eher schwach da: Es hat weder politisches Gewicht noch eine umfassende inhaltliche Leitungsfunktion. Seine Aufgaben beschränken sich auf organisatorische und administrative Bereiche.

## Kompetenzen

Das Ratsbüro besorgt die organisatorischen und administrativen Aufgaben, die der Grosse Rat als Gesamtbehörde nicht erledigen kann, und nimmt die Kompetenzen des Grossen Rates gemäss § 49 des Finanzhaushaltsgesetzes<sup>2</sup> (FHG) gegenüber den ihm unterstellten und zugeordneten Diensten wahr (GO § 18 Abs. 1).

Das Büro betreut die verwaltungsunabhängigen und administrativ dem Grossen Rat zugeordneten Dienststellen Ombudsstelle, Finanzkontrolle und Datenschutzstelle (zusammen mit dem Parlamentsdienst «Kleeblatt-Dienststellen» genannt). Seine Kompetenzen entsprechen dabei seit der Konsolidierung der Dienststellen im März 2013 denjenigen des Regierungsrates gegenüber Dienststellen innerhalb der Exekutive (FHG § 49). Sie umfassen personal- wie auch finanzrechtliche Belange. Das Personal wird zwar durch die Dienststellen selber eingestellt, das Büro entscheidet aber abschliessend über die Stellen-Einreihung in eine Lohnklasse und konsequenterweise auch über ad personam-Einreihungen in

<sup>2</sup> Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012, SG 610.100.



Analogie zu § 9 des Lohngesetzes<sup>3</sup>. Ausserdem genehmigt das Büro die Budgets dieser Dienststellen und leitet sie an den Regierungsrat weiter, der sie unverändert in das kantonale Budget übernimmt. Die Ombudsstelle, die Finanzkontrolle und die Datenschutzstelle sind trotz ihrer administrativen Zuordnung zum Büro des Grossen Rates inhaltlich unabhängig und nehmen keine Weisungen bezüglich ihrer Tätigkeit entgegen.

Die Geschäftsordnung definiert in § 18 Abs. 2 für das Ratsbüro ausserdem einen ganzen Aufgabenkatalog, von der Terminüberwachung gegenüber dem Regierungsrat bis hin zur Koordination der Öffentlichkeitsarbeit des Grossen Rates und seiner Organe.

Neben all seinen organisatorischen Aufgaben wird das Büro inhaltlich insbesondere dann tätig, wenn es bei seinen Aufgaben oder rund um die Organisation des Ratsbetriebs Revisionsbedarf feststellt und als «Hüterin der Geschäftsordnung» dem Grossen Rat einen entsprechenden Bericht mit Beschlussentwurf zur Änderung der Geschäftsordnung vorlegt. Daneben kann es durch einzelne Büromitglieder einen Vorstoss einreichen lassen, der zum Beispiel den Regierungsrat mit einer Gesetzesanpassung beauftragen soll.

### a) Kompetenzen gegenüber dem Rat

Das Ratsbüro plant die Sitzungen des Grossen Rates und verfügt über Antragsrechte: So stellt es dem Grossen Rat Antrag auf Zuweisung eines Geschäfts an eine bestimmte Kommission oder Antrag auf eine bestimmte Sitzverteilung in den Kommissionen, wenn sich die beteiligten Fraktionen

nicht einigen können (Ausführungsbestimmungen<sup>4</sup> (AB) § 43a Abs. 5).

Ausserdem erstellt das Ratsbüro das Budget des Grossen Rates und prüft die Ansätze der Entschädigungen periodisch auf ihre Angemessenheit (GO § 10). Es besorgt die Repräsentation des Grossen Rates und vertritt auch gerichtlich angefochtene Grossratsbeschlüsse gegen aussen.

### b) Kompetenzen gegenüber den Kommissionen

Das Ratsbüro bestellt die Kommissionen, deren Wahl ihm durch die Geschäftsordnung oder vom Grossen Rat übertragen ist. So wählt es im Auftrag des Grossen Rates eine Spezialkommission aus den Fraktionsvorschlägen, was allerdings nur selten, vielleicht einmal pro Legislatur, vorkommt (GO § 18 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit § 83).

Das Büro koordiniert die Arbeit der Kommissionen (GO § 18 Abs. 2 lit. d) und legt die Höhe der Kommissionsmittel fest (AB § 46a Abs. 2). Dazu hat es ein Ausgabenreglement<sup>5</sup> erlassen, das für die Kommissionen verbindlichen Charakter hat. Auch verbindlichen Charakter haben Richtlinien des Büros, die zum Beispiel die Mindestdauer einer Doppelsitzung festlegen, die Grösse einer Subkommission oder das Verfahren bei Einsichtsgesuchen in vertrauliche Kommissionsunterlagen.

Mangels eigentlicher Leitungs- und Weisungsbefugnis des Ratsbüros gegenüber den Kommissionen haben allerdings die meisten seiner Empfehlungen keine Verbindlichkeit. So kann das Ratsbüro zum Beispiel empfehlen, keine schriftlichen Mitberichte zu mündlichen Berichten zu

<sup>3</sup> Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt vom 18. Januar 1995, SG 164.100.

<sup>4</sup> Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006, SG 152.110.

<sup>5</sup> Ausgabenreglement für die Grossratskommissionen vom 3. Mai 2010.

verfassen, die Kommissionen entscheiden aber schlussendlich selber, wie sie ihre Arbeit und damit ihre Berichte gestalten. Es liesse sich diskutieren, ob es nicht sinnvoller wäre, dem Ratsbüro eine gewisse inhaltliche Weisungsbefugnis gegenüber den Kommissionen zuzugestehen. Für eine einheitliche Gestaltung der Ratsdebatten wären verbindliche Vorgaben jedenfalls unabdingbar.

Bei Vertraulichkeitsverletzungen – die Kommissionsverhandlungen sind grundsätzlich vertraulich – obliegt es dem Ratsbüro, den Sachverhalt abzuklären, respektive durch die Disziplinarkommission des Grossen Rates abklären zu lassen. Es kann der fehlbaren Person durch das Präsidium einen Verweis erteilen lassen.

### c) Kompetenzen gegenüber den Fraktionen

Das Ratsbüro verfügt über einen direkten Draht zu den Fraktionen, der dem Informationsaustausch dient. Kleine Fraktionen, die nicht im Büro vertreten sind, werden über sie betreffende Bürobeschlüsse jeweils durch den Parlamentsdienst informiert.

Die Fraktionsentschädigungen werden auf Antrag des Ratsbüros durch den Grossen Rat beschlossen (GO § 13 Abs. 3, AB § 14).

### Weitere Gremien

Das Ratspräsidium, der Statthalter sowie das letzte Präsidium bilden zusammen den *Büroausschuss*<sup>6</sup>. Er unterstützt das Präsidium in dessen Leitungsfunktion und handelt in dringenden Fällen oder während der langen Sommerpause in Vertretung des Ratsbüros. Der Büroausschuss dient einzig der Selbstorganisation und weist keine Organqualität auf.

<sup>6</sup> In «Richtlinien für Büro und Präsidium» des Büros, Oktober 2004.

Auf blosser Usanz beruhen die *Interfraktionelle Konferenz* und die Konferenz der Kommissionspräsidien. Die «Interfraktionelle» ist eine rein informative Konferenz, zu der einmal monatlich vor dem ersten Grossratstag die Fraktionspräsidien zusammenkommen und sich über ihre Anträge zu den traktandierten Grossratsgeschäften austauschen. Sie dient damit einer besseren Vorbereitung der Plenumsitzung, verfügt im Gegensatz zu anderen Kantonen aber über keine formalen Kompetenzen wie etwa eine Wahlvorschlagskompetenz.

Die *Konferenz der Kommissionspräsidien* findet seit Schaffung der ständigen Kommissionen zwei Mal jährlich unter der Federführung eines Büromitglieds statt. Sie dient primär dem Erfahrungsaustausch unter den Kommissionspräsidien. So können die Arbeitsweisen der Kommissionen – wo sinnvoll und von den Präsidien gewünscht – untereinander abgeglichen werden. Allerdings besteht gegenüber den Kommissionen kein Weisungsrecht. Die Konferenz, an der auch Vertreter des Parlamentsdienstes anwesend sind, dient ausserdem als Plattform für den Austausch zwischen den Kommissionen und dem Ratsbüro. Letzteres kann daraus wertvolle Informationen zur Arbeit in den Kommissionen gewinnen und allenfalls durch Erlass einer Empfehlung koordinierend eingreifen. Die Konferenz ist ein reines Koordinationsgremium ohne Kompetenzen.

### Einbettung des Kommissionensystems

Das Ratsbüro, die Kommissionen und die Interfraktionelle Konferenz werden in Basel-Stadt völlig unabhängig voneinander bestellt. Die Büro-Zusammensetzung ist allein fraktionsbedingt, indem je eine Vertretung der sieben grössten Fraktionen Einsitz nimmt. Kommissions- und Frak-

tionspräsidien werden nicht von einer Büro-Mitgliedschaft ausgeschlossen, eine Korrelation ist allerdings zufällig und eine Ausnahmeerscheinung.

Bei der Bestellung der 13 ständigen Kommissionen sind die Fraktionen – im Gegensatz zur Bestellung des Ratsbüros – «im Verhältnis ihrer Stärke» zu berücksichtigen, bei der Bestellung der Präsidien «angemessen» (GO § 14). Dabei ist das Verfahren bei der letzten Revision der Kommissionsbestellung<sup>7</sup> bewusst nicht näher definiert worden. Man wollte am bisherigen System festhalten: Usanzgemäss wird einzig die Anzahl der Präsidien pro Fraktion mit dem Schlüssel für eine 13er Kommission nach dem Bruchzahlverfahren bestimmt. Die Verteilung auf die einzelnen Kommissionen wird dabei in der eigens zu diesem Zweck einberufenen Fraktionspräsidien-Sitzung unter der Leitung des bisherigen und des vorangehenden Grossratspräsidiums im Januar vor Legislaturbeginn untereinander ausgehandelt. Einzige gesetzlich festgeschriebene Regel dabei ist jene, dass das Präsidium der Finanzkommission nicht der gleichen Fraktion angehören darf, in der sich die Mitglieder der politischen Partei der Vorsteherin oder des Vorstehers des Finanzdepartements organisieren (GO § 67 Abs. 2). Das Präsidium der Geschäftsprüfungskommission darf wiederum nicht der gleichen Fraktion angehören wie das Präsidium der Finanzkommission (GO § 67 Abs. 3). Die Fraktionen haben ein Vorschlagsrecht.

Eine Sonderstellung unter den ständigen Kommissionen nimmt allerdings die Wahlvorbereitungskommission ein: Sie ist in Grösse und Zusammensetzung von der Anzahl Fraktionen im Rat abhängig: Jede Fraktion stellt unabhängig von ihrer

Grösse je eine Vertretung für die Wahlvorbereitungskommission (GO § 72 Abs. 3). Begründet wurde die Sonderstellung unter den Kommissionen mit den Argumenten, dass die Wahlgeschäfte geheim beraten werden und im Plenum keine Diskussion stattfindet<sup>8</sup>. Der Entscheid des Grossen Rates ergeht dabei ausschliesslich aufgrund des Wahlvorschlages der Kommission, der gemäss Spezialkommission in neuerer Zeit nicht mehr politisch motiviert war, sondern vielmehr aufgrund der Qualifikation für ein Amt erging.

Die Kommissionspräsidien bilden zusammen die Konferenz der Kommissionspräsidien (vgl. dazu oben).

## Leitungsorgane und Parlamentsverwaltung

Der Grosse Rat verfügt seit 2004 über einen von der übrigen Staatsverwaltung unabhängigen Parlamentsdienst (GO § 19). Er ist direkt dem Ratsbüro unterstellt und befolgt dessen Weisungen. Das Ratsbüro schlägt dem Grossen Rat die Leitung des Parlamentsdienstes zur Wahl vor, erstellt den Stellenplan und wählt auf Vorschlag der Leitung die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes. Es ist sowohl für die Einreihung der Mitarbeitenden (Reglement über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes<sup>9</sup> § 6 Abs. 1) wie auch für personalrechtliche Massnahmen zuständig. Ausserdem erstellt das Büro das Budget des Parlamentsdienstes.

Das Ratsbüro nimmt seine Leitungsfunktion gegenüber dem Parlamentsdienst vor allem durch das Ratspräsidium und den Büroausschuss wahr.

<sup>7</sup> Vgl. Bericht der Spezialkommission zur Überprüfung der Regeln für die Bestellung von Kommissionen (Kommissionsschlüssel), Nr. 11.5104 vom April 2011.

<sup>8</sup> Vgl. Bericht der Spezialkommission zur Überprüfung der Regeln für die Bestellung von Kommissionen (Kommissionsschlüssel), Nr. 11.5104 vom April 2011.

<sup>9</sup> Reglement über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes vom 19. März 2003, SG 152.400.

Der Parlamentsdienst verfügt über einen Stellenpool, aus dem die Kommissionssekretariate gestellt werden. Jede Kommission hat Anrecht auf eine bestimmte Anzahl Stellenprozente, wie sie das Büro beschlossen hat.

Die Kommissionssekretärinnen und -sekretäre unterstützen die Kommissionen in ihrer Arbeit inhaltlich und entlasten die Präsidien von allen organisatorischen und administrativen Aufgaben. Fachlich unterstehen die Kommissionssekretariate den gewählten Kommissionspräsidien, administrativ jedoch der Leiterin des Bereichs Kommissionen und letztlich dem Parlamentsdienst.

Diese Doppelunterstellung verursacht immer wieder unbefriedigende Situationen. So etwa, wenn es um die jährlich stattfindenden Mitarbeitenden-Gespräche geht, die durch die Vorgesetzte im Parlamentsdienst durchgeführt werden. Letztere erhält bei reibungsloser Kommissionsarbeit nur in Ausnahmefällen Rückmeldung zur Kommissionsarbeit ihrer Team-Mitglieder. Sie bitet die Kommissionspräsidien deshalb im Vorfeld der Gespräche um deren inhaltliche Rückmeldung zur Arbeit der Sekretärinnen und Sekretäre, die sie dann in die Mitarbeitenden-Gespräche aufnehmen kann. Solche indirekten Feedbacks werden zum Teil sowohl von den Sekretärinnen und Sekretären wie auch von den Kommissionspräsidien als unbefriedigend wahrgenommen. Viele Beteiligte würden direkte Rückmeldungen zur Arbeit zwischen Präsidien und Sekretären bevorzugen. Allerdings zeigen nicht alle Kommissionspräsidien das gleiche Mitwirkungsinteresse in Personalfragen und ein Einbezug nur der interessierten Präsidien in die Gespräche würde zu einer Ungleichbehandlung auf beiden Seiten führen. Die Doppelunterstellung kann von den Präsidien ausserdem dann als unbefriedigend empfunden werden, wenn eine neue Mitar-

beitende auf Vorschlag der Leitung des Parlamentsdienstes explizit für die Begleitung einer bestimmten Kommission eingestellt wird, deren Präsidium aber trotzdem nicht in den Personalentscheid miteinbezogen wird. Einerseits steht das Vorschlagsrecht der Leitung des Parlamentsdienstes zu und andererseits wird die Person unabhängig von einem politisch auf Zeit gewählten Präsidium vom Parlamentsdienst eingestellt. Ausserdem problematisch ist die Doppelunterstellung bei regelmässiger zeitlicher Überbeanspruchung des Sekretariats. Die Sekretärin oder der Sekretär muss sich in solchen Fällen gegenüber dem Arbeitsanfall aus den Kommissionen wegen organisatorischer Vorgaben aus dem Parlamentsdienst abgrenzen, stösst dabei aber teilweise auf wenig Verständnis von Seiten der Präsidien. In solchen Fällen kann es letztlich Aufgabe des Ratsbüros sein (respektive des Mitglieds des Ratsbüros, das der Fraktion des Kommissionspräsidiums angehört), zwischen dem Kommissionspräsidium und dem Parlamentsdienst zu vermitteln. ●



# Die Führungsstruktur des Walliser Grossen Rats

---

Claude Bumann  
Chef des Parlamentsdienstes  
des Kantons Wallis

---

selbstständigen Parlamentsdienst geschaffen, thematische Kommissionen eingeführt und – unter Auflösung der Konferenz der Fraktionspräsidenten – seine Leitungsorgane gestrafft. Das Walliser Parlament hat heute folgende Führungsstruktur:

Der Grosse Rat des Kantons Wallis hat sich im Jahre 2002 einer Revitalisierung unterzogen und dabei im Wesentlichen einen

## 1. Präsidium des Grossen Rates

Zusammensetzung	<ul style="list-style-type: none"><li>• Präsident<sup>1</sup></li><li>• 1. Vizepräsident</li><li>• 2. Vizepräsident</li><li>• Vertretung ist nicht möglich</li></ul>
Amtsdauer und Wahl	<ul style="list-style-type: none"><li>• Amtsdauer: 1 Jahr</li><li>• an der konstituierenden Versammlung am 3. Montag nach den Parlamentswahlen (1. Märzwochenende)</li><li>• in den drei folgenden Jahren jeweils am letzten Tag der Maisession</li><li>• es gibt keinen vorgeschriebenen Turnus, die Fraktionspräsidenten einigen sich aber in der Regel zu Beginn der Legislatur für die folgenden vier Jahre</li><li>• Kampfwahlen gibt es in der Praxis nur um den Posten des 2. Vizepräsidenten; dem Gewählten sind das Amt des 1. Vizepräsidenten und des Präsidenten praktisch verbürgt</li></ul>
Kompetenzen des Präsidenten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Leitung der Verhandlungen</li><li>• Einberufung und Leitung der Sitzungen des Präsidiums und des Büros</li><li>• Zeichnungsberechtigung zu zweit mit dem Chef des Parlamentsdienstes</li><li>• Empfang der an das Parlament gerichteten Korrespondenzen und Petitionen</li><li>• Vertretung nach aussen</li></ul>
Kompetenzen des Präsidiums	<ul style="list-style-type: none"><li>• Leitung des Parlamentsdienstes</li><li>• Vorbereitung der Geschäfte des Büros</li><li>• Erstellung des Budgets des Grossen Rates</li><li>• Ernennung der untergeordneten Mitarbeiter des Parlamentsdienstes</li></ul>
Ideales Profil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gute Kenntnisse des Parlamentsrechts</li><li>• Erfahrung in der Sitzungsleitung</li><li>• Natürliche Autorität</li><li>• Überzeugungs- und Durchsetzungsvermögen</li><li>• Diplomatisches Geschick</li><li>• Gute Rhetorik</li><li>• Humor und Schlagfertigkeit</li><li>• Vertrauen in die Mitarbeiter des Parlamentsdienstes</li><li>• Verzicht auf Selbstdarstellung</li><li>• Verzicht auf dogmatische Durchsetzung von Parteiinteressen</li></ul>

<sup>1</sup> Jede Bezeichnung der Person, des Status oder der Funktion gilt in gleicher Weise für Frau oder Mann.

## 2. Büro des Grossen Rates

Zusammensetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Mitglieder des Präsidiums mit beschränkter Amtsdauer</li> <li>• alle Fraktionspräsidenten (derzeit: 8) mit unbeschränkter Amtsdauer</li> <li>• der Vorschlag, dass Fraktionen mit über 20 (von 130) Grossratsmitgliedern über einen 2. Sitz im Büro verfügen, kommt demnächst auf den Tisch</li> <li>• die Fraktionspräsidenten können sich vertreten lassen</li> <li>• der Staatsratspräsident und der Staatskanzler nehmen an den Sitzungen mit beratender Stimme teil</li> <li>• Der Chef des Parlamentsdienstes und sein Adjunkt (Protokollführung) sind ebenfalls eingeladen</li> <li>• Bei Bedarf können der Präsident des Kantonsgerichts oder die Kommissionspräsidenten mit beratender Stimme zu den Sitzungen eingeladen werden</li> <li>• Das Protokoll kann von den Abgeordneten beim Parlamentsdienst eingesehen werden</li> <li>• Bei Stimmengleichheit hat der Präsident den Stichentscheid</li> </ul>
Kompetenzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festsetzung der in der Session zu behandelnden Geschäfte</li> <li>• Festlegung des Sessionsprogramms (Datum, Dauer, Tagesordnung)</li> <li>• Ernennung der Kommissionen (mit Ausnahme der Geschäftsprüfungs-, der Finanz- und der Justizkommission, welche vom Parlament selbst gewählt werden)</li> <li>• Zuteilung der Geschäfte an die thematischen Kommissionen mit der Möglichkeit zur Ansetzung einer Frist für die Unterbreitung des Berichts, jedoch ohne Weisungsrecht</li> <li>• Koordination der Arbeiten zwischen den Kommissionen</li> <li>• Bewilligung von Spezialberichten</li> <li>• Vorschlag an den Grossen Rat für die Ernennung des Chefs des Parlamentsdienstes</li> <li>• Koordination der Beziehungen zwischen dem Grossen Rat, dem Staatsrat und dem Kantonsgericht</li> <li>• Auffangkompetenz für Fragen, die nicht ausdrücklich in die Zuständigkeit eines anderen Organs fallen</li> </ul>
Ideales Profil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verankerung in der eigenen Fraktion</li> <li>• Verhandlungsgeschick und Durchsetzungsvermögen (auch in der eigenen Fraktion)</li> <li>• Kompromissbereitschaft</li> <li>• Verschwiegenheit und Loyalität</li> <li>• Gute Rhetorik und geschickter Umgang mit den Medien</li> <li>• Beherrschung beider Landessprachen</li> </ul>

## 3. Persönliche Beurteilung

Das dreiköpfige *Präsidium* hat sich bewährt. Die zweijährige «Lehre» als Vizepräsident beschert dem Grossen Rat in der Regel Präsidenten, die ihr Handwerk verstehen und bei der Ratsleitung oder bei der Führung von Sitzungen nur selten in Verlegenheit geraten. Die Beratung zu einem Gesetz enthält für einen Präsidenten erfahrungsgemäss die tückischsten Fussangeln, wes-

halb diese und insbesondere die Abstimmungsordnung detailliert und in Varianten vorbereitet sein will. Die Amtsdauer von einem Jahr wird nicht in Frage gestellt, auch wenn der eine oder andere Amtsträger mit Wehmut den Präsidentensessel räumt und unter Entzugerscheinungen leidet. Eher gespalten ist meine Bilanz betreffend das *Büro* des Grossen Rates. Die umfassende Einbindung der Fraktionspräsidenten in der Verwaltung der politischen Angele-

genheiten im Jahre 2002 war nutzbringend und hat die Abläufe beschleunigt. Erfreulich ist auch, dass es zwischen den Mitgliedern des Büros in der Sache manchmal zu harten Auseinandersetzungen kommen kann, ohne dass es zu persönlichen Animositäten käme. Nach Walliser Sitte folgt praktisch auf jede Sitzung ein gemeinsamer Aperitif, der allfällige Wogen wieder glättet. Damit jedoch das Büro seiner Funktion als politisches Führungsorgan vollaufgerecht wird, ist meines Erachtens Folgendes erforderlich:

- a) Das Büromitglied muss sich bewusst sein, dass es in diesem Gremium nicht nur die Interessen seiner Fraktion vertritt, sondern auch dem Ansehen des Büros und des Grossen Rates verpflichtet ist. Wenn ein Fraktionschef sich um die Ratsordnung und die Gepflogenheiten foutiert, weil diese im konkreten Fall den Interessen seiner Partei zuwiderlaufen, ist er kaum am richtigen Platz.
- b) Das Büromitglied muss den Mut haben, gegenüber seinen Fraktionskollegen Beschlüsse des Büros zu verteidigen, auch wenn sie dem Fraktionsinteresse entgegenstehen. Wenn die reglementarischen Kriterien für die Zulassung eines dringlichen Vorstosses unzweifelhaft nicht erfüllt sind, dürfte ein über der Sache stehender Fraktionschef nicht die Abstimmung darüber verlangen.
- c) Das Büromitglied muss in der eigenen Fraktion über einen genügenden Rückhalt verfügen. Wenn Verfahrensent-scheide des Büros in der Folge im Plenum regelmässig von den Fraktionen angefochten werden, leidet einerseits das Ansehen des Büros, andererseits aber auch das Vertrauen des Büromitglieds, dem es nicht gelungen ist, seine Fraktion von der Angemessenheit des Büroentscheids zu überzeugen. Mit anderen Worten: Im Büro muss ein Häupt-

ling und nicht ein «einfacher» Indianer seine Fraktion vertreten.

Meine Bilanz wäre vor vier Jahren wesentlich weniger getrübt ausgefallen. Die Grossrats- und Staatsratswahlen im Jahre 2013 haben jedoch das politische Klima im Wallis in spürbarem Ausmass beeinträchtigt. Die CVP hat ihre absolute Mehrheit im Parlament verloren und tut sich damit immer noch schwer, zumal sie im Staatsrat immer noch drei von fünf Sitzen innehat. Die FDP hat ihren Sitz in der Regierung verloren und macht deshalb gelegentlich Opposition um der Opposition willen. Die SVP macht als Wahlsiegerin ihre Ansprüche mehr oder weniger hemmungslos geltend. Und die SP nimmt in ihrem Abstimmungsverhalten kaum Rücksicht darauf, dass sie in der Regierung vertreten ist. Unter diesen Umständen haben die Zusammenarbeit und der gegenseitige Respekt auf allen Staatsebenen gelitten. Ich bin jedoch zuversichtlich, dass sich die Lage wieder normalisieren wird. Ich vergleiche das vor zwei Jahren gewählte Parlament immer mit einer Herde von schwarzen Eringerkühen, die im Frühjahr erstmals auf die Weide gelassen werden: Da greift jede Kuh jede an, es wird gestochen und gestossen, bis nach einer geraumen Zeit Ruhe einkehrt, weil die Hierarchie im Stall wiederhergestellt ist.

Schlussfolgerung: Die Führungsstruktur mit Präsidium und Büro hat sich im Grossen und Ganzen bestens bewährt. Nur weil der Chef des Parlamentsdienstes gewisse Sachen moniert, heisst das noch lange nicht, dass man die bestehende Ordnung umstossen sollte. ●



# Die Parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung: ein wirkungsloses Instrument der Polparteien?

Rolf Wirz und Prof. Dr. Adrian Vatter  
Institut für Politikwissenschaft,  
Universität Bern

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Gemäss dem klassischen Postulat der Gewaltenteilung ist das Parlament als Legislative für die Gesetzgebung zuständig. Dass die Bundesversammlung diese Aufgabe nicht allein wahrnehmen kann, ist offensichtlich und wurde in der Literatur zum schweizerischen Parlament regelmässig diskutiert und belegt (Graf 1991a, 2007; Müller 2007; Valender 2002; Vatter 2014; von Wyss 2002). Entsprechend ist es von besonderem demokratietheoretischem und praktischem Interesse, ob sich das Parlament massgeblich in die Gesetzgebung einbringt. Dafür bieten sich ihm hauptsächlich zwei Möglichkeiten an, namentlich durch den Eingriff in die Vorlagen des Bundesrates und durch das Einbringen Parlamentarischer Initiativen.

Die Parlamentarische Initiative ist das stärkste Instrument, welches den Mitgliedern von National- und Ständerat zur Verfügung steht. Sie können damit aus eigenem Antrieb einen Gesetzesentwurf ausarbeiten, theoretisch ohne auf Regierung und

Verwaltung angewiesen zu sein (Graf et al. 2014). Die Parlamentarische Initiative hat in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen, ist aber von der Forschung bisher eher vernachlässigt worden. Diese Lücke soll durch den vorliegenden Artikel geschlossen werden. Er widmet sich einerseits der Frage, wie das Instrument der Parlamentarischen Initiative genutzt wird, und versucht andererseits, erste Erklärungsfaktoren für den Erfolg und Misserfolg aufzuzeigen. Präsentiert werden deskriptive und analytische Befunde für die Jahre 2006 bis 2014.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: In den Abschnitten 2 und 3 folgen kurze Ausführungen zum Forschungsstand respektive zu den Daten und dem methodischen Vorgehen. Abschnitt 4 präsentiert deskriptive Befunde zur Nutzung der Parlamentarischen Initiative, bevor die Analyse in Abschnitt 5 versucht, einzelne Erfolgs- resp. Misserfolgskriterien zu erklären. Schlussfolgerungen runden den Beitrag ab.

## 2. Forschungsstand

Während das Parlament lange Zeit als relativ schwach galt, weisen empirische Studien aus den 1980er und 1990er Jahren darauf hin, dass das Bundesparlament den Gesetzgebungsprozess in den letzten Jahrzehnten massgeblich in seinem Sinne mitgestaltet hat, im Konfliktfall die inhaltliche und politische Führung in der Gesetzgebung übernimmt und insgesamt als aktives Gesetzgebungsorgan betrachtet werden kann (Jegher 1999; Jegher et al. 1996; Zehnder 1988). Neuere Zahlen zeigen insgesamt eine massgebliche Ge-

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist ein überarbeiteter Auszug aus dem Studienbericht «Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative». Dieser entstand im Rahmen eines Forschungsprojekts, welches am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern zwischen Oktober 2014 und Mai 2015 durchgeführt wurde. Das Projekt wurde finanziell unterstützt durch die Parlamentsdienste der Bundesversammlung, Parlamentsbibliothek, Zentrum für Parlamentsgeschichte und Parlamentarismus in Bern.



setzungskapazität des Parlaments und machen deutlich, dass die Aktivität des Parlaments in den letzten Legislaturperioden nicht abgenommen hat, sondern eher noch gestiegen ist (Burri 2007; Golder et al. 2011; Linder et al. 2009; Rhinow/Graf 2011; Schwarz et al. 2011, Vatter 2014).

Der erhöhte Einfluss wird dabei einerseits auf die Einführung ständiger parlamentarischer Kommissionen zurückgeführt, andererseits auf die Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, was zu einer Stärkung der parlamentarischen Informations- und Initiativkompetenzen geführt hat (Lüthi 1997, 2006). Begünstigend wirken sich zudem auch die je nach Vorlage wenig voraussehbaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament und die Spaltung innerhalb des bürgerlichen Lagers aus. Allerdings gilt es zu beachten, dass der Einfluss des Parlaments nach wie vor beschränkt ist (Jegher 1999; Lüthi 2014). Dies wiederum hängt einerseits mit der erläuterten geringen Ressourcenausstattung des schweizerischen Milizparlaments zusammen (Kriesi 2001). Andererseits hat auch die zunehmende Internationalisierung der Rechtssetzung die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments beeinträchtigt, da damit auch der Anteil der Letztentscheidungen durch den Bundesrat gewachsen ist (Linder et al. 2009; Linder 2014; Sciarini et al. 2002).

Was die eigene Initiativtätigkeit betrifft, zeigt das Parlament in den letzten 20 Jahren ebenfalls deutlich mehr Aktivität. Der Ausbau der parlamentarischen Initiativrechte seit Beginn der 1990er Jahre hat zu einer offensichtlichen Stärkung der Legislative in der Auslöschungsphase geführt (Lüthi 2014). Das stärkste Instrument, die Parlamentarische Initiative, wurde bis Anfang der 1990er Jahre eher selten ergriffen und ihr damaliger Anteil an allen Erlassentwürfen betrug nur rund fünf Prozent. Heute gehen hingegen bereits 20 bis 30 Prozent der Gesetzesände-

rungen auf eine Parlamentarische Initiative zurück (Burri 2007; Graf 1991; Jegher et al. 1996; Lüthi 2014). Dieses Instrument kann für das Parlament auch ein wichtiges Verhandlungspfund darstellen, wenn der Bundesrat von sich aus nicht aktiv wird.

### 3. Daten und Methode

Für die in diesem Artikel präsentierten Auswertungen wurde eine Datenbank erstellt, welche alle Parlamentarischen Initiativen umfasst, die im Zeitraum 2006–2014 (Frühlingsession 2006 bis Wintersession 2014) eingereicht wurden. Dabei konnte auf eine Zusammenstellung der Parlamentsdienste zurückgegriffen werden, welche von uns mit Hilfe der Geschäftsdatenbank Curia Vista ergänzt und ausgebaut wurde. Auf dieser Datengrundlage wurden für den Abschnitt 4 diverse deskriptive Auswertungen vorgenommen. In Abschnitt 5 werden dann die Ergebnisse logistischer Regressionen präsentiert, wobei die dichotome abhängige Variable anzeigt, ob eine Parlamentarische Initiative zu einem Erlass geführt hat («Erfolg»; Wert 1) oder nicht («Misserfolg»; Wert 0).

### 4. Die Nutzung der Parlamentarischen Initiative

Das Instrument der Parlamentarischen Initiative erfreut sich in jüngerer Zeit bei den Parlamentsmitgliedern einer gestiegenen Beliebtheit. Bis zum Beginn der 2000er Jahre lag der jährliche Durchschnittswert eingereicherter Parlamentarischer Initiativen noch bei ungefähr 60 (Schweizerische Bundesversammlung 2015).<sup>2</sup> Diese Zahl ist mittlerweile deutlich höher, wobei sie bis 2010 kontinuierlich auf das Maximum von 142 Vorstössen stieg. Seither scheint der

<sup>2</sup> Bis in die 1980er Jahre lag die jährliche Anzahl Parlamentarischer Initiativen gar meist im einstelligen Bereich (Lamprecht 1989).

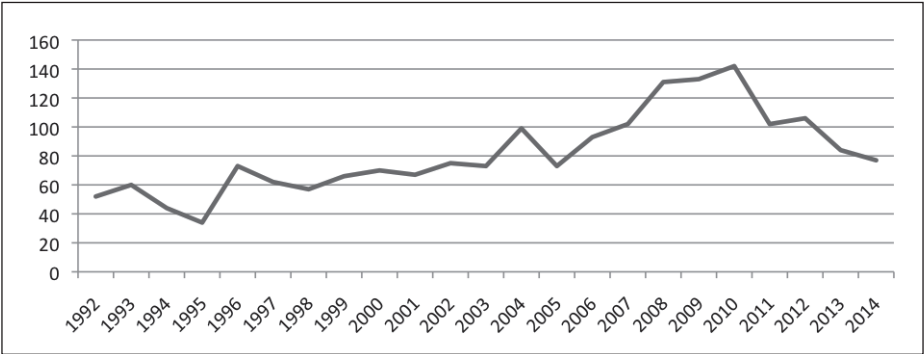


Abbildung 1: Parlamentarische Initiativen nach Jahr der Einreichung.  
Quellen: Nussbaum (2010), Schweizerische Bundesversammlung (2015), eigene Datenerhebung.

Trend wieder rückläufig zu sein (vgl. Abbildung 1). Der kontinuierliche Zuwachs bis 2010 kann zumindest teilweise mit dem ausbleibenden Erfolg von Motionen erklärt werden (Graf 2007; Lüthi 2009; Müller 2007; Vallender 2002; vgl. aber auch bereits Graf 1991b). Nur ein sehr kleiner Teil der eingereichten Motionen ist erfolgreich und der Bundesrat «erfüllt ihm [durch Motionen] erteilte Aufträge in der Regel nur noch dann, wenn sie ihm genehm sind» (SPK NR 2007: 1460). Dies führte dazu, dass die Parlamentsmitglieder zunehmend zum Instrument der Parlamentarischen Initiative griffen, da bei diesen Vorstössen eine parlamentarische Kommission die Federführung innehat und damit die Kontrolle über Zeitplan und Ausgestaltung einer Vorlage beim Parlament selber liegt. Etwas überraschend ist in diesem Licht, dass die jährliche Anzahl der Parlamentarischen Initiativen seit 2010 wieder abgenommen hat. Dies könnte zumindest teilweise eine – etwas verzögerte – Folge einer Revision des Parlamentsgesetzes im Jahr 2008 sein, mit welcher die Motion aufgewertet wurde. Dabei wurde der verbindliche Charakter der Motion betont und gestärkt, mit dem Ziel, den Bundesrat auf die durch Motionen erteilten Aufträge verpflichten zu

können (SPK NR 2007). Diese These einer partiellen Rückkehr zur Motion wird zumindest teilweise dadurch gestützt, dass die Anzahl der Motionen in jüngerer Zeit zwar generell auch zurückging, dieser Rückgang jedoch in jenen Jahren geringer war, in denen die Parlamentarische Initiative stärker an Boden verlor – und umgekehrt (Schweizerische Bundesversammlung 2015). Im Untersuchungszeitraum dieser Studie (2006–2014) wurden in den eidgenössischen Räten insgesamt 970 Parlamentarische Initiativen eingereicht. Parlamentarische Initiativen können von einem einzelnen Parlamentsmitglied, von einer Fraktion oder von einer Kommission eingereicht werden. Wie der Tabelle 1 zu entnehmen ist, wurden drei Viertel aller Initiativen von einer Einzelperson eingereicht, rund 15 Prozent stammten von einer Fraktion und jeder zehnte Vorstoss hatte die Form einer Kommissionsinitiative.

Tabelle 1: Parlamentarische Initiativen 2006–2014 nach Art

Art	Anzahl	Anteil
Einzelinitiative	730	75,3%
Fraktionsinitiative	142	14,6%
Kommissionsinitiative	98	10,1%
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100%</b>

Wie Tabelle 2 zeigt, waren die Mitglieder des Nationalrats weit aktiver als diejenigen des Ständerats, was die Einreichung Parlamentarischer Initiativen betrifft. Sie waren für neun von zehn dieser Vorstösse verantwortlich.

Tabelle 2: Parlamentarische Initiativen 2006–2014 nach Rat des Einreichenden

Rat	Anzahl	Anteil
Nationalrat	871	89,8%
Ständerat	99	10,2%
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100%</b>

Abbildung 2 macht deutlich, wie sich die von einzelnen Ratsmitgliedern eingereichten Parlamentarischen Initiativen auf die Fraktionen verteilen. Für fast drei Viertel aller Einzelinitiativen waren die Parteien des linken (SP, Grüne) und des rechten Pols (SVP) verantwortlich, während die Mitglieder der Fraktionen, welche sich auf dem politischen Spektrum dazwischen befinden, deutlich weniger aktiv waren.

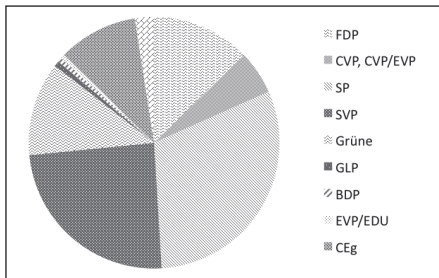


Abbildung 2: Durch Einzelmitglieder eingereichte Parlamentarische Initiativen 2006–2014 nach Fraktion.

*Anmerkungen:* Total 970 Parlamentarische Initiativen. FDP = Fraktion FDP-Liberale; CVP = Christlichdemokratische Fraktion (bis 2007); CVP/EVP = Fraktion CVP/EVP (ab 2011); SP = Sozialdemokratische Fraktion; SVP = Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Grüne = Grüne Fraktion; GLP = Grünliberale Fraktion (ab 2011); BDP = Fraktion der Bürgerlich-Demokratischen Partei (ab 2009); EVP/EDU = EVP/EDU-Fraktion (bis 2007); CEG = Fraktion CVP/EVP/glp (2007–2011).

Auf Abbildung 3 wird ersichtlich, wie sich die als Fraktionsinitiativen eingereichten Parlamentarischen Initiativen auf die Fraktionen verteilen. Hier war die SVP mit Abstand am aktivsten, sie zeichnete für fast die Hälfte aller Vorstösse verantwortlich. Wiederum waren auch die linken Fraktionen aktiv, während die Fraktionen der Mitteparteien weniger Parlamentarische Initiativen einreichten.

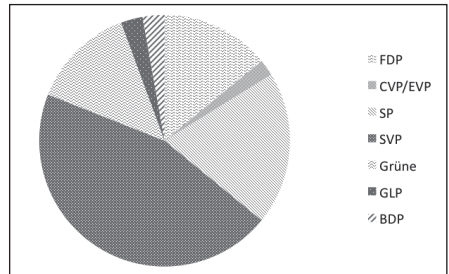


Abbildung 3: Durch Fraktionen eingereichte Parlamentarische Initiativen 2006–2014 nach Fraktion.

*Anmerkungen:* Total 970 Parlamentarische Initiativen. FDP = Fraktion FDP-Liberale; CVP/EVP = Fraktion CVP/EVP (ab 2011); SP = Sozialdemokratische Fraktion; SVP = Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Grüne = Grüne Fraktion; GLP = Grünliberale Fraktion (ab 2011); BDP = Fraktion der Bürgerlich-Demokratischen Partei (ab 2009).

Von den zwischen 2006 und 2014 eingereichten 970 Parlamentarischen Initiativen waren Ende 2014 mit 776 genau 80 Prozent erledigt, während insgesamt 194 noch nicht fertig behandelt waren (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Parlamentarische Initiativen 2006–2014 nach Status

Status	Anzahl	Anteil
erledigt	776	80,0%
hängig	194	20,0%
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100%</b>

Im Folgenden werden die per Ende 2014 noch hängigen Parlamentarischen Initiativen nicht mehr berücksichtigt, im Fokus stehen die erledigten Vorstösse. Tabelle 4

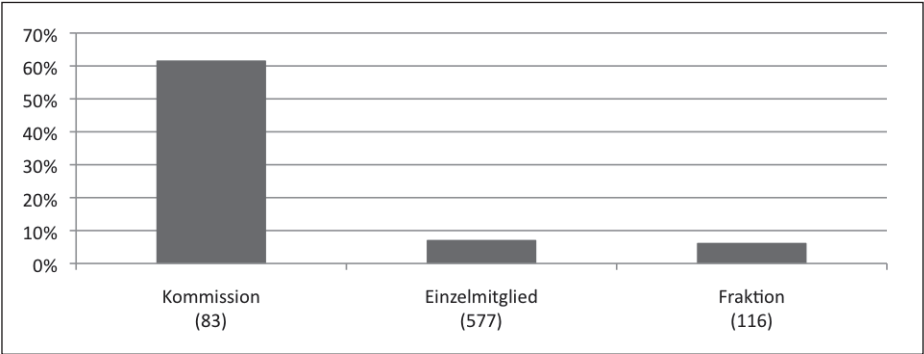


Abbildung 4: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006–2014 nach Art der Einreichung.

Anmerkung: Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden.

zeigt, dass von den 776 erledigten Parlamentarischen Initiativen 98 zu einem Erlass führten, welcher am Ende auch angenommen wurde. Mehr als die Hälfte der Vorstösse scheiterten an der ersten Hürde, indem ihnen bereits in den Kommissionen die Zustimmung versagt blieb. Ein Fünftel der Parlamentarischen Initiativen wurde im Laufe der Behandlung zurückgezogen, sieben Prozent wurden abgeschrieben, etwa

mentarische Initiativen führten zwar zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, auf den dann aber nicht eingetreten wurde oder der schliesslich abgelehnt wurde. Im Weiteren wird nun der direkte Erfolg<sup>3</sup> der Parlamentarischen Initiativen genauer betrachtet. Als Erfolg gilt, wenn eine Parlamentarische Initiative einen Erlass zur Folge hatte, welcher am Ende auch angenommen wurde. Im Untersuchungszeitraum waren 98 Parlamentarische Initiativen erfolgreich. Darunter etwa einige, welche (indirekte) Gegenentwürfe zu Volksinitiativen einbrachten oder Reformen der eigenen Parlamentsorganisation forderten, wie z.B. die Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten oder die Einführung eines elektronischen Abstimmungssystems im Ständerat. Abbildung 4 zeigt den Anteil erfolgreicher Parlamentarischer Initiativen, aufgeschlüsselt nach Einzel-, Fraktions- und Kommissionsinitiativen. Letztere führten mit grossem Abstand am häufigsten zu einem Erlass.

Tabelle 4: Parlamentarische Initiativen 2006–2014 nach Ergebnis

Ergebnis	Anzahl	Anteil
keine Folge gegeben	457	58,9%
abgeschrieben	54	7,0%
zurückgezogen	157	20,2%
Nichteintreten/Ablehnung	10	1,3%
Erlass angenommen	98	12,6%
<b>Total</b>	<b>776</b>	<b>100%</b>

Anmerkung: Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden.

weil das Anliegen anderweitig berücksichtigt worden war oder weil das einreichende Parlamentsmitglied aus dem Rat ausschied, ohne dass der Vorstoss von einer anderen Person übernommen wurde. Zehn Parla-

<sup>3</sup> Eine Untersuchung möglicher indirekter Wirkungen wie etwa der anderweitigen (teilweisen) Erfüllung von Anliegen einer Parlamentarischen Initiative war im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich.

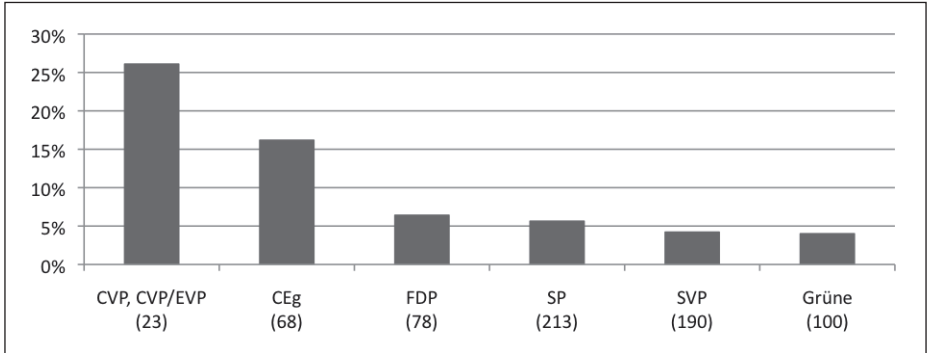


Abbildung 5: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006–2014 nach Fraktion des Einreichenden.

*Anmerkungen:* Parlamentarische Initiativen (Einzel- und Fraktionsinitiativen) mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden. CVP = Christlichdemokratische Fraktion (bis 2007); CVP/EVP = Fraktion CVP/EVP (ab 2011); CEG = Fraktion CVP/EVP/glp (2007–2011); FDP = Fraktion FDP-Liberale; SP = Sozialdemokratische Fraktion; SVP = Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Grüne = Grüne Fraktion. Übrige Fraktionen und Fraktionslose sind wegen sehr geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen.

Von Interesse ist auch die Frage, welche Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Initiativen am häufigsten erfolgreich waren. Wie Abbildung 5 zeigt, brachte die CVP je nach Fraktionszusammensetzung jede sechste oder sogar jede vierte Parlamentarische Initiative zum Erfolg. Die Erfolgsquoten aller anderen Fraktionen bewegten sich im Bereich von fünf Prozent. Berücksichtigt sind hier sowohl die Fraktionsinitiativen als auch die von einem Mitglied der jeweiligen Fraktion eingereichten Einzelinitiativen.

Was die Kommissionen betrifft, waren Parlamentarische Initiativen, die von den beiden Ratsbüros behandelt wurden, deutlich am häufigsten erfolgreich, fast jede zweite führt zu einem Erlass (Abbildung 6). Immerhin zu etwas über 15 Prozent erfolgreich waren die den Kommissionen für Gesundheit und soziale Sicherheit sowie den Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie zugeteilten Vorstösse. Dagegen führten Parlamentarische Initiativen aus den Bereichen der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben sowie der Kom-

missionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur kaum je zum Erfolg, solche aus dem Bereich der Sicherheitskommissionen im Untersuchungszeitraum sogar gar nie. Aufschlussreich ist zudem der Blick auf die Ratskammern: Im Nationalrat wurde zwar der Grossteil der Parlamentarischen Initiativen eingereicht, die Vorstösse aus dem Ständerat waren aber deutlich erfolgreicher. Fast jede zweite Parlamentarische Initiative aus dem Ständerat führte zu einem Erlass, aber nicht einmal jede zehnte aus dem Nationalrat.

## 5. Erklärungsfaktoren für Erfolg und Misserfolg Parlamentarischer Initiativen

In diesem Kapitel werden erste Erklärungen für den Erfolg oder Misserfolg Parlamentarischer Initiativen unterbreitet. Dabei bildet die Datengrundlage ebenfalls die in Tabelle 12 dargestellte Grundgesamtheit von 776 erledigten Parlamentarischen Initiativen. Die abhängige Variable wird hier operationalisiert durch den direkten Erfolg der

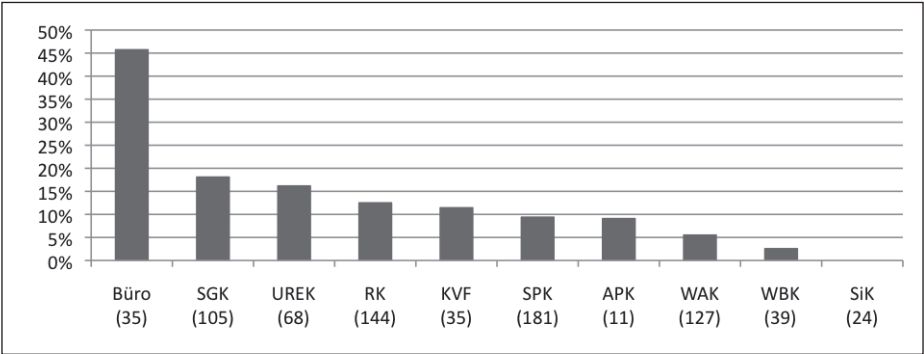


Abbildung 6: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006–2014 nach Kommission.

*Anmerkungen:* Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden. SGK = Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit; UREK = Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie; RK = Kommissionen für Rechtsfragen; KVF = Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen; SPK = Staatspolitische Kommissionen; APK = Aussenpolitische Kommissionen; WAK = Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben; WBK = Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur; SIK = Sicherheitspolitische Kommissionen. Wegen sehr geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen sind die FK (Finanzkommissionen), die GPK (Geschäftsprüfungskommissionen), die KöB (Kommissionen für öffentliche Bauten; SR bis 2008, NR bis 2011) sowie Spezialkommissionen.

Parlamentarischen Initiativen. Entstand aus einer Parlamentarischen Initiative am Ende ein Erlass, der dann auch angenommen wurde, nimmt die Variable den Wert 1 an. In allen anderen Fällen (keine Folge gegeben, Rückzug, Abschreibung, Ablehnung des Erlasses) hat die Variable den Wert 0. Wie Tabelle 5 zu entnehmen ist, haben Parlamentarische Initiativen, welche von einer Kommission lanciert werden, eine signifikant höhere Erfolgswahrscheinlichkeit

als von Einzelmitgliedern eingereichte Initiativen. Dieser Befund kann nicht überraschen, haben doch Kommissionsvorstöße bereits vor ihrer Einreichung eine Mehrheit in der Kommission erreicht und dadurch im Prinzip anschliessend eine Hürde weniger zu überspringen. Keine signifikanten Unterschiede bestehen zwischen Parlamentarischen Initiativen von Einzelmitgliedern und von Fraktionen.

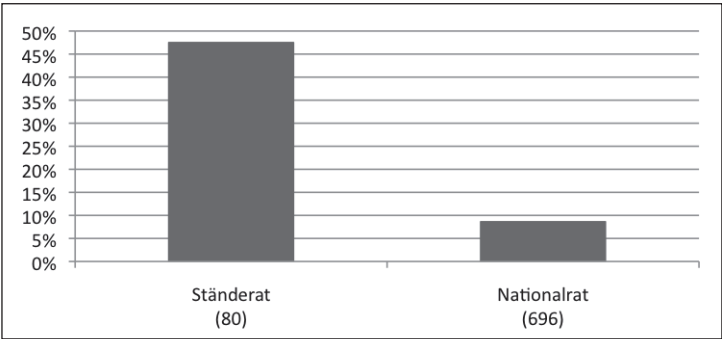


Abbildung 7: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006–2014 nach Rat der Einreichung.

*Anmerkung:* Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden.

Tabelle 5: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)

<b>Art der Einreichung</b>	
(Ref.: Einzelmitglied)	
Fraktion	-0.14 (0.42)
Kommission	3.06*** (0.28)
McFadden R2	0.23
N	776

Anmerkung: \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$ ; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

Wie erfolgreich sind die verschiedenen Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Initiativen? Antworten auf diese Frage gibt Tabelle 6. Referenzkategorie ist die Sozialdemokratische Fraktion, welche im Untersuchungszeitraum am meisten Parlamentarische Initiativen einreichte. Berücksichtigt sind hier sowohl die Einzelinitiativen als auch die Fraktionsinitiativen.

Tabelle 6: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)

<b>Fraktion</b>	
(Ref.: SP)	
FDP	0.14 (0.55)
CVP, CVP/EVP	1.77** (0.56)
SVP	-0.31 (0.47)
Grüne	-0.36 (0.59)
CEg	1.17** (0.44)
McFadden R2	0.06
N	675

Anmerkungen: \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$ ; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern. BDP nicht ausgewiesen (sehr kleine Fallzahl); GLP, EVP/EDU, Fraktionslose keine erfolgreichen Parlamentarischen Initiativen.

Es zeigt sich, dass die CVP signifikant erfolgreicher ist, wenn es um die Durchsetzung ihrer Anliegen mittels Parlamentarischer Initiativen geht. Dies gilt sowohl für die Perioden, in denen die CVP alleine oder zusammen mit der EVP eine Fraktion bildete, als auch für die Legislatur 2007–2011, während der auch die grünliberalen Parlamentsmitglieder in der entsprechenden CEg-Fraktion mitwirkten. Darin widerspiegelt sich die allgemein zentrale Rolle der CVP im Parlament, wenn es darum geht, Mehrheiten zustandezubringen.<sup>4</sup>

Im Hinblick auf die Legislativkommissionen der Räte bestehen nur geringe Unterschiede; es scheint für den Erfolg von untergeordneter Bedeutung zu sein, von welcher Kommission eine Parlamentarische Initiative behandelt wird (Tabelle 7). Im Vergleich mit den Staatspolitischen Kommissionen (Referenzkategorie) sind einzig Parlamentarische Initiativen, welche von den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit behandelt werden, signifikant erfolgreicher.

<sup>4</sup> Nicht auszuschliessen sind unterschiedliche Strategien und Motive zwischen den Fraktionen, was die Einreichung von Parlamentarischen Initiativen betrifft. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass etwa die Polparteien mit dem Ziel der eigenen Profilierung auch Vorstösse mit geringen Erfolgchancen einreichen, was die Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer Initiativen insgesamt beeinträchtigen würde. Da aber ausschliesslich die CVP signifikante Werte aufweist, lässt die Erklärung mit deren zentraler Rolle als Medianpartei durchaus als plausibel erscheinen.

Tabelle 7: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)

<b>Kommissionen</b>	
(Ref.: SPK)	
APK	-0.04 (1.08)
WBK	-1.37 (1.04)
SGK	0.76* (0.36)
UREK	0.62 (0.42)
KVF	0.22 (0.59)
WAK	-0.57 (0.46)
RK	0.32 (0.35)
Büro	2.09*** (0.42)
McFadden R2	0.07
N	748

Anmerkungen: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern. FK und GPK nicht ausgewiesen (sehr kleine Fallzahlen); SiK, KöB keine erfolgreichen Parlamentarischen Initiativen.

Eine klare Aussage kann hingegen im Hinblick auf Parlamentarische Initiativen aus den Büros der beiden Räte gemacht werden: Sie haben im Vergleich zu allen Kommissionen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, am Ende einen Erlass zur Folge zu haben. Dies ist einerseits wohl damit zu erklären, dass viele dieser Anliegen weniger inhaltlicher Natur als vielmehr Änderungen von parlamentarischen Abläufen betreffen und tendenziell unbestritten sind. Andererseits sitzen in den Ratsbüros einflussreiche Mitglieder der Fraktionen, was die Mehrheitsfindung ebenfalls fördern könnte.

Tabelle 8 zeigt auf, dass Parlamentarische Initiativen, welche im Ständerat eingereicht werden, eine signifikant höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen als sol-

che aus dem Nationalrat. Wie bereits weiter oben aufgezeigt, werden in der grossen Kammer zwar viel mehr Parlamentarische Initiativen eingereicht, ihre Aussicht auf Erfolg ist jedoch klar geringer.

Tabelle 8: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)

<b>Rat der Einreichung</b>	
(Ref.: Nationalrat)	
Ständerat	2.26*** (0.26)
McFadden R2	0.12
N	776

Anmerkung: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

6. Schlussfolgerungen

Die eidgenössischen Räte sehen sich seit einigen Jahren zwei gegenläufigen Trends ausgesetzt. Einerseits wurde das Parlament in den letzten beiden Jahrzehnten institutionell gestärkt (Lüthi 2014; Vatter 2014: 264 ff.), insbesondere mit der Einführung ständiger parlamentarischer Kommissionen sowie der Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Dieser Stärkung der Legislative läuft allerdings mit der zunehmenden Globalisierung und der fortschreitenden europäischen Integration ein anderer Trend entgegen. So fällt ein immer grösserer Anteil der Gesetzgebung in den Bereich des internationalen Rechts, in dem das Parlament trotz Ausbau seiner Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik nur über beschränkte Einflussmöglichkeiten verfügt und damit auch der Anteil der Letztentscheidungen durch den Bundesrat zugenommen hat (Linder et al. 2009; Sciarini et al. 2002).

Grundsätzlich liegt die Auslösung des Rechtssetzungsprozesses damit nach wie vor hauptsächlich in den Händen des Bundesrates, wobei das Parlament in den



letzten 20 Jahren deutlich mehr Initiative und Aktivität gezeigt hat (Vatter 2014). Insbesondere der Ausbau der parlamentarischen Initiativrechte seit Beginn der 1990er Jahre hat zu einer Stärkung des Parlaments in der Auslösungsphase geführt (Lüthi 2014). Gerade in Konfliktsituationen mit der Regierung bildet die Parlamentarische Initiative eine der bedeutendsten Einflussmöglichkeiten in der Hand der Legislative. Mit diesem Instrument kann ein Ratsmitglied den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder anregen. Unser Beitrag hat aufgezeigt, wie das Instrument der Parlamentarischen Initiative in jüngerer Zeit von den Mitgliedern der Bundesversammlung genutzt worden ist und welche möglichen Faktoren den Erfolg einer Parlamentarischen Initiative wahrscheinlicher machen.

In den Jahren 2006 bis 2014 wurden im Bundesparlament 970 Parlamentarische Initiativen eingereicht, der grösste Teil davon im Nationalrat. Besonders aktiv sind dabei die Fraktionen der Polparteien SP und SVP, während die Fraktion der CVP am erfolgreichsten ist. Dieses Resultat mag nicht allzu stark überraschen, gilt doch die CVP aufgrund ihrer Mitteposition und ihrer überdurchschnittlichen Koalitionsmöglichkeiten als Partei mit der höchsten Erfolgsquote im Parlament.

Die durchgeführten statistischen Auswertungen zeigen auch, dass Parlamentarische Initiativen dann eine besonders hohe Erfolgswahrscheinlichkeit haben, wenn sie von einer Kommission eingereicht werden, wenn sie aus der CVP-Fraktion stammen, wenn sie von den Ratsbüros behandelt werden und wenn sie aus dem Ständerat stammen. Demgegenüber sind Einzel- und Fraktionsinitiativen sowie überhaupt Initiativen aus allen anderen Fraktionen kaum erfolgreich. Obwohl insgesamt der direkte Erfolg Parlamentarischer Initiativen mit 12,6 Prozent relativ gering ist, sind ihre

indirekten Wirkungen nicht zu unterschätzen. So werden Bundesrat und Verwaltung oft erst durch diese Vorstösse im Parlament auf bestimmte Themen aufmerksam gemacht, womit ihnen auch eine wichtige Agenda-Setting-Funktion zukommt.

Unser Beitrag bildet einen ersten Versuch, die Forschungslücke im Bereich der Parlamentarischen Initiative zu schliessen. Angesichts der grossen Zahl an eingereichten Vorstössen beschränkt sich unsere Analyse auf eine erste Bestandesaufnahme. Wünschenswert wären weitere, vertiefende Untersuchungen, welche sich etwa stärker inhaltlich ausrichten oder auch weitere Faktoren für den erfolgreichen Gebrauch des Instruments einbeziehen würden. Schliesslich wäre es auch äusserst interessant, aber mit hohem Aufwand verbunden, den indirekten Wirkungen abgelehnter oder zurückgezogener Parlamentarischer Initiativen nachzugehen.

## Literatur

Burri, Boris, 2007: Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung. In: *LeGes* 18(2): 319–326.

Golder, Lukas/Longchamp, Claude/Imfeld, Martina/Tschöpe, Stephan/Kocher, Jonas P., 2011: Mehr Drohposition als Opposition. Konstruktive Wirkung des Parlaments im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion 2000–2010. Bern, gfs.bern.

Graf, Martin, 1991a: Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren. In: *LeGes* 2(3): 11–40.

Graf, Martin, 1991b: Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: *Parlamentsdienste* (Hrsg.): *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*. Bern/Stuttgart, Haupt: 203–221.

Graf, Martin, 2007: Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen. In: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(3): 10–13.

Graf, Martin/Theler, Cornelia/von Wyss, Moritz, 2014: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der*

Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParLG) vom 13. Dezember 2002. Basel, Helbing Lichtenhahn.

Jegher, Annina, 1999: Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte. Bern/Stuttgart, Haupt.

Jegher, Annina/Lanfranchi, Priska/Linder, Wolf, 1996: Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess: Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–95). Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Kriesi, Hanspeter, 2001: The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform. In: *West European Politics* 24(2): 59–76.

Lamprecht, Andrae, 1989: Die parlamentarische Initiative im Bund. Basel, Helbing & Lichtenhahn.

Linder, Wolf/Hümbelin, Oliver/Sutter, Michael, 2009: Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: Eine quantitative Analyse. Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Linder, Wolf, 2014: Swiss Legislation in the Era of Globalisation: A Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983–2007). In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 20(2): 223–231.

Lüthi, Ruth, 1997: Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Bern, Haupt.

Lüthi, Ruth, 2006: Das Parlament. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung: 125–149.

Lüthi, Ruth, 2009: Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen. In: *LeGes* 20(3): 363–374.

Lüthi, Ruth, 2014: Das Parlament. In: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*, 5. Auflage. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung: 169–192.

Müller, Georg, 2007: Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen. In: *Parlament*,

*Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(3): 4–6.

Nussbaum, Pascal, 2010: Die parlamentarische Initiative beim Bund. Eine Nutzungsanalyse. Lizentiatsarbeit, Universität Bern.

Rhinow, René/Graf, Martin, 2011: Auswirkungen der Totalrevision der Bundesverfassung auf das Parlament. In: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 14(1): 9–11.

Schwarz, Daniel/Bächtiger, André/Lutz, Georg, 2011: Switzerland: Agenda-Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework. In: Rasch, Björn E./Tsebelis George (Hrsg.): *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon/New York, Routledge: 127–143.

Schweizerische Bundesversammlung, 2015. Nationalrat/Ständerat: eingereichte Vorstösse, parlamentarische Initiativen und Fragestunden im Nationalrat ab 1995. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/statistiken/Seiten/parl-vorstoesse-initiativen-fragestunden.aspx> (Stand 19.05.15).

Sciarini, Pascal/Nicolet, Sarah/Fischer, Alex, 2002: L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8(3–4): 1–34.

SPK NR, 2015: 06.413. Parlamentarische Initiative. Verbindliche Wirkung der Motion. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 12. Januar 2007. BBl 1457–1462.

Vallender, Dorle, 2002: Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung – Emanzipationstendenzen. In: *LeGes* 13(3): 49–58.

Vatter, Adrian, 2014: Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.

von Wyss, Moritz, 2002: Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament? In: *LeGes* 13(3): 59–65.

Zehnder, Ernst, 1988: Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung: Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971–1975. Entlebuch, Huber.



# Unser Milizsystem oder die Frage nach der Professionalisierung – Überlegungen aus aktuellem Anlass

---

Michael Strebel  
Dr. rer. soc., Politikwissenschaftler\*

---

*Wer noch lebt, sage nicht niemals!  
Das Sichere ist nicht sicher.  
So wie es ist, bleibt es nicht.*

Bertolt Brecht, Die Mutter

«Man kann nicht mit kleinen Pflästerli ein System erhalten, welches vielleicht im Mark verfault ist und nicht mehr funktioniert», gab ein Aargauer Regierungsrat im Jahr 2014 in einem Interview anlässlich der Ergebnisse der Studie des Zentrums für Demokratie über die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau zu bedenken. Der Soziologe Meuli kam aufgrund seiner Forschung zur Gemeindepolitik schon früher zur einer ähnlichen Einschätzung: «Es ächzt im Gebäck des Milizsystems.»

Es ist deutlich spürbar: Das Milizsystem, sozusagen Bestandteil der Schweizer DNA, ist nicht mehr das, was es einmal war. Angesichts dessen erstaunt es nicht, dass sich die Diskussion um dieses System in der Wissenschaft, der Publizistik oder in Verbänden als Dauerbrenner entpuppt und auch immer wieder in Parteipapiere Eingang findet.

---

\* Als Mitarbeiter eines Kantonsparlamentes, einer kommunalen Legislative, als Praktikant im Deutschen Bundestag sowie als Politikwissenschaftler hatte der Autor die Möglichkeit, sowohl im Milizsystem als auch in einem Berufsparlament Erfahrungen zu sammeln.

Neulich löste der Think Tank Avenir Suisse eine (weitere) verdienstvolle Debatte zum Milizsystem aus, indem er vorschlug, dass Schweizer Männer und Frauen, aber auch niedergelassene Ausländer einen Bürgerdienst absolvieren sollten, sei es in der Armee, in einem Schutzdienst oder in einem zivilen Bereich.

Der Dachverband der Schweizer Wirtschaft, Economiesuisse, lancierte zusammen mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband in den Medien erst kürzlich eine von über 200 Firmen und Organisationen unterzeichnete «Erklärung», die dafür plädiert, am «bewährten Schweizer Milizprinzip fest[zuhalten] und dieses (...) aktiv [zu] fördern und [zu] stärken».

Diese und weitere Bemühungen um eine Belebung und Aufrechterhaltung des Milizsystems zeigen deutlich, dass sich für Legislativ- und Exekutivpolitiker<sup>1</sup> die Rahmenbedingungen für die Ausübung eines politischen Mandats auf allen Ebenen merklich verändert haben. Umso wichtiger ist es, den vielen in Legislativ- oder Exekutivfunktionen amtierenden Politikern, die sich auf Bundes-, Kantons- und kommunaler Ebene für die Gesellschaft einsetzen, den gebührenden Dank entgegenzubringen für ihren ausserordentlichen Einsatz, der oft auch mit Verzicht einhergeht. Nebenbei gesagt, um das öffentliche Ansehen der Politiker war es auch schon besser bestellt. Im Kontext des oben erwähnten Inserats fragte die «Neue Zürcher Zeitung» den Prä-

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet.

sidenten von Economiesuisse nach dem Grund für den Appell zugunsten des Milizprinzips. «In den letzten Jahren haben sich Wirtschaftsverantwortliche tendenziell aus der Politik zurückgezogen», erwiderte der Präsident und fuhr weiter: «Wir stellen auch eine zunehmende Professionalisierung des Parlamentes fest. Das ist keine gute Entwicklung.»

Gemäss Duden bedeutet der Begriff professionell «eine Tätigkeit als Beruf auszuüben» bzw. sie als «Beruf zu betreiben». In diesem Sinn ist wohl auch die obige Aussage zu verstehen.

Die Untersuchung von Bütikofer zum Milizsystem bestätigt, dass diesbezüglich eine Professionalisierung im Gang ist: Die Anzahl der Vollzeitpolitiker hat über die letzten Legislaturperioden beachtlich zugenommen, und zwar im National- wie auch im Ständerat. Hier stellt sich allerdings die Frage: Wie ist diese Entwicklung zu beurteilen?

### **Professionalisierung? Braucht es nicht!**

Das Missbehagen gegenüber der zunehmenden Professionalisierung schimmert ebenfalls bei manchen Politikern durch. So führte eine Zürcher Nationalrätin in ihrer Erst-August-Rede aus: «Die Politiker müssen Prioritäten setzen. Da fast alle eidgenössischen und kantonalen Parlamentarier neben ihrer politischen Tätigkeit einen Beruf ausüben, sind sie oft in Zeitnot. Ein Glück für die Bevölkerung! So sind die Politiker gezwungen, sich auf die wichtigsten Probleme zu beschränken. Wie im Berufsleben eben, man muss effizient und organisiert sein.» Sie schliesst die Rede mit den Worten ab, dass sie «für die Politik leben will, und nicht von der Politik. Und darum bin ich auch überzeugte Anhängerin des Milizsystems».

Kürzlich wurde ein Nationalrat an einer Podiumsdiskussion durchaus kritisch von einem Journalisten gefragt, warum er unter den am meisten abwesenden Nationalräten jeweils auf den vordersten Plätzen rangiere. Als Unternehmer, so gab der Nationalrat zu bedenken, könne er halt nicht an jeder Sitzung teilnehmen. Und er fügte hinzu, er wisse es dennoch zu schätzen, der Öffentlichkeit seine begrenzte Zeit zur Verfügung stellen zu können, um sein Nationalratsmandat wahrzunehmen. Abwesenheiten von Parlamentariern müsse man im Milizsystem einfach in Kauf nehmen, das sei der Preis dafür.

Aussagen wie diese – weitere liessen ohne weiteres aufführen – vermitteln mal subtil, mal klar und deutlich: Professionalisierung braucht es nicht. Diejenigen Politiker, die dennoch diesen Weg einschlagen, werden als «Professionelle» nicht selten abqualifiziert, als bürgerfern bezeichnet und despektierlich als Teil der *classe politique* betrachtet. Aber ist – gerade aus institutioneller Sicht – nicht auch eine andere Betrachtungsweise naheliegend?

### **Kontrapunkt: Professionalisierung in jedem Berufszweig – also auch in der Politik**

Hier drängt sich die Frage auf, warum die im Berufsleben allgemein gemachten Erfahrungen und Beobachtungen nicht auch auf die Politik zutreffen sollten: Die Prozesse werden komplexer, die Themen anspruchsvoller, die Kadenz wird höher, die Problemlösung umfangreicher wie vielseitiger, die Spezialisierung ist weiterhin zunehmend. Dies alles gilt auch für die Politik. Allerdings sind die Milizpolitiker von den laufenden Veränderungen sogar doppelt betroffen: im Beruf wie in der Politik – eine gewaltige Herausforderung.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der ins Gewicht fällt, nämlich die Rolle des Parlamentes im Staatsgefüge. Das Parlament ist der legitimierte Ort für die öffentlichen gesellschafts-politischen Auseinandersetzungen mit den diversen politischen Ideen, und die Parlamentarier haben verbindliche, oftmals weitreichende Entscheidungen zu treffen. Damit sie in der Lage sind, diese Aufgabe in einem umfassenden Sinn wahrzunehmen, müssen auch die Ressourcen, die den Parlamentariern und dem Parlamentsdienst zur Verfügung stehen, in den Blick genommen werden.

Zunächst zu den Parlamentsdiensten: Politikwissenschaftler Herz hat das Zusammenwirken von deutschen Landtagen und Landtagsverwaltungen als eine funktionale legislative Kooperation bezeichnet. Er führt aus: «Landtagsverwaltungen leisten (...) wichtige Beiträge der parlamentarischen Arbeit, durch die insbesondere Defizite gegenüber der Ministerialbürokratie verringert werden können. (...) So können sie (...) Einfluss auf die parlamentarischen Entscheidungsprozesse nehmen, was für den Landesparlamentarismus auf funktionaler Perspektive nicht abträglich ist. Im Gegenteil: Im täglichen parlamentarischen Arbeitsprozess gelangen so Erfahrungen und Wissen in die politischen Entscheidungen, die im Parlament selbst zum Teil gar nicht vorhanden sind» (S. 546). Diese Einschätzung bezieht sich auf Berufsparlamente und trifft wohl erst recht auch auf Milizparlamente zu – auf welcher Ebene auch immer. Herz weist jedoch zu Recht auf die Grenzen der «funktionellen legislativen Kooperation» hin: «Letztlich bleiben die Landtage und Abgeordneten trotz der Unterstützung der Verwaltung in ihrem parlamentarischen Verwaltungsbereich allein. Sie müssen es auch, da parlamentarische Verantwortlichkeit und Entscheidungsbezug nicht teilbar sind» (S. 546).<sup>2</sup>

Allerdings reicht es nicht, lediglich die innerparlamentarischen Strukturen zu stärken. Die Parlamente, und damit die Parlamentarier, sehen sich mit der dauernden Herausforderung konfrontiert, dass sie in der Lage sein müssen, ihre Rechte auch auszuüben, ihre Interessen durchzusetzen, das Ungleichgewicht zwischen ihnen und der Exekutive zu reduzieren – und nicht nur dem Vorgegebenen zuzunicken und dadurch in eine lediglich vollziehende Rolle zu geraten.

Auf diese Weise lässt sich der Tendenz, dass das Parlament in seiner Gesetzgebungs-, Kontroll-, Wahl- und Kommunikationsfunktion marginalisiert wird und die Parlamentarier lediglich noch als Statisten auf der «politischen Bühne» agieren können, entgegensteuern oder ihr zumindest Einhalt gebieten. Kurzum: Parlamentarier müssen über ausreichende zeitliche Ressourcen verfügen, um ihr Mandat gewissenhaft wahrnehmen zu können.

### **Nichts ist sicher! Es braucht den Mut zur Professionalisierung**

Folglich muss das Gebot gelten: mehr Professionalität wagen. «Das Sichere ist nicht sicher. So wie es ist, bleibt es nicht», sagte schon Bertold Brecht, und diese Aussage trifft auch auf das Milizsystem zu. Gewiss, über die damit einhergehenden Veränderungen, und mehr noch, über die damit verbundenen Konsequenzen braucht es einen gesellschafts-politischen Diskurs. Die Kräfte ausschliesslich auf eine Vitalisierung des Milizsystems zu konzentrieren, reicht nicht aus. Vielmehr stellt sich dringend die grundsätzliche Frage, ob nicht ein anderer Ansatz verfolgt werden sollte. Die Möglichkeiten der Parlamente – auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene – müssen vermehrt diskutiert und auch wahrgenommen werden: Wie kann das Parlament un-

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt Strebel, S. 565 ff.

ter den heutigen Bedingungen in vielen Politikfeldern als ernstzunehmendes «Gegenüber» der Exekutive fungieren (oder in diese Rolle hineinwachsen), damit politische Entscheide kompetent gefällt werden können. Denn an macht- und wirkungslosen Parlamentariern haben die Bürger kein Interesse. Wird der hier vertretene Ansatz verfolgt, so wird sich allmählich zeigen, dass das Milizsystem, das sich früher unter anderen Bedingungen durchaus bewährte, heute im 21. Jahrhundert in seiner Absolutheit kaum mehr die beste aller Varianten darstellen dürfte.

Nicht zuletzt sollten Parlamentarier in der Öffentlichkeit durchaus selbstbewusst vertreten, dass es für ihre Professionalisierung, und damit die Professionalisierung des Parlamentes sehr wohl gute Gründe gibt, und dass dies nicht des Teufels ist. Professionalität ist eine gebührende, unausweichliche Notwendigkeit angesichts der sich dramatisch veränderten Rahmenbedingungen, damit das Parlament (selbstredend trifft dies auch auf die Exekutive zu) seine verfassungsmässigen Rechten und Pflichten de facto – und nicht nur pro forma – ausüben kann.

Um zum Anfang zurückzukehren: Die DNA lässt sich also durchaus verändern. Dieser Prozess nennt sich Evolution.

### Quellen

Bütikofer, Sarah: Mythos Milizparlament – vom Amt zum Beruf, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 3/13, S. 3–11.

Der Bund: «Es ächzt im Gebälk des Milizsystems». Abrufbar unter: <http://www.derbund.ch/28969512/print.html> (letzter Zugriff: 9.07.2015).

Herz, Hans: Die Verwaltung der Parlamente: Stellung, Organisation und Funktionen der Landtagsverwaltung und ihr Verhältnis zu den Landtagen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3/2008, S. 528–546.

Müller, Andreas: Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2014.

Neue Zürcher Zeitung: «Wir wollen die Vertrauenserosion stoppen», 17.06.2015, S. 9.

Neue Zürcher Zeitung: Zeitungsinserat Dachverband der Schweizer Wirtschaft Economiesuisse / Schweizerischer Arbeitgeberverband: Unternehmen stehen zum Schweizer Milizprinzip, 18.06.2015, S. 19. Abrufbar auch unter: [http://www.economiesuisse.ch/de/SiteCollectionImages/Inhaltsbilder/Web-News/Inserat\\_Milizprinzip\\_DE.pdf](http://www.economiesuisse.ch/de/SiteCollectionImages/Inhaltsbilder/Web-News/Inserat_Milizprinzip_DE.pdf) (letzter Zugriff: 9.07.2015).

Regionaljournal Aargau und Solothurn: Regierungsrat Hofmann hinterfragt Milizsystem in Gemeindepolitik, 29.01.2015. Abrufbar unter: <http://www.srf.ch/news/regional/aargau-solothurn/regierungsrat-hofmann-hinterfragt-milizsystem-in-gemeindepolitik> (letzter Zugriff: 9.07.2015).

Studienbericht Zentrum für Demokratie: Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau: Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge, 2014, Nr. 4.

Strebel, Michael: Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen, Diss., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2014.





# Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) und der Geschäftsordnung (GO) des Grossen Rats des Kantons Aargau: Ausgangslage, Änderungen und Erwartungen

## 1. Ausgangslage

Das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)<sup>1</sup> bildet neben der Kantonsverfassung (KV) und dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) die Hauptgrundlage für die Arbeitsweise des aargauischen Grossen Rats in seinen Beziehungen zu Exekutive und Judikative. Es wird ergänzt und präzisiert durch die Geschäftsordnung (GO)<sup>2</sup>, welche Dekretsstufe hat.

Anlass für die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Geschäftsordnung des Grossen Rats des Kantons Aargau per 1. März 2015 bildeten im Wesentlichen verschiedene parlamentarische Vorstösse in den Jahren 2006 bis 2012<sup>3</sup>. Einer dieser Vorstösse betraf das parlamentarische Handlungsinstrument «Auftrag». Eine andere überwiesene Motion thematisierte die Einführung eines Verordnungsvetos zugunsten des Parlaments, während eine weitere Motion darauf abzielte, den Umgang mit

Anträgen von Kommissionsminderheiten anzupassen. Im Allgemeinen wurde durch die GVG-/GO-Revision eine Stärkung des Parlaments angestrebt. Es bot sich zudem an, im Zuge der Revision weitere kleinere Anpassungen am Geschäftsverkehrsgesetz und der Geschäftsordnung vorzunehmen. Der Grosse Rat des Kantons Aargau setzte eine nichtständige Kommission «GVG-Revision» (NIKO GVG) ein, welche sich an insgesamt sechs Sitzungen mit der Reform befasste. Es fand ausserdem eine rund dreimonatige öffentliche Anhörung statt, während der sich 12 Adressatinnen und Adressaten<sup>4</sup> vernehmen liessen. Auf Anregung wurden nachträglich auch die Gemeinden mit Einwohnerrat zur Stellungnahme eingeladen. Wie bei Gesetzesänderungen üblich, durchlief die Revision zwei Beratungen im Grossen Rat, bevor sie am 1. März 2015 in Kraft getreten ist.

## 2. Änderungen

An dieser Stelle werden die für den Ratsalltag wichtigsten Änderungen ausgeführt. Die vollständigen Dokumente sind auf der Internetseite des Grossen Rats ([www.ag.ch/gr](http://www.ag.ch/gr)) abrufbar.

<sup>1</sup> SAR 152.200: Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 19. Juni 1990.

<sup>2</sup> SAR 152.210: Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO) vom 4. Juni 1991.

<sup>3</sup> U.a.: GR.06.70 Motion SVP-Fraktion betreffend parlamentarische Einflussnahme bei Konkordaten, GR.06.90 Motion SVP-Fraktion betreffend Effizienzsteigerung der Arbeit des Grossen Rats, GR.07.62 Motion Pascal Furer betreffend klare Definition des parlamentarischen Auftrags, GR.10.138 Motion FDP-Fraktion betreffend Einführung eines Verordnungsvetos im aargauischen Recht, GR.12.69 Motion Roland Basler betreffend Änderung Geschäftsverkehrsgesetz.

<sup>4</sup> SVP, SP, FDP, Die Liberalen, CVP, Grüne, GLP, EVP, BDP, EDU, Verband des Personals öffentlicher Dienste vpod, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, Stadtrat Aarau.



## 2.1 Proportionale Stimmengewichtung im Büro des Grossen Rats

Das Büro des Grossen Rats besteht aus dem dreiköpfigen Grossratspräsidium sowie je einem Vertreter oder einer Vertreterin der Fraktionen. Seine Aufgaben umfassen unter anderem die Verteilung der Kommissionsitze, die Ernennung der Kommissionen und deren Präsidenten, die Festlegung des grossrätlichen Sitzungskalenders oder die Prüfung der Ratsprotokolle.

Auf Wunsch einzelner Fraktionsvertreter wurde in der vorberatenden Kommission NIKO GVG mehrfach diskutiert, ob das Büro als erweitertes Ratsleitungsorgan ebenfalls, analog zur Handhabung bei der Sitzverteilung in den Kommissionen, nach den Fraktionsstärken im Parlament zusammengesetzt werden sollte. Dies sollte eine bessere Antizipation der Mehrheitsverhältnisse im Grossen Rat ermöglichen und diese bei Entscheiden mit politischen Implikationen besser abbilden. Befürchtet wurde im Vorfeld, dass die Fraktionsvertreter durch eine gewichtete Stimmkraft in ihrer Meinungsäusserung und Stimmabgabe erheblich eingeschränkt wären, da sie sich in stärkerem Masse ihren Fraktionen verpflichtet fühlen. Es wurde aber betont, dass die Mitglieder des Grossen Rats in ihrer Stimmabgabe frei und nicht an Fraktions- oder Parteibeschlüsse gebunden sind. Um einem allfälligen «faktischen Druck» entgegenzuwirken und den demokratischen Grundsatz «ein Mitglied – eine Stimme» zu wahren, wäre eine Vergrösserung der Anzahl Büromitglieder nötig gewesen. Da eine solche personelle Vergrösserung des Büros im Ratsalltag als nicht praktikabel angesehen wurde, einigte man sich darauf, die jeweiligen Fraktionsvertreter proportional zur Grösse ihrer Fraktion mit Stimmen auszustatten. Dabei ergeben 14 Parlamentarierinnen oder Parlamentarier, was zehn Prozent des 140-köp-

figen Grossen Rats entspricht, eine zusätzliche Stimme. Der Grossratspräsident oder die Grossratspräsidentin sowie die beiden Grossratsvizepräsidenten oder Grossratsvizepräsidentinnen erhalten aufgrund ihrer speziellen Funktion je eine eigene Stimme.

## 2.2 Liberalisierung des Stellvertretungssystems in den Kommissionen

Anstelle von gewählten Stellvertretungen in Kommissionen wird ein flexibleres Stellvertretersystem eingeführt. Neu bestimmen die Fraktionen die Stellvertreterinnen und Stellvertreter autonom und melden diese dem Kommissionspräsidium und dem Parlamentsdienst. Die Fraktionen tragen demzufolge die Verantwortung für ein funktionierendes, wirkungsvolles Stellvertretersystem. Im Gegenzug wird es damit möglich, je nach Kommission und behandeltem Geschäft spezifisch eine entsprechende Fachperson aus der Mitte der eigenen Fraktion zu bestimmen. Speziell kleinere Fraktionen profitieren von der neuen Lösung, da sie die Stellvertretungen flexibler regeln können. Die Anzahl Absenzen soll dadurch weiter reduziert werden. Als Konsequenz wurde die Amtszeitbeschränkung für Vollmitglieder aufgehoben, da diese durch ein liberales Stellvertretersystem ohnehin hätte umgangen werden können. Im Zuge der Einführung des neuen Systems führte die Bereitstellung der Kommissionsunterlagen zu einigen Diskussionen. Neu werden diese der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter durch das Kommissionsmitglied selbst, die Fraktionsleitung oder bei Bedarf durch den Parlamentsdienst zugestellt<sup>5</sup>. Verworfen wurde hingegen die Idee, jederzeit sämtli-

<sup>5</sup> Vgl. Kommissionsreglement; Reglement über die Zuständigkeiten und Aufgaben der grossrätlichen Kommissionen vom 26. April 2002.

che Kommissionsakten allen Ratsmitgliedern zugänglich zu machen.

Gemäss ersten Erfahrungen zeigt sich jedoch, dass bezüglich der Akteneinsicht noch Handlungsbedarf besteht: Die manuelle Freischaltung der Akten bei häufigen Mutationen und speziellen Einzelanfragen generieren einen administrativen Mehraufwand. Ebenso kann es für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter hinderlich sein, jeweils auf die Freischaltung oder nachträgliche Zustellung der Akten warten zu müssen.

### 2.3 Redaktionslesung neu auch bei Dekreten

Bis anhin war eine redaktionelle Prüfung durch den Regierungsrat nur bei Gesetzesvorlagen vorgesehen. Es ist sachlich jedoch nicht einzusehen, warum bei Dekreten bisher auf eine redaktionelle Überprüfung verzichtet wurde. Analog der Handhabung bei Gesetzesvorlagen wird neu deshalb auch bei Dekretsvorlagen eine standardmässige Redaktionslesung eingeführt. Dadurch soll die Qualität des Gesetzgebungsprozesses erhöht und nachträgliche, deutlich aufwändigere Änderungen vermieden werden. Diese Aufgabe obliegt dem Regierungsrat und ermöglicht ihm allfällige redaktionelle oder materielle Änderungen. Eine Redaktionslesung durch den Grossen Rat findet neu nur noch statt, wenn seitens des Regierungsrats Änderungen beantragt werden. Beantragt der Regierungsrat Änderungen materieller Natur, so hält er vor der Behandlung im Plenum mit der vorberatenden Kommission Rücksprache. Danach werden die Änderungen im Rahmen der Redaktionslesung im Plenum behandelt. Genügt die blossе Redaktionslesung dem Grossen Rat nicht, hat er die Möglichkeit, materielle Änderungen einer Vorlage im Rahmen einer zusätzlichen Beratung ausführlich zu behandeln. Das nötige Quorum für eine dritte

Beratung liegt bei zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

### 2.4 Aussenbeziehungen

Der Regierungsrat informiert das Büro frühzeitig über wichtige Entwicklungen und Geschäfte im Bereich der interkantonalen oder ausländischen Zusammenarbeit. Das Büro weist diese Angelegenheiten anschliessend den zuständigen Fachkommissionen zu. Diese entscheiden, ob sie die Informationen ausschliesslich zur Kenntnis nehmen oder eine Stellungnahme abgeben möchten. Der in § 39b GVG neu eingefügte Absatz 3 legt nun fest, dass der Regierungsrat solche allfälligen Stellungnahmen zwingend in die kantonale Vernehmlassung einfließen lassen muss. Es wird damit ein stärkerer Einbezug des Parlaments bei der Vorbereitung von Konkordaten und Verträgen mit anderen Kantonen oder ausländischen Staaten angestrebt.

### 2.5 Anpassung der parlamentarischen Handlungsinstrumente

Der «parlamentarische Auftrag» wurde im Rahmen der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) als zusätzliches parlamentarisches Instrument geschaffen, um auch unterjährig auf den Aufgaben- und Finanzplan Einfluss nehmen zu können. Das Instrument hat sich – trotz bereits vorgenommener Anpassung in der Handhabung – nach mehrheitlicher Auffassung nicht bewährt. Zur Bedeutung und Stellung des parlamentarischen Auftrags wurden deshalb zwei externe Rechtsgutachten<sup>6</sup> eingeholt. Dabei wurde deutlich, dass ein einzelnes parlamentarisches Handlungsinstrument nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern umfassend und vertieft im Kontext mit den anderen Instrumenten be-

<sup>6</sup> Gutachten Prof. Andreas Auer, Dezember 2010, und Gutachten Dr. Prof. Martina Caroni, April 2011.

handelt werden muss. In einem dieser Gutachten wird betont, dass im Kanton Aargau bis anhin ein Instrument fehle, mit dem der Grosse Rat den Regierungsrat in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich verbindlich zur Umsetzung einer bestimmten Massnahme verpflichten könne. Zur Schliessung dieser Lücke wurde die Motion, welche bisher primär als Auslöserin für Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsänderungen diene, neu zu einem umfassenderen parlamentarischen Handlungsinstrument ausgeweitet. Dadurch wird es möglich, einfach und unkompliziert auf den Handlungsbereich der Exekutive Einfluss nehmen zu können. Wird eine Motion vom Grossen Rat an den Regierungsrat überwiesen, entspricht dies einem verbindlichen Handlungsauftrag. Der Regierungsrat hat anschliessend zwei Möglichkeiten: Entweder ergreift er direkt die nötigen Massnahmen – beispielsweise die Änderung der entsprechenden Verordnung – oder er unterbreitet dem Grossen Rat eine Umsetzungsvorlage, allenfalls unter Anpassung der Kompetenzordnung. Auf die Einführung eines Verordnungsvetos wurde verzichtet, weil dieses durch seine blockierende Wirkung als kein konstruktives Instrument angesehen wurde und direkt in die verfassungsmässige Gewaltentrennung von Legislative und Exekutive eingegriffen hätte. Motions- und Postulatstexte können im Verlaufe der Beratungen abgeändert werden, sofern der Motionär, die Motionärin bzw. der Postulant, die Postulantin damit einverstanden sind. Der Rat hat die neuen Möglichkeiten in den wenigen Monaten bereits mehrfach genutzt.

## 2.6 Stärkere Berücksichtigung von Kommissionsminderheiten

Ausgehend von einer Motion der SVP-Fraktion betreffend Effizienzsteigerung der Arbeit des Grossen Rats werden die Anliegen von Kommissionsminderheiten stärker be-

rücksichtigt. Neu werden dem Ratsplenum die Minderheitsanträge gemeinsam mit den abweichenden Anträgen der Kommission im Voraus zugestellt. Bislang wurden die in den Kommissionen unterlegenen Anträge im Plenum ohnehin oftmals erneut gestellt. Für die nicht der Kommission angehörenden Grossrätinnen und Grossräte wäre es in einem solchen Fall hilfreich, den Wortlaut und die Stellungnahme des Regierungsrats bereits vorgängig zu kennen. Da nach Parlamentsrecht spontane Anträge im Ratsplenum zugelassen sind, liegen diese den Ratsmitgliedern nicht schriftlich vor. Auch soll dadurch die Transparenz und Effizienz des Parlamentsbetriebs verbessert werden. Um zu verhindern, dass Minderheitsanträge stark zunehmen, muss eine «Kommissionsminderheit» mindestens einen Drittel der anwesenden Kommissionsmitglieder auf sich vereinen können. Auch wird ein Minderheitsantrag nur dann im Plenum zur Beratung vorgelegt, wenn die unterlegene Minderheit dies mittels separater Abstimmung ausdrücklich verlangt.

Die Aufnahme von Minderheitsanträgen in die Synopse und damit in die Beratungen im Grossen Rat war weder von der Kommission noch dem Regierungsrat bestritten worden. Auch im Plenum fand dieser Revisionspunkt grossmehrheitliche Zustimmung. Minderheitsmeinungen erhalten dadurch mehr Gewicht, Vorabklärungen werden ermöglicht und die Transparenz verbessert. Inwieweit die damit verbundenen Hoffnungen einer erleichterten Sitzungsvorbereitung und -führung erfüllt werden, ist zum heutigen Zeitpunkt erst beschränkt einschätzbar, da Spontananträge im Plenum im Aargauer Modell nach wie vor möglich sind.

## 2.7 Die wichtigsten Änderungen im Überblick:

### **Stimmengewichtung im Büro des Grossen Rats (§ 11 Abs. 1 GVG, § 5 Abs. 4 GO)**

Neu wird eine Gewichtung der Bürostimmen im Verhältnis der Mitgliederzahl der Fraktionen eingeführt. Das dreiköpfige Ratspräsidium verfügt über je 1 Stimme. Pro 14 Mitglieder einer Fraktion erhält der entsprechende Fraktionsvertreter oder die entsprechende Fraktionsvertreterin im Büro eine zusätzliche Stimme.

### **Liberalisierung des Stellvertretungssystems in den grossrätlichen Kommissionen (§ 13 Abs. 2 GVG)**

Es wird künftig keine gewählten Stellvertreterinnen und Stellvertreter in den Kommissionen mehr geben. Die Fraktionen organisieren die Stellvertretungen selbst und bestimmen flexibel, durch wen ein Kommissionsmitglied vertreten wird.

### **Redaktionslesung (§ 35 GVG)**

Neu werden auch Dekrete einer redaktionellen Überprüfung durch den Regierungsrat unterzogen. Eine Redaktionslesung durch den Grossen Rat findet neuerdings jedoch nur noch statt, wenn seitens des Regierungsrats Änderungen beantragt werden.

### **Aussenbeziehungen (§ 39b Abs. 3 GVG)**

Der neue Absatz 3 schreibt vor, dass der Regierungsrat allfällige Stellungnahmen der zuständigen Fachkommissionen zu interkantonalen oder ausländischen Geschäften und Verträgen zwingend in die kantonale Vernehmlassung einfließen lässt.

### **Verzicht auf den parlamentarischen Auftrag (Aufhebung § 48 GVG)**

Der parlamentarische Auftrag wird abgeschafft. Vor dem 1. März 2015 eingereichte Aufträge werden gemäss Bürobeschluss jedoch altrechtlich behandelt.

### **Motionen und Postulate (§ 41 Abs. 2 GVG, § 42 Abs. 3 GVG, § 45 GVG)**

Neu kann der Wortlaut einer Motion oder eines Postulates im Verlaufe der Beratung mit Einverständnis des Motionärs bzw. des Postulanten geändert werden. Die Erledigungsfrist für überwiesene Motionen und Postulate beträgt neu drei statt vier Jahre.

Eine Motion darf neu auch den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats betreffen. Die Motion hat immer verpflichtenden Charakter.

### **Minderheitsanträge (§ 57 Abs. 4 GVG)**

Anträge von Kommissionsminderheiten werden dem Ratsplenum neu zur Beratung vorgelegt, sofern die Minderheit mindestens ein Drittel der anwesenden Kommissionsmitglieder beträgt und die unterlegene Minderheit die Aufnahme in die Synopse mittels separater Abstimmung ausdrücklich verlangt.

Rahel Ommerli

Ratssekretärin und Leiterin Parlamentsdienst

rahel.ommerli@ag.ch

Sereina Richner

Praktikantin Parlamentsdienst, BA Politikwissenschaft

sereina.richner@ag.ch



## 6. Forum der Parlamentsdienste in Bern

Das diesjährige Forum, welches am 26. Juni 2015 im Rathaus zu Bern stattfand, war drei Themen gewidmet, nämlich «Vertraulichkeit von Kommissionsprotokollen», «Verantwortlichkeit, Zuständigkeit und Prozessen bei Kommissionsprotokollen» sowie «Protokollierungssysteme, Erfahrungsberichte und neue Entwicklungen». Marc Jost, Grossratspräsident des Kantons Bern, begrüßte die über 120 Teilnehmenden und wies darauf hin, dass gut aufgestellte Parlamentsdienste als Unterstützung für die Arbeit der Parlamentsmitglieder wichtig seien. Betreffend Teilnahme war 2015 eine Höchstzahl zu verzeichnen. Das Generalsekretariat des Grossen Rats des Kantons Bern unter der Leitung von Patrick Trees stellte den Rahmen der Tagung, insbesondere die Simultanübersetzung im Plenum, logistisch sicher.

### 1. Vertraulichkeit von Kommissionsprotokollen

Die Stellvertreterin des Generalsekretärs des Grossen Rats des Kantons Bern, Rechtsanwältin Christina Bundi, führte ins Thema am Beispiel ihres Kantons ein. Vertraulichkeit und Amtsgeheimnis sowie Vorkehrungen für Geheimnisschutz am Beispiel der Praxis im Kanton Bern wurden erläutert. So prüft eine Kommission «bei begründetem Verdacht auf Verletzung des Amtsgeheimnisses, ob sie Strafanzeige einreicht». In der Geschäftsprüfungskommission (GPK) unterzeichnet jedes Kommissionsmitglied eine Erklärung, wonach es die gesetzlichen Bestimmungen zum Amtsgeheimnis kennt und achtet. Hochsensible Informationen (z.B. wenn börsenrelevant) sind in einem

ersten Schritt nur der Präsidentin oder dem Präsidenten der GPK oder dem oder der Vorsitzenden eines Ausschusses und einem weiteren Kommissionsmitglied zugänglich. Bei begründetem Verdacht auf Verletzung des Amtsgeheimnisses sind die Vorkehrungen zu verschärfen und die «Kommission reicht Strafanzeige» ein. Dennoch ist dem Gebot nach Transparenz nachzuleben. Dazu verwies die Referentin auf die Rechtsgrundlagen im Kanton Bern betreffend Information der Öffentlichkeit und Berichterstattung im Grossen Rat.

### 2. Verantwortlichkeit, Zuständigkeit und Prozesse bei Kommissionsprotokollen

Cédric Aeschlimann, Kommissionssekretär Grosser Rat Kanton Waadt, äusserte sich zu den Kommissionsprotokollen in ihren verschiedenen Facetten. Wichtig ist, dass jeder Sitzungsteilnehmer «seine Voten und Absichten im Protokoll wiederfinden können» muss. Das Protokoll dient «als Grundlage für den Inhalt des Berichts, der es der Kommission erlaubt, ein Geschäft für das Plenum vorzubereiten». Nach einem kurssrischen Überblick über die verschiedenen Protokollformen verwies der Referent auf die Verantwortung für die Erstellung von Kommissionsprotokollen, die im Gesetz oder in der Geschäftsordnung des Parlaments zu regeln sind. Diese Verantwortung ist im Kanton Waadt für alle Kommissionen dem Generalsekretariat zugewiesen worden. Die Genehmigung von Protokollen kann stillschweigend, per E-Mail oder an der nächsten Sitzung erfolgen. Die Archivierung erfolgt für eine Dauer von fünf Jahren.

### 3. **Protokollierungssysteme, Erfahrungsberichte und neue Entwicklungen**

Der Leiter des Parlamentsdiensts des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Thomas Dähler, informierte über die Erfahrungen mit dem Modul Verbalix der it-processing beim Erstellen von Protokollen. Verbalix kann eine Sitzungsstruktur abbilden, aber (noch) nicht automatisch Audio-Daten in Texte transkribieren. Für Parlamentssitzungen und klar geführte und strukturierte Kommissionssitzungen sei Verbalix geeignet, was bei «locker» geführten Gremiensitzungen nicht der Fall sei. Anschliessend erläuterte David Imseng, recapp IT AG, sein Modul, das mit automatischer Spracherkennung das Erstellen von Protokollen ermöglicht. Diese Cloud-Dienstleistung ist beim Grossen Rat des Kantons Wallis im Einsatz. Das System erkennt automatisch, ob Deutsch oder Französisch gesprochen wird. Eine Redaktion der Texte ist aber nach wie vor notwendig und ersetzt den Menschen daher nicht.

In Gruppenarbeiten wurden die Themen der Referate diskutiert. Einmal mehr hatten die Mitarbeitenden verschiedener Parlamentsdienste die Gelegenheit, von ihren Kolleginnen und Kollegen zu erfahren, wie sie mit diesen Anliegen und damit verbundenen Problemen umgehen, damit Lösungen für die Praxis entwickelt werden können.

Mit einem Apéritif dinatoire in der Ratshaushalle fand das 6. Forum der Parlamentsdienste seinen Ausklang.

Daniel Reuter,  
Mitglied Vorstand SGP,  
daniel.reuter@uster.ch



# Jugendparlamente ermöglichen Jugendförderung in der Politik

**In Jugendparlamenten können sich Jugendliche für ihre Anliegen politisch engagieren und so in ihrer Freizeit ein praxisnahes Demokratieverständnis entwickeln. Das politische Milizsystem wird dadurch langfristig gesichert. Der Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ hilft den Jugendlichen dabei.**

Das milizbasierte und direktdemokratische System der Schweiz kann nur langfristig funktionieren, wenn der politische Nachwuchs gefördert wird. So wie es im sportlichen und kulturellen Bereich sehr breit angelegte Fördermassnahmen für Jugendliche von privaten und öffentlichen Organisationen gibt, sollte dies auch im politischen Bereich der Fall sein. Die Freizeitaktivitäten im Jugendalter prägen einen Menschen für das ganze Leben. Wenn Jugendliche sich für den Gemeinsinn im Jugendalter engagieren, wächst die Chance, dass sie dies auch später tun, beispielsweise in einem politischen Amt in ihrer Gemeinde. Diese politische Jugendförderung sollte aber nicht nur einen gesellschaftlichen Mehrwert mit sich bringen, sondern den Jugendlichen auch wirklich die Möglichkeit geben, etwas zu bewirken.

## Eine praxisorientierte politische Bildung

Die rund 60 in der Schweiz bestehenden Jugendparlamente sind eine solche bewährte politische Partizipationsform, wo Jugendliche sich für Jugendliche engagieren und etwas bewirken können. Mit einem solchen Peergruppen-Modell sind die Mitwirkungs-

bedürfnisse der Jugendlichen am besten abgedeckt. Jugendparlamente sind jugendgerechte und unbürokratische Partizipationsformen, wo junge Leute ihre Anliegen, Ideen und Projekte diskutieren und in altersgerechten Formen darüber verhandeln, entscheiden und umsetzen können. Hier können sie direkt und nachhaltig am politischen Leben teilnehmen. Dabei lernen die Jugendlichen auch, wie es mit Behörden und Institutionen, der Generation der Erwachsenen also, umzugehen gilt und sind in Jugendfragen Ansprechpartner für Behörden und Politik. All dies sind typische Komponenten klassischer Parlamentsarbeit: debattieren, Kompromisse finden, hart in der Sache sein, ohne persönlich werden zu müssen – Jugendparlamente machen es möglich.

Jugendliche wollen mitbestimmen und konkret etwas erreichen. Neben dem politischen Engagement bieten Jugendparlamente auch die Möglichkeit, sehr unterschiedliche Jugendprojekte umzusetzen. Die Jugendlichen übernehmen dabei Verantwortung und erwerben politische, soziale und organisatorische Fähigkeiten – dies auch bereits vor dem 18. Altersjahr. Zudem wird dadurch den Jugendlichen eine praxisorientierte politische Bildung und milizpolitische Ausbildung geboten.

## Keine Scheinpartizipation

Jugendparlamente vertreten unter anderem auch die Anliegen der Jugendlichen gegenüber den Behörden und Politikern. Dies funktioniert am besten, wenn sie über rechtlich verankerte Pflichten und Rechte verfügen, wie dies bei 25 Jugend-



parlamenten in der Schweiz bereits der Fall ist. Damit können sie gewährleisten, dass es sich weder um eine «inszenierte Partizipation» handelt noch dass sie von Erwachsenen abhängig sind. Die Erfahrungen zeigen, dass Jugendparlamente durchaus etwas bewirken können in Gemeinden oder Kantonen, wo die Politik den Mut hat, dem Jugendparlament rechtlich verbindliche Kompetenzen zu geben. Dies geht von einer Offenen Sporthalle am Freitagabend (Köniz) über die Einführung von Nachtbussen (Luzern) bis zur Mitwirkung bei einer Schulgesetzrevision (Kanton Waadt).

### **Bundesrat war Jugendparlamentarier**

Das Ziel des Dachverbands Schweizer Jugendparlamente DSJ ist es nun, neben der Unterstützung der bestehenden Jugendparlamente das Modell Jugendparlament (auch Jugendrat genannt) zu fördern, so dass Jugendliche in jeder Gemeinde die Möglichkeit haben, sich in einem Jugendparlament zu engagieren. Viele aktive Politikerinnen und Politiker haben ihr Rüstzeug in Jugendparlamenten erlangt, beispielsweise Alt-Bundesrat Moritz Leuenberger, der Genfer Regierungsrat Pierre Maudet oder Matthias Reynard, der jüngste Nationalrat dieser Legislatur. Hier haben sie eine leibendige, echte und nachhaltige politische Partizipation kennengelernt. Hier wurde ihre Selbstinitiative gefördert und vor allem haben sie hier eine politische Diskussionskultur erlernen dürfen, welche hart in der Sache ist, die aber ohne persönliche Angriffe und Anfeindungen auskommt.

### **Jugendparlamente als Nachwuchsförderung für das Milizsystem**

Das Jugendparlament Berner Oberland Ost (ehemals Jugendparlament Amtsbezirk

Interlaken) ist ein gutes Beispiel für die positiven Auswirkungen von Jugendparlamenten auf das politische Milizsystem der Schweiz. So sind in Interlaken, der grössten Gemeinde des Einzugsgebiets, drei ehemalige JugendparlamentarierInnen in der Exekutive der Gemeinde Interlaken politisch tätig. In den letzten zehn Jahren wurden zudem zehn Ehemalige aus dem Jugendparlament Berner Oberland Ost in den Grossen Gemeinderat von Interlaken (Legislative) gewählt.

### **Forschung zur politischen Partizipation von Jugendlichen**

Zum politischen Engagement von Jugendlichen in der Schweiz gibt es wenig Forschung. Die bisherigen Arbeiten zeigen aber, dass 75 Prozent der Jugendlichen zwischen 18 und 25 Jahren schon mindestens einmal abstimmen gegangen sind und ungefähr die Hälfte an politischen Themen normal bis sehr interessiert ist. Zudem geben 10 Prozent der Jugendlichen an, dass sie sich aktiv in einer Jungpartei oder einem Jugendparlament engagieren möchten. Diese politisch interessierten Jugendlichen müssen aber mit entsprechenden Massnahmen frühzeitig abgeholt und gefördert werden. Der DSJ selber hat 2014 zum Thema zwei Studien in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Wirtschaft und Technik Chur und dem gfs Bern durchgeführt. Diese bilden die Grundlage für die Weiterentwicklung des Projekts easyvote sowie zur Entwicklung der Webplattform Scoop-it, mit welcher der DSJ eine «Bürgerbeteiligungsplattform» für Jugendliche aufbauen möchte.

### **Links**

Scoop-it 2.0, Studie zur Mediennutzung und zur politischen Partizipation von Ju-

gendlichen: [www.dsj.ch/de/projekte/engagech/studien/](http://www.dsj.ch/de/projekte/engagech/studien/)  
Planungsstudie politisches Interesse und Jugendpartizipation: [www.easyvote.ch/de/ueber-uns/studien/easyvote-studie/](http://www.easyvote.ch/de/ueber-uns/studien/easyvote-studie/)

## Die Abstimmungshilfe easyvote

Damit neben der milizpolitischen Kultur der Schweiz auch das direktdemokratische System gefördert wird, hat der DSJ das Projekt easyvote ins Leben gerufen. Jugendliche StimmbürgerInnen sollen vermehrt von ihrem Stimm- und Wahlrecht Gebrauch machen, indem die Politik näher an die Jugendlichen gebracht wird. Denn nach wie vor beteiligen sich Jugendliche und junge Erwachsene in der Schweiz weniger stark und vor allem weniger häufig an Wahlen und Abstimmungen als ihre älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger.

Ein wichtiger Grund für die tiefe Stimmbeteiligung ist, dass der Wahl- und Abstimmungsprozess sowie die Wahl- und Abstimmungsunterlagen nicht jugendgerecht sind. Dies möchte der DSJ ändern und erstellt dafür seit 2011 die easyvote Abstimmungshilfe, die von den Jugendlichen selber produziert wird. Die Abstimmungshilfe informiert einfach, verständlich und politisch neutral über kantonale und nationale Abstimmungsvorlagen und Wahlen und kann von Gemeinden, Schulen oder Privatpersonen abonniert werden. Weiter werden durch verschiedene Sensibilisierungsmassnahmen Jugendliche mithilfe von herkömmlichen und neuen Kommunikationskanälen zum Abstimmen und Wählen mobilisiert. So produziert der DSJ seit 2013 Clips zu den nationalen Vorlagen. Zudem wurde ein Vote-Wecker entwickelt, der die Stimmbürgerinnen und -bürger per SMS oder E-Mail an die bevorstehende Abstimmung erinnert. Für die Eidgenössischen Wahlen kommenden Oktober sind diverse

Massnahmen und Kampagnen geplant, um noch mehr Jungwählerinnen und -wähler an die Urne zu bewegen.

## Der Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ

Der Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ fördert seit 1995 die politische Partizipation von Jugendlichen in der Schweiz. Er vereinigt zurzeit 39 Jugendparlamente der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein. Der DSJ kümmert sich um Ausbildung, Support und Vernetzung der Jugendparlamentarier. Zudem fördert und begleitet der DSJ die Gründung neuer Jugendparlamente. Durch das Projekt easyvote fördert der DSJ die Teilnahme von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an Abstimmungen und Wahlen und erreicht damit derzeit zehn Prozent aller Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zwischen 18 und 25 Jahren mit seiner Abstimmungshilfe. Bei allen Tätigkeiten des DSJ gilt das Motto: «Von der Jugend für die Jugend!» So beträgt das Durchschnittsalter der Geschäftsstelle derzeit 24 Jahre, im neunköpfigen Vereinsvorstand 22 Jahre. Dadurch kann der DSJ seinen Mitgliedern, Partnern und Förderern gewährleisten, dass er mit seiner Arbeit stets am Puls der Zeit und der Jugend ist. Die Arbeit des DSJ wird durch eine Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen, den Verkauf eigener Produkte und Dienstleistungen sowie öffentlichen und privaten Förderern finanziert.

[www.dsj.ch](http://www.dsj.ch) / [www.jugendparlamente.ch](http://www.jugendparlamente.ch) / [www.easyvote.ch](http://www.easyvote.ch)

Mario Stübi,  
Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ  
[mario.stuebi@dsj.ch](mailto:mario.stuebi@dsj.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.luethi@parl.admin.ch

---

## Kantone – Cantons – Cantoni

---

### *Kantonsrat Zürich*

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, 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, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

### *Kantonsrat Luzern*

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

### *Landrat Uri*

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.ch

### *Kantonsrat Schwyz*

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

### *Kantonsrat Obwalden*

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

### *Landrat Nidwalden*

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

### *Landrat Glarus*

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

### *Kantonsrat Zug*

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, 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: HayozMi@fr.ch

### *Kantonsrat Solothurn*

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

### *Grosser Rat Basel-Stadt*

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daeher@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*

Martina Harder, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: martina.harder@ktsh.ch

### *Grosser Rat Appenzell IR*

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

### *Kantonsrat Appenzell AR*

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

### *Kantonsrat St. Gallen*

Lukas Schmucki, Leiter Ratsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, F: 058 229 39 55, E: lukas.schmucki@sg.ch

### *Grosser Rat Graubünden*

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

### *Grosser Rat Aargau*

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

### *Grosser Rat Thurgau*

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

### *Gran Consiglio Ticino*

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@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*

Fernande Melly-Fux, Rond-Point Paradis 5, 3960 Sierre, T: 027 455 40 08, E: fernandemelly@netplus.ch

### *Grand Conseil Neuchâtel*

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

### *Grand Conseil Genève*

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

## *Parlement Jura*

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, 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: jean-baptiste.maître@jura.ch

---

## Gemeinden – Communes – Comuni

---

### *Stadt Baden*

Marco Sandmeier, Stadtschreiber Stellvertreter, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26, E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

### *Stadt Bern*

Daniel Weber, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

### *Stadt Biel – Ville de Bienne*

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

### *Stadt Bülach*

Susanna Lucio, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33, E: susanna.lucio@buelach.ch

### *Gemeinde Davos*

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

### *Stadt Dietikon*

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31, E: uwe.krzesinski@dietikon.ch

### *Ville de Genève*

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

### *Stadt Gossau*

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

### *Gemeinde Köniz*

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

### *Stadt Kreuzlingen*

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30, E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

### *Ville de Lausanne*

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

### *Stadt Luzern*

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, E: grstr@stadtluzern.ch

### *Stadt Opfikon*

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

### *Gemeinde Riehen*

Katja Christ, iur. Sekretärin des Einwohnerrates, Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18, E: katja.christ@riehen.ch

### *Stadt Thun*

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

### *Stadt Schaffhausen*

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@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*

Michael Strebelt, Ratssekretär des Grossen Gemeinderates, Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15, E: michael.strebelt@wetzikon.ch

### *Stadt Winterthur*

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

### *Stadt Zug*

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: martin.wuermli@stadtzug.ch

### *Stadt Zürich*

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

---

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

---

### *Präsident*

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

### *Vizepräsident*

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

### *Sekretär*

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates, Freiburg

### *Kassiererin*

Fernande Melly-Fux, Sierre

### *Webmaster*

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg; Gionata Buzzini, segretario generale del Gran Consiglio, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus; Edith Mertens, Luzern; Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève; Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel; Olivier Rapin, Montreux; Daniel Reuter, Zürich; Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste, Zürich



## IMPRESSUM

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

Sekretär der Gesellschaft: Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR, Tél. 026 305 10 55

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

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

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 2015.

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

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

---

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

Secrétaire de la Société: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

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

Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 058 322 98 04  
Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2015.

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

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

---

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

Segretario della Società: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

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

Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tel. 058 322 98 04  
Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 2015.

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

---

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

