



Protokoll der Informationstagung 2019

Best rules, best practice

Stärken und Schwächen der kantonalen Parlamente und ihrer Instrumente

Datum	25. Oktober 2019
Ort	Grossratssaal Aarau
Anwesend	<p>Kanton Aargau: Maya Bally, Markus Dietschi, Dieter Egli, Andreas Fischer, Kathrin Hasler, Doris Iten, Alfons Kaufmann, Sander Mallien, Barbara Portmann, Renata Siegrist-Bachmann (Grossratspräsidentin), Edith Saner (Grossratsvizepräsidentin), Desirée Stutz, Daniel Vulliamy</p> <p>Kanton Basel-Landschaft: Andreas Bammatter, Anita Biedert, Patricia Bräutigam, Peter Brodbeck, Markus Dudler, Dieter Epple, Christoph Hänggi, Andrea Heger, Felix Keller, Heinz Lerf (1. Landratsvizepräsident), Peter Riebli (Landratspräsident), Sandra Strüby-Schaub, Ursula Wyss Thanei</p> <p>Kanton Basel-Stadt: Catherine Alioth, Tim Cuenod, Patrick Hafner, Beatrice Isler, David Jenny, Michelle Lachenmeier, Michela Seggiani, Joel Thüring, Heinrich Ueberwasser, Heiner Vischer (Grossratspräsident)</p> <p>Kanton Bern: Madeleine Amstutz, Stefan Costa (1. Grossratsvizepräsident), Anita Herren-Brauen, Sarah Gabi Schönenberger, Hervé Gullotti, Ursula Marti, Walter Schilt, Christine Schnegg, Hannes Zaugg (Grossratspräsident)</p> <p>Kanton Solothurn: Karin Büttler, Kuno Gasser, Karin Kälin, Peter Kyburz, Barbara Leibundgut, Thomas Marbet, Verena Meyer (Kantonsratspräsidentin), Rolf Sommer</p> <p>Thomas Dähler, Patrick Trees, Peter Zingg</p>
Referent(inn)en	<p>Adrian Vatter, Direktor des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Bern</p> <p>Michael Strebel, Politologe, Ratssekretär des Kantonsrats Solothurn</p> <p>Brigit Wyss, Regierungsrätin des Kantons Solothurn, alt Kantonsrätin, alt Nationalrätin</p>
Moderation Podium	Christoph Keller
Kulturinterventionen	Stefan Zemp
Protokoll	Georg Schmidt
Beilage	Foliensatz

Traktandenliste

1. Grussbotschaft von **Renata Siegrist-Bachmann**, Grossratspräsidentin des Kantons Aargau
2. Begrüssung und Einleitung durch **Sander Mallien**, Mitglied des Grossrats des Kantons Aargau, Präsident der IPK Nordwestschweiz
3. Referat **Adrian Vatter**, Direktor des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Bern: «Volksvertretung unter Druck: Herausforderungen für kantonale Parlamente im 21. Jahrhundert – unter spezieller Berücksichtigung der Nordwestschweiz»
4. Referat **Michael Strebel**, Politologe, Ratssekretär des Kantonsrats Solothurn: «Wege und Instrumente zur Stärkung des Parlaments – ein kleiner Leitfaden»
5. Referat **Brigit Wyss**, Regierungsrätin des Kantons Solothurn, alt Kantonsrätin, alt Nationalrätin: «Drei Blickwinkel auf die Arbeit der Kantonsparlamente»
6. Diskussionsrunde mit den Referent/innen und dem Publikum (moderiert von Christoph Keller)
7. Information und Beschlussfassung zur Änderung der IPK-Vereinbarung (betreffend Resolutionen)
8. Wahl der Präsidentin/des Präsidenten der IPK 2020/2021
9. Schlusswort durch den Präsidenten der IPK
10. Stehimbiss im Gewölbekeller des Grossratsgebäudes

1. Grussbotschaft von **Renata Siegrist-Bachmann**, Grossratspräsidentin des Kantons Aargau

Renata Siegrist-Bachmann begrüsst die Anwesenden – die Regierungsrätin, die (Vize-)Präsidenten und die Mitglieder der fünf Parlamente, die Referenten sowie die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste. Es ist eine grosse Freude, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung als Gäste in Aarau begrüssen zu dürfen. – Es soll auf viele Worte zur Vorstellung des Kantons Aargau verzichtet werden. Einige der heute Anwesenden waren ja bereits im vergangenen Jahr hier – und die Rednerin konnte in jüngster Zeit den Berner Grossen Rat und das Büro des Basler Grossen Rats willkommen heissen. Und schliesslich geht es um die aktuelle Tagung: Das Vorbereitungsteam hat mit der Frage nach den Stärken und Schwächen des Milizsystems einen äusserst aktuellen Schwerpunkt gesetzt. Die Schweiz hat ein spannendes und historisches Wahlwochenende hinter sich (herzliche Gratulation an allfällig anwesende neue Nationalräte). Der Nationalrat hat eine Verschiebung der Kräfte zum Mitte-/grünen Lager erlebt und eine Frauenquote erhalten, welche es noch nie gegeben hat.

Eine Woche nach diesen Wahlen werden sich wohl einige der neu gewählten Nationalrätinnen und Nationalräte (bei aller Freude) die Frage nach der Vereinbarkeit des politischen Amtes mit dem eigenen Leben stellen, wenn die Bundeskanzlei sich mit einer Schachtel voller Unterlagen meldet. Nach einer solchen Wahl muss das Leben neu eingeteilt werden; die Prioritäten müssen neu gesetzt werden. Das haben die Anwesenden auch im kleineren, kantonalen Rahmen erleben können. Dies gelingt nicht immer gleich gut. Für manche ist es ein Problem; für andere wird erst mit der Wahl klar, dass ein politisches Amt vor allem Arbeit bedeutet. Schwierig wird es, wenn der Arbeitgeber doch nicht so verständnisvoll ist, wie er versprochen hat. Oder wenn man als selbstständig Erwerbender in der Kanzlei oder der Firma vermehrt fehlt. Es kann auch sein, dass die Sozialkontakte oder die Familie zu kurz kommen – und man immer ein etwas schlechtes Gewissen mit sich herumträgt. Manchmal muss man abends oder in der Nacht arbeiten, damit man alles unter einen Hut bekommt und niemand zu kurz kommt.

Das Milizsystem sei ein Pfeiler des Schweizer Erfolgs, kann man immer wieder hören. Manchmal aber hat die Rednerin ihre Zweifel, ob das System noch zeitgemäss ist – oder ob man nicht doch an der Grenze des Machbaren angelangt ist. Vor allem, wenn man am Morgen Mails liest, die mitten in der Nacht versandt wurden. Oder wenn in fast jeder zweiten Sitzung ein Grossrat verabschiedet oder ein neues Parlamentsmitglied vereidigt werden muss. Vielleicht hat

das viele Lob für das System auch einen eigennützigen Grund – weil dieses System stark von den Milizparlamentariern profitiert.

Alle Anwesenden wollen ihre Arbeit gut machen – und kommen dabei enorm unter Druck. Das hat auch damit zu tun, dass der Anspruch an die Professionalität eines Parlaments – er entsteht durch einen selbst, die Partei, die Presse oder durch die immer schnelleren Kommunikationsmittel, die eine Dauerpräsenz verlangen. So war das sicher nicht gedacht – es konnte auch von niemandem vorausgesehen werden. Es ist offensichtlich, wovon die Rede ist: Wenn man weiterhin seinem Beruf nachgeht und auch dem Amt gerecht werden will, hat man immer Arbeit auf dem Tisch. Die Rednerin hat dies zumindest in den letzten 23 Jahren so erlebt. Zum Glück gibt es ein verständnisvolles Umfeld. Die Rednerin hat aber auch gelernt, dass man sehr achtsam sein und ohne schlechtes Gewissen für einen Ausgleich sorgen muss. Sonst kommt man unter die Räder. – In der aktuellen Situation als Präsidentin ist die Rednerin froh und dankbar, dass sie auf einen professionell agierenden Parlamentsdienst zählen kann. Ohne ihn wäre das Präsidialamt nebst der Arbeit in der Praxis gar nicht zu bewältigen.

Die Rednerin freut sich jetzt auf interessante Referate, welche neue Akzente oder Möglichkeiten für eine effizientere Arbeit und Zusammenarbeit in den Kantonsparlamenten aufzeigen. Schliesslich sollte die Digitalisierung nicht nur eine Dauerpräsenz abfordern, sondern auch einen Nutzen bringen. Ein spezieller Dank geht an den IPK-Präsidenten Sander Mallien und das Vorbereitungsteam.

2. Begrüssung und Einleitung durch **Sander Mallien**, Mitglied des Grossrats des Kantons Aargau, Präsident der IPK Nordwestschweiz

Sander Mallien begrüsst die Anwesenden ebenfalls, namentlich die Ratsspitzen aus den fünf Kantonen sowie die Referentin und die Referenten. – In den vergangenen Jahren wurden an der IPK-Jahrestagung jeweils kantonsübergreifende Fachthemen behandelt. Dabei musste man öfters feststellen, dass die fünf Nordwestschweizer Kantonsparlamente zwar oft mit denselben Problemen kämpfen, aber eben auch – gut föderalistisch – unterschiedlich organisiert sind und unterschiedliche Instrumente zur Verfügung haben. Das schön paritätisch zusammengesetzte Vorbereitungsteam hat darum beschlossen, dieses Jahr die eigene Parlamentsarbeit ins Zentrum zu stellen. – Das Traktandum «Resolution» soll heute nur kurz gestreift, aber nicht abschliessend behandelt werden. Das Thema soll von der Arbeitsgruppe nochmals angeschaut werden.

3. Referat **Adrian Vatter**, Direktor des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Bern: «Volksvertretung unter Druck: Herausforderungen für kantonale Parlamente im 21. Jahrhundert – unter spezieller Berücksichtigung der Nordwestschweiz»

Ergänzende Protokollierung zur Folien-Präsentation (Folien 5 – 30)

Folie 6

Adrian Vatter sagt, dass die Kantonsparlamente sich einer Vielzahl an Herausforderungen gegenübersehen – ein Blick in die Medien zeigt es (hohe Anzahl an Referenden und Initiativen, welche den Spielraum der kantonalen Parlamente einengen, Angst vor Zentralisierung – Druck seitens der Gemeinden, Fluktuation wegen schwieriger Vereinbarkeit von Politik und Beruf/Familie mit entsprechendem Knowhow-Verlust).

Folie 8

Ist das Milizsystem dominiert von der Exekutive, die auf einen breit aufgestellten Stab an Mitarbeitern zurückgreifen kann? Ein wirklich grosser Unterschied zwischen Bund und Kantonen ist die Wahl der Regierung (Bund: Parlament, Kantone: Volk). Das hat konkrete Konsequenzen für das Machtgefüge. Denn es ist klar: Wenn die Regierung direkt vom Volk gewählt wird, hat sie eine eigenständige Legitimationsbasis und verhält sich selbstbewusster und eigenständiger. Es können auch unterschiedliche Mehrheiten entstehen, wie man dies in verschiedenen Kantonen – auch in der Nordwestschweiz – sehen konnte. Allerdings: Es gibt – typisch für das föderale System – grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.

Folie 9

Genf [Balken ganz links] hat das stärkste Parlament, wie verschiedene Indikatoren zeigen (Gesetzgebung, Kontrollaufsicht) – und im Vergleich auch viele Ressourcen. Bern, so kann man sagen, hat seine Hausaufgaben gemacht (aufgrund der Revision des Parlamentsrechts ist die Berner Legislative noch etwas stärker geworden). Am andern Ende der Skala findet man mit Glarus oder Appenzell Ausserrhoden ehemalige oder aktuelle Landsgemeindekantone – hier konnte sich das kantonale Parlament nie wirklich durchsetzen. Man sieht auch eine beträchtliche Varianz zwischen den Kantonen der Nordwestschweiz. – Als erstes Fazit kann man sagen, dass es beträchtliche Unterschiede gibt, was nicht zuletzt auch mit der Frage der Modernisierung des Parlamentsrechts zusammenhängt.

Folie 10

Die Diskussionen zur Rolle der Exekutive gehen in ganz unterschiedliche Richtung. Man ist sich also nicht einig, was die beste Lösung ist.

Folie 11

Im internationalen Vergleich sieht man: Es gibt keine anderen Gebietskörperschaften wie die Schweizer Kantone, wo so viele Abstimmungen stattfinden und die Volksrechte generell stark ausgebaut sind (man denke an das obligatorische Gesetzesreferendum oder an Volksvorschläge – diese und andere Instrumente gibt es auf Bundesebene nicht). Entsprechend sind die Handlungsmöglichkeiten der kantonalen Parlamente stärker eingeschränkt; insbesondere, weil sie oft keine abschliessenden Entscheide treffen können. Das Damoklesschwert des Referendums hängt viel stärker über den Köpfen der Kantons- denn der Bundesparlamentarier.

Folie 12

Man sieht, dass immer wieder Vorlagen des Parlaments in der Abstimmung verworfen werden – teils nach jahrelanger Vorarbeit auf Legislativebene.

Folie 13

Die Unterschiede sind auch punkto Volksrechte beträchtlich. Die NWCH-Kantone zeigen insgesamt eine besonders rege Nutzung der Volksrechte; Baselland ist sehr weit vorne. Glarus ist ein Spezialfall, weil etwas unklar ist, wie man die Abstimmungen zählen soll.

Folie 14

Die aktuelle Diskussion geht auch in der Frage Aus-/Abbau der direkten Demokratie in verschiedene Richtungen. Man sieht aber eine Tendenz, diese weiter auszubauen. Ein Abbau ist schwer zu vermitteln – und findet mit ganz wenigen Ausnahmen keine Unterstützung in der Bevölkerung.

Folie 15

Über die Beschränkung der kantonalen Handlungsspielräume von unten wird relativ wenig gesprochen. Fragen der Gemeindeautonomie und die hohe Zahl der Gemeindevertreter in den kantonalen Parlamenten führen aber zu einer Aushöhlung der Kompetenzen der kantonalen Parlamente (wenn etwa versucht wird, Mittel für die eigene Umfahrungsstrasse zu generieren). Wenn viele Gemeindevertreter im Parlament sind, gelingt es eher, die Kosten auf den Kanton zu verschieben (z.B. Sonderschulfinanzierung nach dem neuen NFA).

Folie 16

Die NWCH-Kantone bewegen sich punkto Gemeindeautonomie eher im Mittelfeld.

Folie 17

Eine Dissertation fragte, wie viele Gemeindepräsidenten oder -räte in den kantonalen Parlamenten sitzen. Die Werte sind teils beträchtlich (in Basel-Stadt mit wenigen Gemeinden ist der Anteil natürlich entsprechend gering). Bis 1972 hatte in Appenzell Innerrhoden jeder Gemeindepräsident automatisch einen Sitz im kantonalen Parlament; man sieht diese Verknüpfung heute noch. Die Studie hat auch aufgezeigt, dass die Gemeindevertreter durchaus einen Einfluss haben (z.B. bei den Finanzströmen Gemeinde/Kanton).

Folie 18

Der Trend zur Zentralisierung setzt sich weiter fort – durch Regulierungen und Finanzhilfen des Bundes; teilweise auch dadurch, dass der Bund in neuerer Zeit versucht, bei Verordnungen weiter zu gehen als im Bundesgesetz vorgesehen. Man sieht auch, dass die interkantonale Harmonisierung (über die noch zu sprechen sein wird) zentralisierend wirkt.

Folie 19

Eine Studie zum Zeitraum 1850 bis 2010 und zu 22 Politikbereichen kommt aber zu einem differenzierten Schluss: Es gibt eine Zentralisierung, allerdings vor allem in der Gesetzgebung und weniger im Vollzug oder der Fiskalthematik. Die Gesetzgebung auf Bundesebene trifft die Kantonsparlamente aber in ihrem Alltag: Sie können häufig nur noch Ausführungsgesetze erlassen, also den Vollzug konkretisieren.

Folie 20

Ein wichtiges Thema ist der Horizontalföderalismus, mithin die starke Zunahme der interkantonalen Kooperation durch Regierungs- und Beamtenkonferenzen, aber auch durch Konkordate. Die Entscheidungen werden auf Exekutivebene oder in der Verwaltung getroffen, weshalb natürlich ein beträchtliches Demokratiedefizit besteht – die Parlamente können am Schluss oft nur noch Ja oder Nein sagen.

Folie 21

Der NFA hat interessanterweise nicht dazu geführt, dass es noch mehr Konkordate gibt.

Folie 23

Die NWCH-Kantone sind von diesem Phänomen des interkantonalen Föderalismus besonders stark betroffen; die enge Zusammenarbeit von Basel-Stadt und Baselland ist bekannt. Aber auch die anderen Kantone der NWCH sind in der oberen Hälfte.

Folie 24

Die Problematik des Horizontalföderalismus ist aber den Kantonen bewusst – sie haben auch reagiert. Man sieht, dass die NWCH-Kantone zu grossen Teilen ihre Aufgaben gemacht haben – man hat die Mitwirkungs- und Informationsrechte ausgebaut. Das ist noch nicht ideal; eine Reaktion ist aber sichtbar.

Folie 25

Im Gegensatz zum Bundesparlament, wo man heute von einem 60- bis 80%-Job sprechen kann (Zeitaufwand, Vergütung), sieht es auf kantonaler Ebene anders aus: Dort ist der Milizgedanke immer noch stark prägend. Das hat natürlich bestimmte Implikationen, just in Bezug auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament. Das Ungleichgewicht zwischen einer professionalisierten Verwaltung und dem Milizparlament kommt deutlich zum Ausdruck.

Folie 26

In der Forschung sagt man, dass 20 bis 30 % Wechsel in einer Legislatur ideal wäre. Der Wechsel sollte nicht zu gross sein, damit nicht zu viel Fachwissen verloren geht. In den Kantonen ist die Fluktuation im

Vergleich zu diesem Idealwert viel zu hoch – der Mittelwert liegt bei 45 %. Die NWCH-Kantone bewegen sich teils über diesem Wert. Damit muss man, überspitzt gesagt, alle vier Jahre von vorne beginnen.

Folie 27

Der Zeitaufwand für ein Ständeratsmandat liegt bei 70 bis 75 %; für ein Nationalratsmandat sind es 60 %. Bei den kantonalen Parlamenten sind es im Schnitt etwas über 20 %. Das sind grosse Diskrepanzen. Es gibt aber auch innerhalb der Kantone grosse Unterschiede: Das Genfer Parlament [dritte Kolonne von links] hat beträchtliche Ressourcen. Andernorts kann man aber von «Feierabendpolitikern» sprechen – namentlich in den Landsgemeindekantonen, wo der Durchschnitt bei 5 % liegt. Die NWCH-Kantone liegen im Mittelfeld.

Folie 28

Wo die Parlamentarier einen hohen Zeitaufwand haben, hat man auch professionalisiertere Parlamentsdienste. Die NWCH-Kantone liegen im oberen Mittelfeld.

Folie 29

Die kantonalen Parlamente sind in einer Sandwich-Position zwischen Bund und Gemeinden, starken Regierungen und Volksrechten. Man sieht auch einen gewissen Bedeutungsverlust – etwa in Bezug auf die tiefen Wahlbeteiligungen (sie kann bei 25 bis 35 % liegen). Das zeigt auch, dass die kantonale Politik von den Bürgerinnen und Bürgern zu wenig wahrgenommen wird. Sie löst zu wenig lokale Betroffenheit aus, ist aber auch national nicht sichtbar. Auch werden häufig nicht die grossen Themen behandelt. Zudem gibt es immer mehr Quereinsteiger, welche die «Ochsentour» nicht mehr machen wollen. Dies ist auch ein Ausdruck der zunehmenden Schwäche der kantonalen Parlamente. – Die Frage ist, ob diese Herausforderungen neue Reformchancen bieten.

Stefan Zemp gibt das Lied «Du bländisch ein meh als e Sunnestrahl» von Büne Huber – mit einer leichten textlichen Anpassung: Das Wort «Mann» wird durch «Wähler» ersetzt.

4. Referat **Michael Strebel**, Politologe, Ratssekretär des Kantonsrats Solothurn: «Wege und Instrumente zur Stärkung des Parlaments – ein kleiner Leitfaden»

Michael Strebel dankt den Parlamentarierinnen und Parlamentariern vorab für das, was sie in dieser Funktion tagtäglich leisten, oft auch fernab von medialen Schlagzeilen und einer öffentlichen Wahrnehmung. – Die Stärkung der Legislative ist ein wichtiges Thema, weil die Kantonsparlamente im Staatsgefüge und aufgrund des starken Föderalismus in der Schweiz eine herausragende Funktion haben. Die Kantonspar-

lamente verfügen über bedeutsame Kompetenzen. Ihre Verfassungs- und Gesetzeskompetenzen sind gewichtig – daneben sind auch die Kontrolle der Exekutive und Verwaltung, aber auch die Wahlbefugnisse zentrale Parlamentsfunktionen. Die in Deutschland und Österreich von gewissen Autoren und Wissenschaftlern geforderte Abschaffung der Landesparlamente aufgrund des Funktions- und Machtverlusts wird in der Schweiz in Bezug auf die Kantonsparlamente nicht gefordert. Diese Tatsache deutet darauf hin, dass die kantonalen Legislativen immer noch ihre Funktionen und eine Bedeutung haben; viele politische Sachbereiche können und werden durch die Kantone geregelt. Allerdings sind die Parlamente im Alltag stark gefordert, ihre Rechte auch wirklich ausüben zu können, denn die Rahmenbedingungen, die Strukturen der Parlamente sind oftmals mehr Hindernis als Unterstützung bei der Ausübung des Parlamentsmandats. Adrian Vatter hat verschiedene Aspekte angesprochen.

Aber das Parlament ist nicht machtlos – es kann Einfluss nehmen und seine Position auch stärken. Es soll im Folgenden auf fünf Aspekte eingegangen werden, die aus Sicht des Redners zu einer Stärkung des Parlaments beitragen können. Es sind aber auch Punkte, die aus dem Parlamentsalltag, aus der Parlamentspraxis abgeleitet sind. – Zu Beginn möchte der Redner den Blick ins Ausland richten und mit etwas Grundsätzlichem beginnen. Von einem türkischen Freund hat der Redner vor vielen Jahren das türkische Parlamentsgebäude als Glasfigur erhalten [*der Redner zeigt das Objekt vor*]. Voller Stolz hat dieser Freund das Geschenk überreicht, weil die Türkei damals als das leuchtende Beispiel für eine pluralistische, zivile Demokratie ausserhalb von Westeuropa mit Institutionen wie einem starken, eigenständigen Parlament galt. Wie die Situation heute ist, wissen alle.

Man könne eine Demokratie schnell ruinieren, sagte der Historiker Andreas Rödder unlängst in der Zeitschrift «Der Spiegel». Wie Recht er hat! Der Blick muss nicht in die geografische Ferne schweifen, um in dramatischer Weise zu sehen, wie schnell politische Institutionen wie Parlamente zu Alibi-Einrichtungen verkommen können. Die Konsequenz für die Schweiz ist, dass den Institutionen und insbesondere dem Parlament und dem Parlamentarismus Sorge zu tragen ist. Die aktuelle Entwicklung zeigt, dass die Demokratie keine naturgegebene Entwicklung ist und darum ein kontinuierlicher Einsatz für Demokratie und Parlament notwendig ist.

Nun konkret zu den «Wegen und Instrumenten zur Stärkung des Parlaments» [*der Redner zeigt als Symbol einen Verkehrsleitkegel*]. Zur Stärkung des Parlaments trägt bei, dass die Kantonsräte und Kantonsrätinnen sich zunächst ihrer wichtigen – man

könnte auch sagen: herausragenden – Funktion bewusst werden: Die Kantonsräte sind die gewählten primären Vertreter des Kantons und des Volks – und damit die höchsten Repräsentanten im Kanton. Und diese Rolle und Funktion muss selbstbewusst gegenüber Verwaltung und Exekutive gelebt werden. Das Parlament ist nicht das ausführende Organ der Regierung, sondern es ist umgekehrt: Die Parlamentarier und Parlamentarierinnen geben der Regierung Aufträge.

Man kann dabei auch an die wichtige Aufgabe der Oberaufsicht denken. Gerade bei der Ausübung dieser Kontrolltätigkeit ist es besonders wichtig, das Heft in der Hand zu behalten und zum Ausdruck zu bringen, dass das Parlament das Verfahren der Kontrolle bestimmt, dass das Parlament bestimmt, wie und auch wo die Befragung der entsprechenden Personen durchgeführt wird. – Das Parlament darf sich auch nicht unter Druck setzen lassen, wenn die Regierung beispielsweise ein Gesetz im Schnellzugtempo durch das Parlament bringen möchte. Das Parlament sollte seine parlamentarische Agenda vermehrt nicht nur selber bestimmen, sondern auch selbstbewusst vertreten und danach verfahren.

Der Redner plädiert also dafür, dass man sich der herausragenden Position als Parlamentarier bewusst ist, dies auch markiert und die entsprechenden Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen selbstbewusst lebt – auch gegenüber dem «eigenen» Regierungsrat.

Der Redner sieht seine Funktion als Ratssekretär auch darin, sich als Fürsprecher des Parlaments einzusetzen [*er zeigt einen Hammer vor, wie ihn Sitzungsleiter verwenden*]. Die anwesenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben in ihrem Parlament jeweils ihr eigenes Parlamentsrecht, im Kantonsparlament Bern sogar ein sehr neues Recht. Ergänzend zur Markierung der Funktion als Parlamentarierin und Parlamentarier steht der nächste zentrale Punkt: Das Parlamentsrecht muss konsequent angewandt werden. Nicht nur die Verfahren, also die Spielregeln innerhalb des Parlaments sind geregelt, sondern auch die Rechte von Parlamentarierinnen und Parlamentarier gegenüber der Exekutive und Verwaltung. Und genau diese Rechte gilt es immer wieder einzufordern. Zu denken ist beispielsweise an die Informationsrechte – die Parlamente haben gegenüber der Exekutive und Verwaltung im Rahmen ihrer Arbeit das Recht auf sehr umfassende Auskünfte – oder das wichtige Recht auf Akteneinsicht: Die Parlamentarier können die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Akten verlangen.

Um es auf den Punkt zu bringen: Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben jetzt schon viele bedeutende Rechte – sie sollen im Parlamentsalltag konsequent genutzt werden. Das Parlamentsrecht

sollte zudem als dynamisches Recht verstanden werden, das es immer wieder kritisch zu überprüfen und weiterzuentwickeln gilt. Gibt es im Parlamentsrecht Lücken, so müssen sie geschlossen werden.

Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben es jederzeit selbst in der Hand, Ihre Kompetenzen und Rechte zu stärken. Sollte die Auffassung bestehen, dass man die zentralen Parlamentsfunktionen nicht oder nur ungenügend wahrnehmen kann, so kann die Legislative als gesetzgebende Behörde die entsprechenden Gesetze für sich erlassen, um einem Verlust an Handlungsspielraum entgegenzuwirken. Manchmal braucht es Mut, sich als Parlament zu stärken – und auch gegen die Widerstände aus Exekutive und Verwaltung. Manchmal muss man über den eigenen politischen Schatten springen und partei- bzw. fraktionsübergreifend das Parlament stärken.

In einigen Bereichen ist man immer noch im Stadium der Diagnose und beklagt die Schwäche des eigenen Parlaments – oder dies wird in der Wissenschaft diagnostiziert. Jedoch gibt es oftmals bereits die notwendige Therapie, und es gilt diese anzuwenden [*der Redner zeigt eine grosse Schachtel Aspirin*]. Als Beispiel sei der horizontale Föderalismus angeführt, also die Direktorenkonferenzen, Konkordate, interkantonalen (Verwaltungs-)Vereinbarungen. Denn was in den Kantonsverfassungen eher neutral benannt wird – «die Regierung vertritt den Kanton nach aussen» – hat sich in der Praxis zu einem machtvollen und starken Exekutivföderalismus entwickelt. Die interkantonale Zusammenarbeit und die daraus entstehenden Konkordate schwächen die Parlamente massiv – Adrian Vatter hat dies eben ausgeführt.

Die Stichworte zur Problematik sind: Die Parlamente können bei Konkordaten nur Ja oder Nein sagen, sie haben also keine inhaltliche Mitwirkung wie bei einem Gesetz. Oftmals werden in Konkordaten aber politische Sachverhalte geregelt, die weitreichender sind als viele kantonale Gesetze. Auch die finanziellen Konsequenzen sind oftmals beachtlich. Viele Konkordate aber entfalten die beabsichtigte Wirkung in der Praxis entweder nicht oder nur ungenügend. Zu denken ist zum Beispiel an das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen, das faktisch gestorben ist – oder an das Hooligan-Konkordat. Wenn ein Konkordat aber in Kraft ist, entziehen sich die Kontrolle des Konkordats wie auch die materielle Weiterentwicklung den Parlamenten oftmals vollständig.

Der Redner [*kommt richtiggehend in Fahrt, wie er selber feststellt und*] könnte die Liste vermutlich bis zum Apéro fortführen. Der horizontale Föderalismus wurde als Beispiel gewählt – die Konkordate sind aber nur ein Teil der Herausforderungen für die Parlamente, weil die gerade genannten kritischen Punkte schon länger bekannt sind – und ebenso auch die Therapie: Sie sollte konsequent angewandt werden. Die Parla-

mente Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern und Solothurn haben in ihrem Parlamentsrecht verankert, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der interkantonalen Politik regelmässig informiert und/oder konsultiert werden müssen. Ob das in der Praxis ausreichend gemacht wird, müssen die Anwesenden selber beurteilen. Die These lautet: Den weitreichenden, bedeutenden und oftmals unterschätzten Auswirkungen der interkantonalen Politik wird im Parlament viel zu wenig Beachtung geschenkt. Die Therapie – vorab, dass die Regierung die Legislative informieren und konsultieren muss – wird zu wenig angewandt. Dies muss sich aus der parlamentarischen Optik heraus dringend ändern.

Ein zweiter Punkt soll benannt werden: die Oberaufsicht. Es wird teilweise heftig zwischen der zuständigen Kommission und dem Regierungsrat darüber diskutiert, ob die Legislative bei selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Oberaufsicht hat. Nach Beurteilung des Redners muss nicht mehr über das «ob» der Oberaufsicht gestritten werden, sondern die Legislative muss das «wie» definieren.

Es sind nicht nur die eigenen zeitlichen Ressourcen des Legislativpolitikers entscheidend für die Wahrnehmung seines Mandats, sondern auch die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen, beispielsweise in Form eines Parlamentsdiensts [*der Redner zeigt eine hölzerne Gelenkhand*]. Parlamentsdienste können administrative Unterstützung leisten, wissenschaftliche Aufgaben übernehmen und damit eine umfassende Unterstützung der Parlamentsarbeit bieten. Konkret beinhaltet dies nebst der Beratung der Parlamentarier in ihrer Parlamentsarbeit die Unterstützung der Kommissionen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wie der Gesetzgebung oder der Kontrolltätigkeit – oder auch die Vermittlung gegenüber Dritten, also etwa in der Öffentlichkeitsarbeit. Auch Parlamente müssen in der Öffentlichkeit präsent bzw. präsenter sein. Man darf vermuten, dass dies aufgrund der schwindenden Bedeutung der klassischen Medien und dem schwindenden Interesse der Medien an der Parlamentsarbeit immer bedeutender wird.

Es ist dabei nicht primär die Anzahl der Mitarbeiter entscheidend, sondern deren Kompetenzen und Zuständigkeiten. Hinzu kommt ein weiterer wichtiger Aspekt: Die Parlamentsdienste können für eine gewisse Kontinuität sorgen. Bei den vielen Rücktritten aus den Parlamenten (in Zürich waren es in der letzten Legislatur mehr als 50 %) und dem damit verbundenen Verlust an Wissen und Erfahrung ist es wichtig, dass die Parlamentsdienste dies etwas abfedern können.

Wenn man das grundlegende Verhältnis zwischen der Legislative und Exekutive schweizweit betrachtet, kann gesagt werden, dass tendenziell eine eher ressourcenschwache Legislative einem professionellen

politisch-administrativ-exekutiven System gegenübersteht. Die Kantonsparlamente sind gefordert, sich einen Parlamentsdienst zu geben, der die Aufgaben bewältigen und die Parlamentarier unterstützen kann. Es sollte zum Selbstverständnis einer kantonalen, aber auch einer kommunalen Legislative gehören, professionell zu funktionieren und die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Denn die Exekutive und die Direktorenkonferenzen machen genau dies für sich auch – die Parlamente sollten die erforderliche Unterstützung für sich ebenfalls bereitstellen.

Die bisherigen Ausführungen sollten zum Ausdruck bringen, dass es viele parlamentarische Bereiche gibt, wo die Parlamentarier das Parlament stärken können. Im Parlamentsalltag braucht es manchmal wenig, um dies zu erreichen. Norbert Lammert, der zwölf Jahre (bis 2017) Präsident des Deutschen Bundestages war, setzte sich während dieser Zeit immer für die Stärkung des Bundestages ein. In diesem Kontext sagte er einmal: «Das Parlament hat keinen überragenden, flächendeckenden Einfluss auf die Regierungsebene. Aber es ist dennoch keinesfalls ein zahnloser Tiger, wie es so gerne behauptet wird. Das Parlament ist weder allmächtig noch ohnmächtig. Ich finde, das eine ist so beruhigend wie das andere».

In diesem Sinne wünscht der Redner den anwesenden Parlamentarierinnen und Parlamentariern bei der Stärkung ihres Parlaments viel Erfolg und Ausdauer.

Stefan Zemp trägt seine Vertonung des Gedichts «Der Rabe» von Christian Morgenstern vor.

5. Referat **Brigit Wyss**, Regierungsrätin des Kantons Solothurn, alt Kantonsrätin, alt Nationalrätin: «Drei Blickwinkel auf die Arbeit der Kantonsparlamente»

Ergänzende Protokollierung zur Folien-Präsentation (Folien 33 – 41)

Brigit Wyss nennt ergänzend zu den diversen genannten Direktorenkonferenzen das jährliche, drei Tage dauernde Seminar aller Regierungen. Man hat sich dort mit dem Verhältnis Parlament/Regierung auseinandergesetzt. Es gibt Regierungen, die mehr Mühe mit ihrem Parlament haben – und es gibt Regierungen, die weniger Mühe haben. Es wird überraschend klingen – aber auch die Regierungen sind zum Schluss gekommen, dass sie ein gut funktionierendes und starkes Parlament brauchen, um die eigene Exekutivarbeit gut ausführen zu können.

Folie 34

Die Stadt Solothurn kennt die ordentliche Gemeindeordnung. Der 30-köpfige Gemeinderat ist eigentlich die Exekutive; sie funktioniert aber wie eine Legislative. Es gibt auch die Gemeindeversammlung (bei

17 000 Einwohnern), an der im Normalfall 60 bis 80 Leute teilnehmen. Wenn jemand ein konkretes Anliegen hat, können es auch mal 200 bis 300 Leute sein. Die Stadt hat eine starke Verwaltung und einen sehr starken Gemeindepräsidenten (Kurt Fluri), der eine grosse Machtfülle hat. Es gibt zwar Kommissionen – sie haben aber nicht viel zu sagen. Die Rednerin gehörte dem Gemeinderat 15 Jahre lang an und hat sich dort – als Exekutivmitglied mit parlamentarischer Ausstattung – sehr wohl gefühlt. Dem Gemeinderat vorgelagert ist eine Gemeinderatskommission.

Vor wenigen Monaten wurde über einen Wechsel zur ausserordentlichen Gemeindeordnung abgestimmt: Man wollte ein Gemeindeparlament einführen – mit 9 Stimmen Unterschied wurde dies aber abgelehnt. Immerhin findet jetzt eine Ressortdiskussion statt. Es funktioniert bis heute ohne Ressortsystem. Es ist kaum vorstellbar: Alle 30 Gemeinderätinnen befassen sich mit allen Themen – aber niemand muss Verantwortung übernehmen. Die Abstimmungen waren aber immer überaus deutlich. Bevor eine Vorlage im Gemeinderat gelandet ist, hat man immer seinen Einfluss geltend gemacht – man kann ja als Gemeinderätin direkt in die Verwaltung anrufen. So waren die Vorlagen mehrheitsfähig, wenn sie in den Gemeinderat gekommen sind.

Folie 35

Der Kantonsrat hat die Eigenheit, dass für den Regierungsrat Anwesenheitspflicht herrscht.

Folie 36

Nach dem Kantonsrat war der Nationalrat frappant anders – weil man plötzlich unterstützt wird. Wenn man sich in ein Dossier einarbeiten will, reicht eine Mail – und zwei Stunden später hat man die Unterlagen (über die gewünschte Zeitspanne). Man wird hoch professionell unterstützt und erfährt viel Entgegenkommen (auch zum Beispiel, wenn der Computer nicht funktioniert). Dort kann man aus dem Vollen schöpfen.

Folie 37

Der Regierungsrat wird kantonal in der Volkswahl bestimmt. Die Rednerin war an verschiedenen Bundesratswahlen beteiligt – Stichwort Christoph Blocher 2007. Es waren spannende Zeiten. Jetzt ist die Rednerin glückliche Regierungsrätin – hat aber nicht vergessen, dass sie (wie viele Exekutivmitglieder) die «Ochsentour» gemacht hat und von unten kommt. Im Seminar der Regierungsräte wurde auch dieser Aspekt diskutiert: Viele Regierungsmitglieder haben insofern nach wie vor ein grosses Verständnis für die Parlamente. – Adrian Vatter hat zuvor von einer Sandwich-Position gesprochen – aber niemand in diesem Raum dürfte von sich sagen können, er sei nie in dieser Position. Alle kennen diese Situation.

Folie 38

Die Diskussion über das Verhältnis der Gewalten, wie Michael Strebel sie etwas zugespitzt dargestellt hat, ist wichtig. Schlussendlich aber funktioniert man gut im System, wenn man kooperiert. – Man bindet die

Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht aus Lust und Laune zurück. Der Föderalismus bildet aber einen Flickenteppich. Wenn man nun das Rauchverbot oder die Leinenpflicht für Hunde nimmt: Man hat gefragt, ob jeder Kanton seine eigene Regelung machen solle. Wann macht es Sinn, dass man eine Regelung für die ganze Schweiz hat? Man muss ja gewisse Dinge von der Sache her koordinieren. Der Widerstand gegen die Konkordate ist verständlich. Es ist auch klar, dass die Macht der Exekutiven (mit dem Haus der Kantone) stark gewachsen ist. Es hat aber einen Grund: Weil man als einzelner Kanton vom Bund nicht gehört wird. Auch die Nordwestschweizer Regierungskonferenz wird nicht gehört. Wenn sich die Kantone aber zusammenraufen, ändert sich dies. Das ist aber kein Spaziergang – man ist auch nicht immer gleicher Meinung. Man kann aber diesen minimalen Konsens herausarbeiten – und dem Bund gegenüber treten. Dann kann man etwas bewirken. Jeder Regierungsrat weiss aber, dass er für ein Anliegen zu Hause eine Mehrheit bekommen muss. – Auch wenn es immer öfter gesamtschweizerische Lösungen braucht – man behält den Vollzug in den Kantonen. Mit einer grossen Konsequenz – bei der Finanzierung. Man muss enorm für die Gelder des Bundes für den Vollzug kämpfen. Denn der Bund sagt: «Wir legiferieren – danach schaut ihr zur Sache.» Jemand muss aber den Vollzug bezahlen. Das ist eine Dauerauseinandersetzung.

Solothurn kennt Globalbudgets über zwei oder drei Jahre. Da sind die Parlamentarierinnen und Parlamentarier gut zu verstehen. Es gibt Ausschüsse, wo sie konkret mit der Verwaltung zusammensitzen. Die Ämter sind aber bis zu einem gewissen Grad frei, wie sie mit dem Globalbudget umgehen. Das führt immer wieder zu Diskussionen. Unter dem Strich bewährt sich dieses System aber. Und die Leute aus der Verwaltung schätzen die Möglichkeit ausserordentlich, sich mit den Parlamentariern auszutauschen. Weil man dort auch sagen kann: «Hier haben wir Schwierigkeiten». – Eine Solothurner Besonderheit ist historisch bedingt, dass die Sitzungen des Regierungsrats öffentlich sind. Es ist ein Unikum. Ab und zu, eher selten, gibt es Gäste. Es gibt vereinzelte Stammgäste. Natürlich muss der Regierungsrat auch die Möglichkeit haben, Geschäfte, bei denen keine Einigkeit besteht, separat zu beraten. Das wird auch getan. Danach kommen sie in die öffentliche Debatte. Die Medien haben eine Zeitlang versucht, die Informationen vorab zu erhalten. Das hat sich aber wieder gelegt. Man ist mit diesem System insgesamt gut gefahren – es gibt ja auch zwei oder drei andere Spezialitäten.

Man hat Kollegialbeschlüsse. Unabhängig von der eigenen Meinung wird die Haltung der Regierung gegen aussen vertreten. Das ist der Punkt, wo man die Regierungen am meisten bindet. Man tritt als Kollegium nach aussen. Also wird die individuelle Ausgestaltung im Interesse des Ganzen kleiner. Und der Regierungsrat vertritt den Kanton nach aussen in diesen Gremien, die bereits erwähnt wurden; immer

aber in Rücksprache mit dem Kollegium. Die Rednerin geht nicht in eine Konferenz und vertritt dort eine Haltung, die heikel ist. In diesem Fall wird zuerst das Kollegium konsultiert.

Folie 39

Die Rednerin spürt punkto Rechtsetzung erst heute, was dies bedeutet. Man hat – ein Beispiel – einen neuen Finanzausgleich für die Kirchen aufgesetzt. Er enthält Formeln und wissenschaftliche Abhandlungen. Ein Kollege aus dem Kantonsrat hat dazu gesagt: «Du weisst, dass wir nicht verstehen, was Du uns vorlegst.» Das hat die Rednerin betroffen gemacht. Es wurde natürlich versucht, die Thematik anhand von Folien auszudeutschen. Es gab drei öffentliche Sitzungen, um zu erklären, um was es geht. Es gab auch eine Vernehmlassung. Dann ging das Geschäft in den Kantonsrat, zuerst in die Fachkommission, dann in die Finanzkommission. Der Kollege sagte: «Wir leben davon, dass wir darauf vertrauen, dass ihr die Sache recht macht.» Darum ist das gute Verhältnis von Exekutive und Legislative so wichtig: Wenn es ein institutionalisiertes Misstrauen gibt, ist das sowohl für die Regierung wie auch das Parlament ausserordentlich anstrengend. Die Rednerin nimmt für sich in Anspruch, dass sie nie versucht, ein Gesetz durch den Rat zu «peitschen». Das führt nicht zum Erfolg. Man hat am Schluss immer noch das Volk.

Bei der kantonalen Umsetzung der STAF-Vorlage hat man die Limiten von der anderen Seite gesehen. Wie macht man es, dass man innert nützlicher Frist zu einer mehrheitsfähigen Vorlage kommt? Dass die Exekutive einen Stab im Rücken hat, der die Themen aufbereitet, ist der eine Punkt. Dass die Parlamentsmitglieder im Milizsystem arbeiten, ist die andere Seite (und Solothurn hat punkto Ausstattung schlecht abgeschnitten – es ist zu hoffen, dass die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons die Daten gesehen haben). Als Juristin ist die Rednerin es gewöhnt, ein Gesetz zu lesen. Es ist auch gut, wenn man die Diskussion in den Kommissionen führen kann – damit man erklären kann, was warum zustande gekommen ist. Aber eben: Die zunehmende Komplexität wird nicht gesucht, sie ergibt sich aber, weil man auch nach oben schauen muss (was legiferiert der Bund?) – und dann kommen als weitere Ebene noch die Gemeinden. Es muss am Schluss für alle stimmen. Das «beisst» sich manchmal.

Die Rednerin würde sich darum wünschen, dass die kantonalen Parlamentarier etwas mehr Support hätten; damit die Leute sich wirklich die Zeit nehmen können, um sich intensiv mit den Gesetzen auseinanderzusetzen – das ist letztlich die Kernaufgabe. – Die Lobbyisten waren auf Bundesebene die grösste Herausforderung – im Kanton ist das nicht so. Beim Bund wird man regelrecht bombardiert. Das muss man alles immer einordnen. Das ist aber eine andere Kategorie. Kantonal erhalten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier auch ab und zu eine E-Mail. Es sind aber nicht 20, 30 oder 50.

Der Informationsvorsprung der Exekutive besteht unbestritten. Das ist einfach so. Wie man diesem

Umstand begegnen kann, ist schwierig zu beantworten: Man kann ja nicht nur Juristinnen und Juristen in die Parlamente wählen. Was die riesigen Papiermengen angeht, wäre zu überlegen, ob solche ellenlangen Darlegungen richtig sind. (Und ein bisschen Freude sollte beim Politisieren auch dabei sein.)

Eine weitere Besonderheit, die das Parlament in Solothurn so stark macht: das Verordnungsveto. Das hat sich für den Kanton bewährt. Trotzdem ist die Rednerin froh, wenn der Bund es nicht einführt. Aus der eigenen vierjährigen Erfahrung in Bern ist zu sagen, dass man dann noch langsamer wird – und man bremst sich gegenseitig noch mehr aus. Weil man in Bern bestimmt immer jemanden findet, der dieses Veto ergreift. Das Solothurner Parlament ist sehr zurückhaltend in der Anwendung – wenn es aber nötig ist, wird das Veto ergriffen. Auf kantonaler Ebene hat es sich bewährt.

Der Kantonsrat ist zuständig für diverse Wahlen. Es gibt ja immer wieder Vorstösse, die gewisse Wahlen aus dem Kantonsrat herausnehmen und Volkswahlen durchführen möchten. Es gibt auch die umgekehrte Tendenz. In Solothurn hatte man etwa den Vorschlag, dass die Amtsrichter vom Kantonsrat gewählt werden sollten. National gibt es jetzt einen Vorstoss/eine Initiative, wonach die Bundesrichter anders gewählt werden sollen. Die Rednerin war mehrfach bei Bundesrichterwahlen dabei – es sei davor gewarnt, einen Richter oder eine Richterin als Neutrum zu betrachten, das keinen persönlichen Rucksack hat. Das Bundesgericht genießt eine hohe Glaubwürdigkeit – Bundesrichterinnen und Bundesrichter wurden immer vom Parlament gewählt. Es hat Augenmass. Die Diskussion zum Wahlmodus wird aber kommen. Die Rednerin kennt den Initiator; es gab auch schon Gespräche zum Thema – er kennt die Haltung der Rednerin. Man darf gespannt sein, wie diese Diskussion verläuft. – In Solothurn werden die Obergerichte (anders als in andern Kantonen) nicht vom Volk gewählt; es ist am Parlament, diese Wahlen vorzunehmen.

Folie 40

Die Oberaufsicht ist ein wichtiges Thema. Es gibt natürlich überall eine GPK. Dass der Kantonsrat diese Aufgabe hat, ist dem Regierungsrat absolut bewusst. Man hat aber die wirkungsorientierte Verwaltung mit den Globalbudgets – und so ist nicht immer einfach, diese Oberaufsicht wahrzunehmen. Die Rednerin hat in den letzten Monaten erlebt, dass man bei der Wahrnehmung dieser Oberaufsicht vielleicht über die Bücher gehen müsste. Die Rednerin war als Nationalrätin in der GPK. Dort hat man ganz andere Ressourcen. Man konnte etwa Verwaltungsberichte anfordern. Man konnte die Überprüfung einer Abteilung professionell durchführen lassen – dazu gab es dann einen Bericht. Die GPK hat sich dann mit diesem Bericht und seinen Empfehlungen auseinandergesetzt. Es wäre der GPK schlicht unmöglich gewesen, eine Verwaltungsabteilung in dieser Tiefe zu prüfen. Das wurde dann an den Bundesrat weitergereicht. Man hat auch immer wieder überprüft, ob sich etwas getan hat und ob die Empfehlungen eingehalten wurden.

Auf kantonaler Ebene müsste man vielleicht nicht so weit gehen – es ist ja immer auch mit grossen Kosten verbunden. Eine gewisse Unzufriedenheit bei den Mitgliedern der [kantonalen] GPK, wie die Rednerin sie erlebt hat, ist aber nachvollziehbar. Die Frage ist nur: Was wäre die Alternative?

Die Kantonsratspräsidentin und die Rednerin sind häufig gemeinsam unterwegs. Man teilt sich die Macht und die Repräsentation. Manchmal stellt sich die Frage, wer die Rede hält. Das wird situationsgerecht abgestimmt. Es ist aber klar: Die Präsidentin des Kantonsrats steht über der Regierungsrätin.

Folie 41

Das Beispiel der Türkei, das Michael Strebel angeführt hat, war sehr beeindruckend. Die Diktatur liegt immer gleich um die Ecke. Man muss den politischen Institutionen Sorge tragen. Manchmal kommt man sich ins Gehege; manchmal gibt es Probleme bei der Gewaltenteilung. Unter dem Strich muss die Gewaltenteilung aber sein, dass man mit der Gewaltenteilung der politischen Institutionen, wie man sie kennt, sehr gut lebt. Das ist ein grosses Anliegen. Man sieht ja, wie schnell etwas ins Rutschen gerät.

In der Verfassung steht, dass man eine kooperative Gewaltenteilung hat. Man kann das so auslegen: Beide Gewalten sind Eckpfeiler. Beide Instanzen haben verfassungs- und gesetzmässige Aufgaben wahrzunehmen. Über die Instrumente kann man immer diskutieren. Man ist aber klar abgebildet im rechtlichen System – sowohl Exekutive wie Legislative. Wie gesagt: Es kann zu Störungen kommen, wenn eine Regierungsrätin oder ein Regierungsrat nicht hören will oder sich quer stellt – das Parlament kann aber immer wieder klarstellen, wo es durchgeht. Das Parlament hat diese Macht. Das Parlament und Exekutive repräsentieren beide die Bevölkerung – auf ihre jeweilige Art.

Die Rednerin ist aber bei den Anwesenden: Wenn jemand 20 % für das Parlament einsetzen kann, ist das bereits gut. Man hat diese Demissionen, die immer betroffen machen – weil insbesondere Frauen Familie, Beruf und Politik nicht unter einen Hut bringen. Es wird spannend sein zu sehen, was es ausmacht, wenn proportional mehr Frauen gewählt werden – welche diese Problematik in die Waagschale werfen müssen. Man muss die Vereinbarkeit fördern, wenn man den Föderalismus halten will. Die Rede von Renata Siegrist hat diesbezüglich sehr beeindruckt. Es gibt nichts Besseres als das Milizsystem. Man muss aber auch Reformen einleiten, wenn man es weiter behalten will. – Beim Horizontalföderalismus schneidet Solothurn gut ab, weil der Kanton ein Kanton der Regionen ist. Die Regierung in Solothurn sieht sich sehr starken Regionen gegenüber. Sie kann gar nicht zentralistisch auftreten. Das ist ein No-Go. Alle Regionen können stark mitreden. Das ist ganz wichtig. Bei den Gemeinden schneidet Solothurn ebenfalls gut ab – die Gemeinden sind ausserordentlich stark. Der Gemeindeverband ist sehr gut organisiert.

Also: Man redet nach oben und nach unten – man ist auch in dieser Sandwichposition. Wie gesagt: Im

Grundsatz ist man sich einig – es sind aber die Parlamente, welche diese Reflexionen anstellen und über die Parteigrenzen hinweg zu einem Konsens kommen müssen. Was braucht es, damit diese Fluktuationen nicht weiter zunehmen? Damit man ein gewisses Knowhow im Rat halten kann.

Stefan Zemp trägt das vertonte Gedicht «Systemeffliker, Scharlatane» von Christian Wälti aus dem Jahr 1844 vor.

6. Diskussionsrunde mit den Referent/innen und dem Publikum (moderiert von Christoph Keller)

Christoph Keller nimmt Michael Strebels flammendes und beeindruckendes Plädoyer für die Stärkung der kantonalen Parlamente und fragt Adrian Vatter: Kann man in den Kantonen voluntaristisch sagen, man ergreife jetzt Massnahmen, um das Parlament zu stärken? Ist das vom System her möglich?

Adrian Vatter spricht von einer schwierig zu beantwortenden Frage. Einerseits sind Strukturen vorgegeben – auf der einen Seite ein ausgeprägtes Milizparlament und auf der anderen Seite eine hochprofessionalisierte und erfahrene Regierung und Verwaltung. Das zu ändern würde auch heissen, die politische Kultur zu ändern. Besteht etwa die Bereitschaft, aus einem Milizparlament nur schon ein halbprofessionelles oder ein professionelles Parlament zu machen?

Das ist auch eine Ressourcenfrage, sagt **Christoph Keller**.

Es ist eine Ressourcenfrage, sagt **Adrian Vatter**, es ist aber auch eine Struktur- und Systemfrage. Es geht darum, ob man bereit ist, an den Grundfesten der schweizerischen Demokratieausprägung zu rütteln. Das Milizsystem ist ja eine heilige Kuh – wie die direkte Demokratie oder der Föderalismus. Wenn man wirklich will, dass das Parlament auf Augenhöhe mit der Regierung zusammenarbeitet, müsste in der Tat eine gewisse Professionalisierung stattfinden.

Gibt es bestimmte Gründe, warum ausgerechnet das kantonale Parlament gestärkt werden muss, fragt **Christoph Keller**. Die Gemeinden könnten mit dem gleichen Recht sagen, man müsse ihre Vertreter oder die Gemeindeautonomie stärken. Was spricht dafür, ausgerechnet die kantonale Legislative und in diesem Sinne die kantonale demokratische Repräsentation zu stärken? Was wären drei gute Argumente?

Man muss zunächst sehen, so sagt **Adrian Vatter**, dass auf Gemeindeebene in den letzten 20 bis 25 Jahren sehr viel geschehen ist. Der Leidensdruck auf Gemeindeebene war viel grösser – das führte zu den Gemeindefusionen. Hier also haben wir die Strukturveränderung vorgenommen. Auf kantonaler Ebene nimmt der Druck ebenfalls zu. Hier aber haben wir

eine typisch pragmatische, schweizerische Vorgehensweise. Wie Ende des 20. Jahrhunderts auf Gemeindeebene werden zunächst Ausweichstrategien entwickelt. Man hat heute eine starke Zunahme des Horizontalföderalismus. Kantonsfusionen sind nicht mehrheitsfähig – also müssen just kleine Kantone nach Ausweichstrategien suchen. Die interkantonale Zusammenarbeit ist es aber, welche die kantonalen Parlamente schwächt. Was kann man hier konkret tun? Es wurde schon angesprochen: Man sieht, dass einzelne Kantone ihr Parlamentsrecht sehr stark und konsequent reformiert haben; etwa der Kanton Bern. Es geht aber auch darum – Michael Strelbel hat es richtig gesagt –, das Recht konsequent anzuwenden. Man muss bereit sein, das Parlamentsgesetz zu implementieren.

Brigit Wyss, so sagt **Christoph Keller**, hat für eine Zusammenarbeit mit dem kantonalen Parlament plädiert. Es wurde eine Art Kooperationsmodell aufgezeigt. Ganz spezifisch gefragt: Wünscht die Regierungsrätin ein starkes oder stärkeres Parlament? Aus Regierungssicht ist es ja eher störend und ein stetiger Widerhaken, ein Parlament vor sich zu haben, das kompetent, widerständig und auch kritisch ist.

Die Kooperation gehört zum Grundverständnis der Schweiz, sagt **Brigit Wyss**. Es ist eines der wenigen Länder, das nie einen König hatte. Man ist sich ein zu hierarchisches Denken nicht gewöhnt. Die Schweiz ist ein Land, in dem das Mitspracherecht hoch gewichtet wird. Es ist wichtig, dass das Parlament seine Funktion wahrnehmen kann. Das gehört zu den Eckpfeilern der Demokratie – und es funktioniert gut, wenn man sie wahr und stärkt. Jedem soll seine Berechtigung gelassen werden. Man hat die Gewaltenteilung – alle Player sind wichtig.

Der Solothurner Kantonsrat hat sieben Sitzungen pro Jahr, merkt **Christoph Keller** an. Ist das genügend? Die Vorrednerin hat gesagt, Solothurn sei ein Kanton der Regionen und der Gemeinden. Es gibt die horizontalen Kooperationen zwischen den Kantonen – und es gibt die Bundesebene. Ausserdem gibt es – davon wurde noch gar nicht gesprochen – die internationale Ebene mit dem Völkerrecht. Das ergibt eine hohe Komplexität. An der Schnittstelle dieser Ebenen sollen sieben Sitzungen pro Jahr ausreichen?

Man ist an der Schnittstelle oder eben im Sandwich, sagt **Brigit Wyss**. Um auf die Gemeindeebene zurückzukommen – sie müssen auch immer stärker an Reformen denken. Man hat überall diese Zweckverbände, wo die Gemeinden einen Teil ihrer Kompetenzen an einen Verband abgeben. Die Bevölkerung wird nicht mehr direkt einbezogen – und die Gemeinderäte müssen im Interesse gut funktionierender oder mehrheitsfähiger Lösungen etwas von ihrem Einfluss abgeben. Man hat überall diese Professionalisierung, die eben stattfindet. Überall kommt man an die Grenzen mit dem, was man tut. – Der Kantonsrat (dies zur konkreten Frage) kann die Geschäfte, die er mit seinen Vorstössen er selber mitsteuert, in nützlicher Frist

abarbeiten. Solange dies der Fall ist... Man hat jetzt eine zusätzliche Session gehabt zur STAF-Umsetzung. Solche Sessionen werden eingefügt, wenn es nicht reicht.

Für **Christoph Keller** ist der Begriff «abarbeiten» nicht sehr schön. – An Michael Strebel: Der Vorschlag einer Stärkung der kantonalen Parlamente ist nur sinnvoll, wenn das Parlament sichtbar ist, in der Bevölkerung eine minimale Wertschätzung erfährt und auch medial Aufmerksamkeit erfährt. Ist ein steigender Goodwill wahrnehmbar?

Es ist eine schwierige Frage, sagt **Michael Strebel**. Grundsätzlich – das ist sehr ernüchternd – geht die Politik vermutlich an der Mehrheit der Bevölkerung vorbei. Das ist eine Tatsache. Dies wird verstärkt, weil viele Kantonsparlamente in ihrer täglichen und fortlaufenden, manchmal auch kleinteiligen Arbeit in den Medien keinen Widerhall finden. Vieles, was im Parlament gemacht wird, ist gut und müsste verstärkt werden – man müsste sich auch selber die Stärke zugestehen (das war der Tenor des Plädoyers). Es wurde nun gesagt, das Parlament erlebe einen Bedeutungsverlust. Wenn man aber konkret sieht, was Kantonsrätinnen und Kantonsräte an Vorstössen einreichen, die genährt sind aus dem Gebiet, in dem sie wohnen und die Bevölkerung repräsentieren, dann hat dies einen Wert an sich. Das eben ist die Aufgabe der Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Das müsste auch medial vermittelt werden.

Die Medienthematik, so sagt **Christoph Keller** als Journalist, ist immer auch die Frage nach dem Huhn und dem Ei. Es gibt einerseits das Thema Transparenz (wie transparent arbeitet das Parlament? Wieviel Einblick hat man in die Kommissionsarbeit?) – es hängt aber auch davon ab, wie interessant die Geschäfte sind. Das ist ein sehr viel grösseres Feld. Man erregt sich unglaublich über das Impeachment gegen Donald Trump, das weit weg stattfindet – wenn es um das Lokale, um die Nähe bzw. die Proximität geht, interessiert man sich plötzlich sehr viel weniger für die Dinge. Da wäre die Frage: Sind allenfalls die Geschäfte, die ein Kantonsparlament zu erledigen hat, für die Bevölkerung zu wenig interessant?

Michael Strebel antwortet mit einem klaren Nein. Die Arbeit des Parlaments ist nicht nur interessant und spannend, sondern auch relevant. Das Parlament hat eine Funktion. Wenn die Medien nur noch über das berichten, was konflikträchtig ist, oder es Sondersendungen en masse gibt, wenn eine Regierungsrätin vorzeitig zurücktritt, so verstärkt dies ein gewisses Unverständnis gegenüber der Politik. Der Redner plädiert stark dafür, dass die Arbeit des Parlaments grundsätzlich relevant ist. Sie legitimiert die politischen Entscheide – und es ist nur das Kantonsparlament, das dies tun kann.

Was sagt die Wissenschaft, will **Christoph Keller** wissen. Es schwebt etwas der Begriff der Politikverdrossenheit im Raum.

Das ist in der Tat so, sagt **Adrian Vatter**. Die Wahlbeteiligung bei kantonalen Parlamentswahlen ist sehr niedrig – und deutlich niedriger als am vergangenen Wochenende bei den nationalen Wahlen. Es ist Michael Strebel zwar durchaus zuzustimmen: Es ist relevant, was das kantonale Parlament macht. Es ist aber für die Medien vielleicht nicht immer interessant, weil es oftmals um Ausführungsgesetze geht – oder um technisch komplexe Vorlagen. Das interessiert die Medien häufig wenig. Medien sind wie gesagt mehr an Konflikten und Personalgeschichten interessiert, die eine Vereinfachung zulassen. Die Umsetzung einer STAF-Vorlage hingegen interessiert nicht jeden Journalisten.

Das betrifft aber die Bevölkerung, wendet **Christoph Keller** ein. Nochmals das Stichwort Proximität: Der Redner verfolgt die Politik in seinem Wohnkanton Basel-Stadt relativ genau – und merkt, dass es auch bei der Ausführungsgesetzgebung viele Entscheide gibt, die einen ganz persönlich betreffen. Was müsste ein Parlament tun, um sichtbarer zu werden und die eigene Bedeutung besser zu verkaufen? Eine PR-Abteilung einrichten? Mehr Öffentlichkeitsarbeit leisten?

Adrian Vatter sagt im Sinne einer Vorbemerkung: Basel-Stadt ist natürlich ein Sonderfall, weil die kantonale und die lokale Ebene quasi zusammenfallen. Die Betroffenheit ist darum ganz anders als in einem grossflächigen Kanton, wo man die lokale Betroffenheit auf der Gemeindeebene hat. – Was also könnten die kantonalen Parlamente machen, um die Öffentlichkeit zu erreichen? Das ist schwierig zu sagen. Es ist unmittelbar kein Ansatz zu sehen, der zu unterstützen wäre.

Christoph Keller richtet die Frage an Brigit Wyss. Braucht es mehr Connectivity mit der Bevölkerung? Was wäre zu tun?

Brigit Wyss sagt, die NZZ habe früher die Debatten des Nationalrats 1:1 abgedruckt. Das ist heute nicht mehr so – heute wird kommentiert. Persönlich besteht der Eindruck, dass die Medien während der Sessions anwesend sind; die Berichterstattung ist mehr oder weniger zufriedenstellend. Es ist auch immer erfreulich, wenn ein Journalist oder eine Journalistin sich in die Dossiers der Rednerin hineinkniet und darüber schreibt. Beim Finanzausgleich hatte man eine umfassende Berichterstattung; das betrifft aber auch jede Gemeinde. – Die Regierung trifft sich einmal im Jahr mit den Medien und bespricht, was man gut und was man weniger gut fand. Die Politik funktioniert nicht ohne Medien. Man braucht die Medien. Man muss ihnen immer wieder sagen, dass sie ein Spiegel sind. Vorletzte Woche hat sich die Rednerin geärgert, dass ein Gerücht eine halbe Seite gefüllt hat. Das kann nicht sein! Warum fragt man nicht nach? Solche Dinge werden aber diskutiert.

Es gab zuvor die Aussage, für die Medien seien die Kantonsparlamente nicht so interessant, etwa wegen dem Kommissionsgeheimnis. Es wäre natürlich inte-

ressant für die Medien, wenn sie dort mehr Einblick hätten; es fiel das Stichwort Transparenz. Das wäre aber die Bankrotterklärung der Politik. Ohne Kommissionsgeheimnis kann man gar nicht mehr politisieren. Da muss man sich aber wirklich schützen. Ob als Regierungsrätin oder früher als Parlamentarierin ist zu sagen: Wenn man den Diskurs nicht mehr in den Kommissionen führen kann, hat man ein Problem. Das ist, als ob man eine Geschäftsleitungssitzung oder eine VR-Sitzung öffentlich machen würde. Man kann nicht mehr arbeiten. – Und dann wird von den Medien immer diese Politikverdrossenheit kolportiert. Man darf zweifeln, ob dieser Begriff stimmt. Die tiefe respektive gesunkene Wahlbeteiligung kann zu denken geben. Aber: In einer Zeitung hat jemand gefragt, warum er wählen gehen solle; das interessiere ihn nicht – weil man ja die direkte Demokratie habe. Man kann bei jeder Vorlage seine Haltung kundtun. Wahlen brauche es – im Zentrum stünden aber die Sachvorlagen. Man ist in der Schweiz also nach wie vor in einer ausgesprochen komfortablen Situation. Das Volk wird ständig an die Urne gerufen. Dass die Politik nach hinten rutscht, wenn man viele andere Dinge zu tun hat, ist okay. Wenn es aber brennt, geht das Schweizer Volk an die Urne, um zu wählen und abzustimmen.

Michael Strebel sagt zur Wahlbeteiligung und zur direkten Demokratie: Schweizweit betrachtet treten 90 bis 95 Prozent der Entscheide der Parlamente ohne Referendum in Kraft. Dort sagt die Bevölkerung also nichts dazu. Insofern sind die Parlamentswahlen eben doch sehr wichtig. Es ist auch ein grosses Fragezeichen zur oft gehörten Aussage der Wissenschaft zu machen, wonach Personen, die nicht wählen, sich an Abstimmungen beteiligen. Auch ist die vermeintliche Sicherheit, dass man dann noch zur Sachvorlage Stellung nehmen kann, mehrheitlich falsch. Auch darum sind Parlamentswahlen sehr wichtig. Zweitens: Man ist bei einer staatspolitischen Diskussion angefangen, wie das Interesse an der Politik gesteigert werden kann. Da spielen verschiedene Aspekte hinein. Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Anzahl regionaler Medien und dem politischen Wissen bei den Jugendlichen. Das ist ein Fakt. Hinzu kommt, dass die politische Bildung in den Schulen zu kurz kommt – und die praktische Politik vor Ort nicht präsentiert wird. Selbstverständlich haben auch alle Parteien den Auftrag, Politik zu vermitteln. Alle Kräfte sind gefordert, um für die Politik einzustehen.

Adrian Vatter unterstützt dieses Plädoyer für die politische Bildung. Das ist langfristig ein wichtiger Ansatz. Ein Wort zur Wahlbeteiligung und zur Politikverdrossenheit: Im Gegensatz zum Ausland sieht man in der Schweiz bei Befragungen immer wieder, dass die Wahlabsinenten (die 55 % des letzten Wochenendes) mit dem System grundsätzlich zufrieden sind. Man sieht aber bei konkreten Sachabstimmungen, dass die Beteiligung doch in die Höhe schnellen kann. Wenn man das über eine vierjährige Legislatur anschaut, sieht man, dass 80 % der Leute einmal an die

Urne gehen. Die Nicht-Wähler sind also eine wechselnde Grösse. Was mit ein struktureller Grund ist, weshalb die Schweiz weltweit eine der tiefsten Wahlbeteiligung hat, ist natürlich die direkte Demokratie – dass man also korrigierend Einfluss nehmen kann auf Parlamentsentscheide. Ein anderer Grund ist, dass Parlamentswahlen auf Bundesebene in der Regel keinen kurzfristigen und direkten Einfluss auf die Regierungszusammensetzung haben. Bei den Nicht-Wählern ist es etwa ein Viertel, der sagt, er gehe aber abstimmen. Das ist kein sehr grosser Teil der Nicht-Wähler.

Michael Strebel unterstützt alles, was Adrian Vatter gesagt hat. Es ist aber doch der Begriff der Legitimität einzufügen. Wenn Stadtregierungen bei einer Beteiligung von 25 % gewählt werden, so muss man sich fragen, wo die Legitimität ist. Oder wenn in einem Kanton über einen Kredit über CHF 400 Mio. abgestimmt wird – und 23 % beteiligen sich. Auch hier stellt sich die Frage der Legitimität.

Was ist die Lösung, fragt **Adrian Vatter** zurück. Eine Wahl- und Stimmpflicht kann es nicht sein. Der Punkt ist auch, dass die Leute, die wählen und stimmen gehen, sich stark mit Politik auseinandersetzen und sich dafür interessieren. Es ist besser, dass 20 % der Leute informiert sind und an die Urne gehen als 80 % ohne grosse Auseinandersetzung mit der Materie.

Christoph Keller merkt zu dieser staatspolitischen Diskussion an, dass 20 bis 30 % der Citoyens und Citoyennes kein Wahlrecht haben. Das ist aber eine andere Diskussion.

- *Fragen aus dem Publikum*

David Jenny (BS) sagt, in Basel-Stadt habe man in den letzten Jahren eine eher überdurchschnittliche Wahlbeteiligung gehabt. – In diesem Saal denkt der Redner an den grossen Aargauer Kurt Eichenberger, der schon vor Jahrzehnten von den drei Nöten des Parlaments gesprochen hat – der Zeitnot, der Sachkundenot und der Bewertungsnot. Bei allem Respekt: In der wissenschaftlichen Analyse ist man nicht sehr viel weitergekommen. Ist dies so, weil die Einsicht ein Naturgesetz spiegelt? Punkto Zeitnot ist zu sagen, dass die Parlamente sich manchmal selber etwas in Zeitnot bringen; wenn man etwa an die Flut der persönlichen Vorstösse denkt. Vielleicht wäre eine Selbstbeschränkung wesentlich.

Adrian Vatter sagt, dass Kurt Eichenberger ein Jurist war, der diese Erkenntnisse in der Tat schon vor Jahren aufgearbeitet, aber aus anekdotischer Evidenz oder theoretischen Überlegungen hergeleitet hat. Heute kann man dies empirisch belegen. Im Gegensatz zu Eichenberger kann man heute sagen, dass es einen immensen Unterschied zwischen Genf und Appenzell Innerrhoden gibt. Das wusste Kurt Eichenberger noch nicht.

Christoph Keller: Das Interessante an den Untersuchungen von Adrian Vatter ist ja, dass sie Gründe für die eklatanten Unterschiede liefern.

Genau, sagt **Adrian Vatter**. Man kann einige Antworten geben. Die Geschichte spielt beispielsweise eine ganz wichtige Rolle. Man sieht etwa, dass in den sogenannten neuen Kantonen (die von Napoleon begründet wurden) die Position, die Stärke und die historische Bedeutung der Parlamente ganz anders ist als in den alten Kantonen und insbesondere in den Landsgemeindekantonen. Man hat dies auch nach der Kantonstypologie von Alfred Kölz verglichen, die auf historischen Traditionen basiert. Man sieht starke Zusammenhänge. Das sind Pfadabhängigkeiten, die sich nicht schnell ändern lassen.

Republikanismus stärkt auch die kantonalen Parlamente, fasst **Christoph Keller** zusammen.

Es hat längerfristig dazu geführt, so sagt **Adrian Vatter**, dass die kantonalen Parlamente nicht nur gestärkt wurden – als die Kantone 1848 auf eine neue Basis gestellt und die neuen kantonalen Verfassungen ausgearbeitet wurden, hat man in einzelnen Kantonen ein ganz anderes Selbstverständnis gegenüber den kantonalen Parlamenten gehabt; weil man sich bewusst war, was diese Volksvertretungen bedeuten sollen.

Heiner Vischer (BS) schliesst ans Votum von David Jenny an: Man hat aktuell einen Stau von rund 100 Geschäften, die der Basler Grosse Rat an jeder Sitzung vor sich herschiebt. Natürlich gab es viele Vorstösse im Zusammenhang mit den Wahlen. Aber: Man hat seit zwei Jahren die Möglichkeit, eine Durchsetzungsmotion entgegen zu nehmen und dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen. Die persönliche Meinung: Das ist ein Eingriff in die Gewaltentrennung; wenn das Parlament in die Exekutivgewalt eingreift. Das hat zur Folge, dass man wesentlich mehr Vorstösse hat; weil es eine neue Aufgabe ist, die man übernimmt. Andererseits ist es eine grundsätzliche Frage, wie weit das Parlament in die Exekutivaufgaben eingreifen darf, kann und soll.

Michael Strebel geht einen Schritt zurück und verweist auf die Ausführungen von Brigit Wyss zur Bedeutung der Gewaltenteilung – und wie wichtig die kooperierenden Gewalten sind. Das wird vom Redner nicht bestritten. Der Punkt ist: Das Parlament ist die gesetzgebende Behörde – die Zuständigkeiten und Kompetenzen, welche die gesetzgebende Behörde hat, müssen zum Vorschein kommen. Alles, was diese Funktion unterstützt, muss das Parlament leben. Wenn es befindet, es habe nicht genügend Rechte, oder gewisse Dinge würden von der Regierung nicht im Sinne des Parlaments erbracht, so muss es auf seinen Rechte bestehen. Es geht dem Redner nicht darum, in die Rechte der Exekutive einzugreifen, sondern die bestehenden Rechte, Aufgaben und Kompetenzen der Parlamente zu stärken – damit es die ureigene Aufgabe bewältigen kann. Das müsste

der Leitfaden sein – und nicht der Eingriff in die Kompetenz der Exekutive.

Die Regierung bemüht sich um eine Umsetzung innerhalb der gegebenen Fristen, sagt **Brigit Wyss**. Wenn es Verzögerungen gibt, wird das in den Kommissionen kommuniziert. Diese sind in der Regel damit einverstanden. Eine andere Möglichkeit des Parlaments ist es ja, zu sagen, «ab 2021 muss dies oder jenes geschehen». Dann hat man den Druck. Was kann man aber mit einem Vorstoss tun, der bezüglich Gewaltentrennung im Graubereich ist? Die Exekutive kommuniziert ja, warum etwas nicht so schnell geht, wie man sich das vielleicht am Anfang vorgestellt hat.

Die Rednerin hatte einen Vorstoss auf dem Tisch, der eine Liberalisierung im Wirtschafts- und Arbeitsgesetz wollte. In der Kommission sagte man zuerst, man ändere die Verordnung. Man wurde aber intern zurückgepfiffen, weil die Legistik sagte, es brauche eine Gesetzesänderung. Dann muss man den ganzen Apparat mit Vernehmlassung etc. laufen lassen. Zwei Jahre später ist man folglich nicht am Ziel – obwohl man den Auftrag hatte, innert einer kürzeren Frist etwas zu tun. Man hat dies aber immer kommuniziert – darum ist aus dem Parlament auch nie der Auftrag gekommen, man solle jetzt endlich vorwärts machen. Es ist darum unklar, wie hilfreich der Eingriff in die Exekutivhoheit ist; weil man sich allenfalls einer gewissen Illusion hingibt.

Tim Cuenod (BS) fragt zum Einfluss der Parlamente im interkantonalen Vergleich: Spielt es eine Rolle, wie stark das Parlament die Verwaltungsräte und Aufsichtsorgane öffentlicher Institutionen mitwählen kann? In Basel hatte man aus Gründen der Klärung eher eine Verlagerung vom Parlament zur Regierung. Und: Die gewachsene Bedeutung der Konkordate wurde betont – da stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, die Stellung der Parlamente zu stärken, gerade auch bei der Weiterentwicklung von Konkordaten.

Wo die Wahlkompetenzen der Parlamente ausgebaut sind, so sagt **Adrian Vatter**, ist die Exekutivdominanz entsprechend geringer.

Michael Strebel ergänzt, dass die Wahlfunktion ein Parlament stärkt. Wenn das Parlament wichtige Funktionen wie Oberrichter wählt, wird das Parlament gestärkt. Die Frage ist aber, wie das Parlament solche wichtigen Wahlen vorbereitet. Das ist der nächste spannende Punkt. – Weiter wurden die Konkordate angesprochen. Da könnte man viel dazu sagen. Das Parlament sollte bei seinen Beschlüssen zu Konkordaten gleichzeitig beschliessen, dass es bei der Weiterentwicklung inhaltlicher Art nicht nur informiert, sondern auch konsultiert wird. Es darf keinen Mechanismus geben, dass eine Direktorenkonferenz automatisch die Weiterentwicklung machen kann – ohne das Parlament zu beteiligen. Das geschieht aber heute. Das muss das Parlament in seinem Beschluss verhindern.

Brigit Wyss möchte hier gerne ein Beispiel hören. Es gibt jetzt national das Submissionsgesetz, das nach zehn Jahren verabschiedet wurde. Es wird das Konkordat nicht überflüssig machen – das nationale Gesetz wird dort gelten. Der Kanton Solothurn wird dies selbstverständlich auch im Kantonsrat behandeln. Es kann nicht sein, dass ein so wichtiges Gesetz am Parlament vorbeigeht. Das Andere ist, dass die Direktorenkonferenzen gar nichts bestimmen. Man hatte kürzlich im Zusammenhang mit der Digitalisierungsstrategie die Frage eines Regierungsrats, ob es «nur» Empfehlungen sind, die man verabschiedet hat. Mehr Auswirkungen hat es in der Tat nicht. Hinter jeder Digitalisierungsstrategie steckt enorm viel Geld. Also kann jeder Kanton von dieser Digitalisierungsstrategie umsetzen, wofür die finanziellen Ressourcen vorhanden sind. – Die Rednerin hätte gerne ein Beispiel für die Aussagen von Michael Strebel, bezogen auf die Direktorenkonferenzen.

Diese Konferenzen haben natürlich einen Einfluss, sagt **Michael Strebel**. Sie sind zuständig für die Konkordate. Punkto Weiterentwicklung könnten mehrere Beispiele aufgezählt werden. Die Harmonisierung der Baubegriffe geschieht ausserhalb der Parlamente – ebenso das Konkordat über die hochspezialisierte Medizin. Damit soll gesagt werden: Viele politische Bereiche werden interkantonal geregelt. Das muss man innerhalb des Parlaments legitimieren.

Beatrice Isler (BS) schneidet ein neues Thema an und will das Wort der Politikverdrossenheit nochmals aufnehmen. Das hat eine weitere Komponente. Wenn die Rednerin auf der Suche nach neuen Mitgliedern für die Partei ist, hat sie im Zusammenhang mit den nationalen Wahlen gehört: «Was tust Du Dir da an? Du stehst permanent im Fokus der Medien, welche ein Bashing betreiben.» Manche Leute, die für ein politisches Amt geeignet wären, wollen nicht derart in der Öffentlichkeit stehen. Darum die Frage: Welche Rolle spielen die Medien in Sachen Politikverdrossenheit? Die Rednerin wurde schon falsch zitiert oder einer falschen Partei zugeordnet. Es gab Auslassungen in den gegengelesenen Texten etc.

Christoph Keller als Journalist bietet der Fragestellerin gerne ein Seminar an – er weiss, wie die Kolleginnen und Kollegen arbeiten, und kennt auch die Grenzen der eigenen Arbeit. Es ist auch der Druck anzusprechen, unter dem die Medien stehen.

Adrian Vatter sagt als Wissenschaftler: Die Mediatisierung der Politik, der Umstand, dass man als Politiker in die Öffentlichkeit gezerrt wird, hat eine ganz andere Wahrnehmung als vor 30 Jahren bewirkt. Man ist an der Studie über den Bundesrat und schaut dabei die Persönlichkeitsstrukturen an. Man hat festgestellt, dass die Bundesräte heute viel extrovertierter sind als damals. Das ist eben auch eine Folge der Mediatisierung. Wenn man also heute in die Politik will, muss man bereit sein, das Rampenlicht zu suchen und viel über sich preiszugeben – und Kritik von den Medien aufzunehmen. Das ist nicht jedermanns

Sache, weshalb viele Leute heute nicht mehr bereit sind, in die Politik zu gehen.

Die grösste Aufmerksamkeit erhält man, so sagt **Christoph Keller** sarkastisch, wenn man als Frau ein Kind in den Grossratssaal mitnimmt, und es wagt, es zu stillen.

Rolf Sommer (SO) beschäftigt sich seit 1985 mit der Politik. Was am meisten stört: Gibt es noch Volksvertreter wie Willi Ritschard? Er hat geredet wie das Volk und war in der ganzen Schweiz sehr bekannt. Man hatte einen Adolf Ogi, der wie das Volk geredet hat. Reden wir heute immer noch, wie das Volk uns hören will? Es ist eine Akademisierung festzustellen – es ist eine Katastrophe. Das Volk versteht die Politik nicht mehr. Adrian Vatter hat so viele Fachbegriffe verwendet – das versteht niemand mehr. Auch die Verwaltungen sprechen akademisch. Das ist das Problem: Man muss wieder auf das Volk zugehen und lernen, wie das Volk redet.

Man hat seit 1848 zum ersten Mal einen Bundesrat, der mehrheitlich aus Nicht-Akademikern besteht, merkt **Adrian Vatter** an.

Die Frage hat mit dem Problem der Proximität zu tun, sagt **Christoph Keller**. Man kann aber auch von Volksnähe sprechen. Gibt es – wie eben diagnostiziert – eine Kluft?

Das ist eine heikle Frage für einen Ratssekretär, sagt **Michael Strebel**. Es braucht ein gewisses Wissen und die Kenntnis der parlamentarischen Begriffe. Ein Blick in die Parlamente – der Redner war einst auch Sekretär eines kommunalen Parlaments – zeigt aber: Das sind tatsächlich die Volksvertreter. Sie repräsentieren die Breite des Volks. Da gibt es die akademisch gebildeten Leute, die Berufsleute, die Unternehmer – genau das ist die Funktion und das Ziel des Parlaments. Auch wenn diese Breite oft zu wenig repräsentiert sein mag – das ist das Ziel.

Das ist das Ziel, sagt auch **Adrian Vatter**. Das Parlament war aber nie ein repräsentatives Abbild der Bevölkerung. Die Akademiker und die älteren Männer waren immer übervertreten. Es ist immer ein bestimmtes Segment aus der Bevölkerung, das im Parlament sitzt.

Markus Dudler (BL) ist Landrat, Präsident der Gemeindegemeinschaft sowie Vizepräsident der CVP-Ortssektion. Die Aufzählung sollte nicht dem Eigenlob dienen, sondern das Ressourcenproblem ansprechen. Wie schafft man es, den Kontakt zu den Leuten aufrecht zu erhalten und präsent zu sein – und gleichzeitig das Problem der Ressourcen in den Griff zu bekommen? Es gibt diesbezüglich eine gewisse Angst, diese Ämter abzugeben – es macht sich auch gut auf Wahlplakaten oder -flyern, wenn man viele Ämter auflisten kann.

Man kumuliert Ämter und damit auch politisches Kapital, sagt **Christoph Keller**; man hat dafür aber für die

Repräsentation immer weniger Zeit. Wie geht man damit um?

Adrian Vatter spricht einen Punkt an, der noch nicht diskutiert wurde, aber eine typische Entwicklung der letzten 20 Jahre war. Mehr als ein Drittel aller Parlamente wurde verkleinert – damit wurde die Ressourcen- und auch die Repräsentationsproblematik ohne Not verschärft. Es ist klar: Wenn man weniger Parlamentarier hat, gibt es vermehrt diese Kumulationen von Funktionen und Ämtern, die man auf sich nehmen muss. Es hat weniger Leute, die in den Kommissionen arbeiten können. Man ist von der Arbeitslast überfordert. Es ist wirklich zu überlegen, ob das eine sinnvolle Strategie gewesen ist.

Ist es so, dass man nach dem Einstieg in die Politik mit Ämtern überhäuft wird, fragt **Christoph Keller** an die Adresse von Brigit Wyss.

Brigit Wyss bestätigt dies. Auch die eigene Partei möchte, dass man dieses oder jenes Amt übernimmt. Es ist ein grosses Problem. Wenn jemand sich engagiert, dann legt man gerne den Fokus auf diese Leute und bezieht sie auch in Arbeitsgruppen ein. Kürzlich hat ein Parlamentarier gesagt, er sei jetzt in der fünften Arbeitsgruppe, habe aber noch ein Büro zu leiten – was eigentlich nicht mehr zu leisten sei. – Angesprochen wurde die Frage, ob nicht plötzlich bei den nächsten Wahlen die nötige Repräsentanz fehlt: Wenn man transparent ist und aufzeigt, dass man seine Grenzen hat, sollte dies trotzdem honoriert werden (ob das passiert, ist aber nicht abschliessend zu sagen). Heute versteht aber jeder, dass man nicht immer alles überall kann.

Dieter Egli (AG) hat das Votum zum Selbstbewusstsein der Parlamente sehr genau wahrgenommen. Das ist aber auch eine Ressourcenfrage. Die Frage nach dem Verhältnis von Regierung und Parlament ist alt – es gehört zum Wesen der Politik, dass dies diskutiert wird. Das Entscheidende ist die Frage der öffentlichen Wahrnehmung. Das Problem scheint, dass die Parlamentsarbeit nicht mehr medientauglich ist – und vor allem nicht tauglich für die Social Media. Entweder wird es im Parlament sehr emotional, was medial gebracht wird – dann verliert aber der Inhalt an Wert. Oder man diskutiert inhaltlich sehr spannend – was aber als langweilig taxiert wird. Als Milizparlamentarier fehlt dem Redner die Zeit, um den Leuten zu erklären, was im Parlament gemacht wird. Die Zeit wird für die eigentliche Parlamentsarbeit benötigt. – Ein neuer Aspekt – und eine Frage dazu: Als Fraktionspräsident merkt man, dass die Parlamentarier die Zeit aufbringen für die Debatten im Plenum – wenn man in der Fraktion arbeiten will, wird es schon schwierig. Es heisst dann, man nehme sich die Zeit für das Parlament, während man auf die Fraktion verzichten könne. Wäre es eine Möglichkeit, die Parteien und Fraktionen finanziell besser zu unterstützen? Oder die Parteisekretariate aufzubauen, um die Fraktionen mit wissenschaftlichem oder koordinativem Knowhow zu

unterstützen? Die Parteien gehen in der Diskussion immer etwas unter.

Ja, sagt **Michael Strebel** zu den gestellten Fragen.

Aber auch das ist eine Ressourcenfrage und eine politische Entscheidung, merkt **Christoph Keller** an. Man hat jetzt gehört, dass es eine Verknappung bei den kantonalen Parlamenten gegeben hat – und es ist unklar, wie eine Abstimmung über eine solche Ressourcierung herauskommen würde.

Man muss sich bewusst sein, so sagt **Adrian Vatter**, dass die Schweiz eines der ganz wenigen Länder in Europa ist, die keine staatliche Parteienfinanzierung kennt (abgesehen von den Beiträgen an die Fraktionen in der Bundesversammlung). Das heisst: Es müsste wirklich die Bereitschaft hierfür bestehen. Es gibt einzelne Kantone, die eine solche Finanzierung kennen, allerdings auf einem tiefen Niveau. Da könnte man entsprechende kantonale Initiativen starten. Die Frage ist, ob dies mehrheitsfähig wäre.

Michael Strebel will in dieser Frage differenzieren zwischen der Partei- und der Fraktionsarbeit. Es scheint offensichtlich, dass die Fraktionssekretariate zu wenig Mittel haben. Das Parlament hat es selber in der Hand, die nötigen Beschlüsse zu fassen und die Sekretariate zu stärken.

Renata Siegrist-Bachmann (AG) hat bei Michael Strebel gut zugehört – und könnte viele Beispiele anführen, die den Aargauer Grossen Rat betreffen. Dieter Egli hat der Rednerin aus dem Herzen gesprochen. Man muss das Selbstbewusstsein der Parlamente stärken – daran fehlt es. Man betreibt teils auch Selbstbeschränkung (das ist das Aargauer Bild). Man hat keine Medienabteilung inhouse – es gibt eine Präsenz der Medien, die aber nach ihrem Gusto berichten. In diesem Punkt kann die Basler Kollegin unterstützt werden. Es ist manchmal nicht so, wie man es gerne hätte. Insofern wäre es gut, man hätte eine eigene Medienabteilung. – Man hat z.B. im Grossrat eine GPK, die aber nicht sehr aktiv war. Man hat sie aktiviert beziehungsweise reaktiviert. Das kam in den Rat – und es gab sehr viele kritische und sogar despektierliche Stimmen. Man schaut ihr sehr genau auf die Finger – und es wird überlegt, ob man sie nicht wieder abschaffen muss. Soviel zum Selbstverständnis der eigenen Arbeit. Es gab auch einen Vorstoss von Sander Mallien, der eine Videoberichterstattung verlangte. Das wurde haushoch abgelehnt. Die Frage: Muss man da als Parlament ein neues Selbstverständnis bekommen?

Als Journalist würde **Christoph Keller** eine solche Stelle begrüssen, welche das Parlament als arbeitendes Gremium sichtbar macht. Jeder Grosskonzern hat eine Pressestelle – es ist nicht zu verstehen, warum ein Grossunternehmen wie ein kantonales Parlament keine Presseabteilung hat. Das ist aber die Meinung des Moderators.

Michael Strebel kann dies nur bestätigen. Man sollte die Frage aber nicht unter dem Titel Presseabteilung verhandeln – es geht um die Vermittlung der politischen Tätigkeit des Parlaments. Eine solche Vermittlung sollte nicht zu stark parteipolitisch sein – es geht um das Parlament als Ganzes und die Arbeit der Kommissionen.

Sarah Gabi Schönenberger (BE) bringt zuerst drei Repliken an: Zur Legitimität ist zu fragen, ob man auch auf die Gemeindeversammlungen achtet. Dort sieht der Legitimationsfaktor nochmals ganz anders aus – der Prozentsatz der Teilnehmer ist so gering, dass ganz wichtige Geschäfte doch wieder zur schriftlichen Abstimmung kommen. Dann ein Wort zu den Ausführungsgesetzen: Dieser Aussage ist entgegen zu halten, dass die meisten Fragen auf kantonaler Ebene entschieden werden. Man hat viele wichtige Vorlagen, die für die Bevölkerung extrem wichtig sind und sie direkt betreffen (ob im Sozial-, im Schul- oder im Gesundheitsbereich). Das sollte man nicht unterschätzen. Darum sind die Wahlen wichtig und prägend für diese Entscheidungen; weil viel nicht vom Volk kommt. Schliesslich ein Wort zur Mediatisierung der Politik: Ein Faktor neben den klassischen Medien sind die Social Media. Das ist gut, hat aber auch Schattenseiten. Man kann selber Transparenz schaffen und den direkten Kontakt zu den Medien suchen, die teils auf einen zu kommen. Da hat sich viel verändert. – Zu den Fluktuationen, die in allen Kantonen sehr hoch sind: Es stellt sich die Frage, wie man dieser Entwicklung entgegenwirken könnte. In Bern gibt es Vorstösse für Stellvertretermodelle. Es gibt auch verschiedene Modelle – manche Parlamente tagen tageweise, andere Kantone kennen noch die Sessionen (was punkto Vereinbarkeit eine zusätzliche Schwierigkeit ist). Die Vereinbarkeit dürfte der Hauptpunkt bei der Fluktuation sein: Es gibt viele junge Menschen, die nach drei Sessionen schon wieder weg sind – weil sie (auch Männer) es nicht schaffen Politik, Familie und Job unter einen Hut zu bringen. Gibt es Mittel und Wege, diesem Trend entgegen zu wirken?

Wie kann man die Parlamentsarbeit so gestalten, dass sie auch mit den anderen Lebensbereichen in Übereinstimmung zu bringen ist, fasst **Christoph Keller** zusammen.

Ein wichtiger Punkt wurde bereits angesprochen, sagt **Brigit Wyss**. Oftmals geht man auf die Liste und überlegt sich noch nicht, was es bedeutet, wenn man gewählt ist. Die Rednerin hat irgendwann aufgehört, Leute bloss auf die Liste zu «prügeln», damit diese voll ist – die Aussage [an die potenziellen Kandidatinnen] war von Anfang an, man müsse sich im Fall eines Nachrückens diese oder jene Konsequenzen überlegen. Dies müsste man einbringen. Man muss es auch wagen, an den Sessionen zu rütteln. Die Parlamente kommen nicht darum herum, dies zu tun. Es ist aber auch eine finanzielle Frage – da wird auch immer wieder zurück buchstabiert. Das dritte Element ist die professionelle Unterstützung; damit man in

einem Dossier dabei bleiben kann, auch wenn man nicht sehr viel Zeit investieren kann. Es braucht auf allen Ebenen Verstärkungen. Das ist einer der wichtigsten Punkte: Wenn man einmal in der Politik ist, wird es immer spannender. Wenn die Leute bereits nach drei Sessionen sagen, das sei nichts für sie, so ist dies ausserordentlich bedauerlich.

Man muss also Autonomie gewinnen, sagt **Christoph Keller**. Das liegt auch in der Kompetenz der Parlamente.

Man hat nach den Gründen für die Varianz zwischen den Kantonen gesucht, sagt **Adrian Vatter**. Da sind eben diese Faktoren genannt worden – die Vereinbarkeit, die finanziellen Ressourcen und als wichtigster Faktor die Parlamentsverkleinerung. Wo dies vorgenommen wurde, sind die Fluktuationsraten in die Höhe geschneit. Das war offenbar eine kontraproduktive Massnahme.

Als Journalist würde **Christoph Keller** die Debatte so zusammenfassen: «Parlamentarier sind gewillt, die Autonomie, die Kompetenz und die Stärke der kantonalen Parlamente zu erhöhen.» Danke für die Diskussionsbereitschaft und die Ausführungen auf dem Podium.

IPK-Präsident **Sander Mallien** überreicht der Referentin und den Referenten als kleines Geschenk Aargauer Staatswein.

Stefan Zemp trägt ein Schlaflied «Baselbiet, du bist gesunken», einen Rebellengesang der Trennung der beiden Basel von 1833, vor.

7. Information und Beschlussfassung zur Änderung der IPK-Vereinbarung (betreffend Resolutionen)

Sander Mallien verweist auf den zeitgerecht versandten Vorschlag zur interkantonalen Vereinbarung, welcher erreichen sollte, dass die IPK medial oder auf Exekutivebene gehört wird. Aus dem Kanton Basel-Stadt ist aber ein Rückweisungsantrag eingegangen, der berücksichtigt werden soll [siehe Folien 44 und 45]. Die Arbeitsgruppe hat darum beschlossen, dass sie das Anliegen nochmals zur Überarbeitung zurücknehmen will. Das Thema soll nächstes Jahr geregelt werden.

8. Wahl der Präsidentin/des Präsidenten der IPK 2020/2021

Auf Vorschlag des Büros des Basler Grossen Rats werden Grossrat **Heinrich Ueberwasser** (2020) und die Grossrätin **Michelle Lachenmeier** (2021) per Akklamation zum Präsidenten bzw. zur Präsidentin gewählt.

Heinrich Ueberwasser überreicht dem scheidenden IPK-Präsidenten für seine umsichtige Arbeit als Präsident Basler Staatswein und Lächerli.

9. Schlusswort durch den **Präsidenten** der IPK

Sander Mallien schliesst den offiziellen Teil mit der Einladung zum Stehlunch.

10. Stehimbiss im Gewölbekeller des Grossratsgebäudes