

Nr. 115/09

***Postulat Brunner: Redezeitbeschränkung während der Einwohner-
ratssitzung***

Eingang: 5. Oktober 2009

Nr. 116/09

Postulat Portmann: Professionalisierung des Ratsbetriebes

Eingang: 6. Oktober 2009

Nr. 121/09

Postulat Piazza: Regelmässige Fragestunden statt Maulkörbe

Eingang: 2. November 2009

Zuständigkeit: Geschäftsleitung des Einwohnerrates

Überweisung

An der Sitzung des Einwohnerrates vom 26. November 2009 wurden die drei Vorstösse, welche als Motionen eingereichte wurden, als Postulate der Geschäftsleitung des Einwohnerrates zur Berichterstattung überwiesen.

Bericht

Um die heutige Organisation des Parlamentsbetriebes verstehen zu können, muss zur letzten grossen Reorganisation zurückgeblendet werden.

Rückschau

Ende der 90iger Jahre des letzten Jahrtausend wurde, wie in vielen anderen Gemeinden in der Schweiz, auch in Kriens Versuche mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung WOV unternommen. Zur Begleitung dieses Versuches wurde von Seiten des Einwohnerrates eine Begleitkommission (WOK) eingesetzt. Dies im Wissen, dass bei einer Anpassung der Verwaltungsführung ebenfalls die parlamentarische Arbeit den veränderten Gegebenheiten angepasst werden muss.

Im Jahre 2003 legte die WOK-Kommission mit B+A Nr. 221/2003 ein Reglement für die versuchsweise Parlamentsreform vor. Als Ziel der Parlamentsreform wurde genannt, dass durch die Schaffung von fünf Fachkommissionen, welche jeweils für ein Departement verantwortlich sind, eine vertiefte Sachkompetenz und damit eine effizientere Beratung der anstehenden Geschäfte erreicht werden soll. Die damals neu geschaffene Finanz- und Geschäftsprüfungs-

kommission (FGK) behielt nach wie vor den Gesamtüberblick über die Gemeindefinanzen und war für die Koordination der Fachkommissionen verantwortlich.

An der Sitzung vom 22. Mai 2003 hat der Einwohnerrat das Reglement für die versuchsweise Parlamentsreform einstimmig in erster Lesung beraten. Dem Protokoll kann entnommen werden, dass sich der Rat durch diese Reform einen effizienteren Betrieb vorstellte. Einzig der damalige Gemeindepräsident machte im Namen des Gemeinderates auf einige Schwachpunkte aufmerksam, so z.B. auf die Gewaltenteilung und die strikte Trennung zwischen operativem und strategischem Geschäft. Am 26. Juni 2003 genehmigte der Einwohnerrat das Reglement.

Anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 29. Juni 2006 nahm der Rat Kenntnis von einem Zwischenbericht zur Parlamentsreform. Dieser Bericht wurde aufgrund einer Umfrage bei den Fraktionen, dem Gemeinderat und Mitarbeitenden der Verwaltung erstellt. Dabei zeigte sich im Bereich der Finanzkommission und der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission Handlungsbedarf. Die übrigen neuen Elemente der Parlamentsreform wurden von den Parlamentarierinnen und Parlamentarier mehrheitlich positiv beurteilt. Im Bericht kommt stark zum Ausdruck, dass die damals laufenden Arbeiten in Bezug auf die Revision der Gemeindeordnung einen starken Einfluss hatten. Von Seiten des Gemeinderates wurden Vorbehalte in Bezug auf die Oberaufsicht sowie auf die Abteilungsbesuche angebracht. Das Ratsbüro wurde beauftragt, Änderungsvorschläge in Bezug auf die Zusammensetzung der FGK in eine Vernehmlassung zu geben.

An der Sitzung des Einwohnerrates vom 14. Dezember 2006 wurden die Änderungen im Reglement über die versuchsweise Parlamentsreform in einer Lesung verabschiedet. Strittig war dabei die Frage der Anzahl Mitglieder in der FGK. Ebenso wurden Präzisierungen bei den Aufgaben der Kommissionen vorgenommen. Die Änderungen traten am 1. Januar 2007 in Kraft. Dem Einwohnerrat war damals bewusst, dass die Parlamentsreform spätestens mit Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung wieder zu revidieren sei.

Aufgrund der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen Gemeindeordnung wurde auch die Geschäftsordnung des Einwohnerrates total überarbeitet. Bei dieser Überarbeitung wurden die zentralen Elemente der Parlamentsreform wie z.B. das Fachkommissionssystem übernommen. Die Geschäftsordnung wurde am 26. Juni 2008 erlassen und damit das Reglement über die versuchsweise Parlamentsreform aufgehoben.

Wertung der Reformvorhaben

Alle seit dem Jahr 2003 gemachten Bemühungen zielten darauf, den Ratsbetrieb zu entschlacken und effizienter zu gestalten. Mit den geschaffenen Fachkommissionen sollte ein zusätzliches parlamentarisches Fachwissen als Gegenpol zum Fachwissen der Exekutive und der Verwaltung Einzug halten. Mit dem Abbruch des Versuches einer aus den Fachkommissionen zusammengesetzten FGK und einer somit alle Kommissionen umspannende Organisation musste vom Einwohnerrat die Schwierigkeit dieses Unterfangens eingeräumt werden.

Der Ursprung der Fachkommissionen bestand im Willen, sich nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung neu zu organisieren. In einer solchen Organisationsform ist es zwingend nötig, dass Fachkommissionen bestehen, welche die Steuerung einer Fachinheit anhand festgelegter Komponenten überprüfen können. Nachdem jedoch in Kriens die WOV-Versuche abgebrochen wurden und auch keine Bestrebungen bestehen, auf dieses Modell zurückzukommen, sollte über den Sinn und Zweck der Fachkommissionen vertieft nachgedacht werden. Einzig der Hinweis, dass dieses Modell auf Kantonebene verankert ist und

gut funktioniert, lässt die doch in der Zwischenzeit aufgezeigten Mängel nicht verschwinden. So ist die kantonale Verwaltung viel grösser und arbeitet auch mit den Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass durch die kleinen Kommissionen, welche zudem die Kräfteverhältnisse im Parlament nicht exakt wiedergeben, die Grenzen zwischen Legislative und Exekutive zu verwischen beginnen.

Ziel und Zweck der Kommissionsarbeit

In der Geschäftsordnung des Einwohnerrates sind die Zielsetzungen der Kommissionen sehr einfach umschrieben. In den Art. 17 bis 21 sind die Kommissionstätigkeiten aufgeführt. So hat jede Kommission den Auftrag, die Vorberatung von B+A oder Teilen davon gemäss Zuweisung der Geschäftsleitung vorzunehmen. Ebenso wird jeder Kommission die politische Aufsicht über ihren Fachbereich der Verwaltung übertragen. Ein Spezialfall stellt die Bürgerrechtskommission dar. Diese arbeitet gemäss den Bestimmungen der Gemeindeordnung im Bürgerrechtswesen als Exekutive.

Mit der Vorberatung von B+A oder Teilen davon wird sichergestellt, dass dem Einwohnerrat die nötigen Entscheidungsgrundlagen vorliegen und diese auch entsprechend erörtert wurden. Sinn und Zweck der Kommissionsarbeit ist es, sich vertieft mit einer Sachmaterie auseinanderzusetzen und die entsprechenden Schlüsse in Bezug auf die politische Beratung zu ziehen. Damit dieser Prozess funktionieren kann, muss die Kommission über mehr Fachwissen verfügen, als dies für die übrigen Ratsmitglieder nötig ist. Damit sich die Kommissionsmitglieder dieses Fachwissen aneignen können, steht in jeder Kommissionssitzung das zuständige Mitglied des Gemeinderates, vielfach assistiert durch die Abteilungsleiterin bzw. den Abteilungsleiter, für Auskünfte zur Verfügung. Zum einen soll in der Kommission der entsprechende Wissenstransfer stattfinden, zum anderen sollen aber auch für den Gemeinderat die ersten politischen Rückschlüsse über den möglichen Behandlungsverlauf erkennbar sein. Aufgrund der Erkenntnisse in der Kommission kann das zuständige Mitglied seine Fraktion orientieren und eine entsprechende politische Rückmeldung einholen. Damit auch der Gemeinderat seine entsprechenden Rückschlüsse ziehen kann, ist es unumgänglich, dass man sich auf die Diskussionen in der Kommission verlassen kann. Nur so ist es möglich, dass allfällige nachträgliche Informationen rechtzeitig geliefert werden können.

Heutige Kommissions- und Ratsarbeit

Damit keine Doppelbelastungen entstehen, sitzt jedes Mitglied des Einwohnerrates in mindestens einer Kommission. Die Kommissionen bestehen aus 5 bis 7 Mitgliedern. Vielfach findet heute in den Kommissionen ein Wissenstransfer von der Exekutive an die Kommission statt. Was aber praktisch immer unterbleibt, ist die politische Wertung und Gewichtung sowie die Rückmeldung an den Gemeinderat. Dies zeigt sich in den Abstimmungsergebnissen in den Kommissionen, gibt es doch fast keine Geschäfte mehr, wo sich nicht einzelne Mitglieder der Stimme enthalten. Mit dieser Arbeitsweise wird die politische Auseinandersetzung in den Ratsbetrieb verlegt, was in letzter Zeit nur allzu deutlich erkennbar war. Anstelle in kleinen Kommissionsgremien kontrovers über die Sachgeschäfte zu diskutieren und politische Argumente auszutauschen und zu gewichten, findet im Plenum Einwohnerrat mit allen Mitgliedern diese Arbeit statt. Das dies bestimmt nicht die effizienteste Arbeitsweise ist, darf vorausgesetzt werden. Immerhin ermöglicht diese Arbeitsweise aber der interessierten Bevölkerung einen vertieften Einblick in die Funktionsweise und in die politische Ausrichtung des Gemeinderates. Leider muss festgestellt werden, dass diese Arbeitsweise von den Zuschauenden in den seltensten Fällen goutiert wird, da die Ränge vielfach leer sind bzw. sich im Laufe einer mehrstündigen Debatte über Detailfragen eines Sachgeschäfts zunehmend leeren.

Ein weiteres grosses Problem wird darin geortet, dass die Mehrheitsverhältnisse sehr knapp sind. Dies führt dazu, dass mittels Ordnungs- und Verfahrensträgen ein flüssiger Verhandlungsablauf sehr erschwert wird. Ein Kumulationspunkt wurde in der Sitzung vom 28. Januar 2010 erreicht, indem zwei Verfahrensträge, welche notabene Minderheitsrechte darstellen, gleichzeitig eingereicht wurden. Diese Patt-Situationen verhindern zunehmend eine effiziente Ratsarbeit.

Zudem kann auch festgestellt werden, dass sich Rednerinnen und Redner vielfach wiederholen und die gleichen Argumente nochmals vertreten. Persönliche Angriffe, welche entsprechende Gegenreaktionen hervorrufen, dienen ebenfalls nicht einer effizienten Ratsarbeit. Auch reichen die Mitglieder des Einwohnerrates sehr fleissig politische Vorstösse ein. Dieses parlamentarische Recht soll in keiner Art und Weise in Frage gestellt werden. Der Hinweis muss aber trotzdem angebracht werden, dass neben einer erneuten Flut von Traktanden auch die Exekutive und die Verwaltung mit der Erarbeitung der entsprechenden Berichte stark gefordert werden. Vielfach wäre eine einfache Anfrage per Telefon, Mail oder in der regelmässig stattfindenden Fragestunde der effizientere Weg, ein Anliegen der Wählerschaft zu platzieren.

Vorschläge zur Kommissions- und Ratsarbeit

Ausgehend von der vorstehenden Problemanalyse steht für die Geschäftsleitung des Einwohnerrates (GL) im Raum, wie und wo eine Effizienzsteigerung in der Kommissions- und Ratsarbeit möglich ist und trotzdem die politische Arbeit den richtigen Stellenwert erhält.

Die von den Postulanten eingereichten Vorschläge decken jedoch aus Sicht der GL nur einen Teil des möglichen Verbesserungspotenzials auf. Die Geschäftsleitung ist der Ansicht, dass ein besserer Arbeitsablauf nur über eine verstärkte Kommissionsarbeit möglich ist. Dazu gehört:

- vertiefte Auseinandersetzung mit der Materie durch alle Kommissionsmitglieder
- Bereitschaft, seine Meinung in der Fraktion zum Durchbruch zu verhelfen
- Auseinandersetzung mit den Fachargumenten
- Führen einer politischen Diskussion in der Kommission
- Verzicht auf Stimmenthaltung

Es soll offen bleiben, ob diese neue Kommissionsarbeitsweise die Behandlung von Sachgeschäften in einer oder mehreren Kommissionssitzungen erfordert. Bei strittigen Geschäften wird es sich anzeigen, nach der Information durch den Gemeinderat diese Informationen an die Fraktion weiterzugeben und die politische Auseinandersetzung anlässlich einer zweiten Kommissionssitzung zu führen, wo auch die Abstimmung über die Kommissionsmeinung stattfinden könnte. Ein solches Vorgehen bedingt jedoch eine Änderung des bisherigen starren Sitzungsplanes der Kommissionen.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass im Einwohnerrat lediglich noch das entsprechende Kommissionsmitglied die Fraktionsmeinung vertritt. Sofern ein Fraktionsmitglied nicht die Fraktionsmeinung teilt, soll es diesem weiterhin möglich sein, seine persönliche Meinung in der Ratsdebatte zu vertreten. Wichtig erscheint es der Geschäftsleitung jedoch, dass die Kommissionsmitglieder, welche über das nötige Fachwissen verfügen und auch die Argumente des Gemeinderates gehört haben, die Fraktionsmeinung im Rat vertreten.

Es wäre denkbar, eine solche Regelung in der Geschäftsordnung des Einwohnerrates festzuschreiben. Weniger Wortmeldungen dürften automatisch zu kürzeren Verhandlungen über Sachgeschäfte führen.

Bezüglich der knappen Mehrheitsverhältnisse besteht selbstverständlich kein Handlungsbedarf. Diese sind von den Stimmberechtigten so gewollt.

Ein weiterer Punkt besteht in der Zusammensetzung der Kommissionen. Es stellt sich die Frage, ob nach dem Abbruch der WOV-Projekte die heutige Kommissionslandschaft weiter gepflegt werden soll. Mit einer Zusammenlegung verschiedener Kommissionen könnten diese vergrössert werden, was wiederum ein besseres Abbild der politischen Mehrheitsverhältnisse ermöglicht. Ein wirklicher Mehrwert, wie dies im Rahmen der Parlamentsreform vorgesehen wurde, ist durch die Departementskommissionen allerdings nicht feststellbar. Sollte ein solcher Weg gewählt werden, wird sich die Geschäftsleitung sehr genau überlegen müssen, bei welchen Kommissionen ein Handlungsbedarf besteht. Im übrigen ist eine solche Zusammenlegung nichts neues, da der heutigen FGK z.B. bereits das Finanz- und Präsidialdepartement zugewiesen ist. Im Rahmen der Diskussion dieses Berichts erhofft sich die Geschäftsleitung entsprechende Antworten auf diese Frage.

Erfahrungen in anderen Parlamenten

Verschiedene Vorstösse in anderen Parlamenten zeigen, dass es sich bei der Effizienz-Steigerungsdiskussion im Parlamentsbetrieb nicht um ein Krienser-Problem handelt. Aus der Vorlage vom 21. März 2006 des Präsidiums des Stadtparlaments St. Gallen kann eine detaillierte Aufstellung über die verschiedenen Effizienz-Steigerungs-Modelle in den verschiedenen Schweizer Parlamenten entnommen werden. In dieser Vorlage kommt die ganze Vielfalt der verschiedenen Möglichkeiten zum Ausdruck. Als Quintessenz zeigt sich aber, dass der Schlüssel zum Erfolg bei der Disziplin der Fraktionen und jedes einzelnen Mitglieds des Parlaments liegt. Ebenso wurde die Wichtigkeit der straffen Sitzungsführung durch die Präsidien betont.

Zu den parlamentarischen Vorstössen und deren Zielsetzungen wird wie folgt Stellung genommen:

Redezeitbeschränkungen

Mit seinem Vorstoss verlangt Joe Brunner eine Beschränkung der Gesamtredezeit pro Geschäft. Dies ist nicht zu verwechseln mit einer Redezeitbeschränkung pro Votum oder pro Parlamentsmitglied.

Dieser Vorstoss lehnt sich stark an die im Nationalrat gehandhabte Regelung mit dem "Kategoriensystem" an. Grundsätzlich wäre ein solches System einführbar. Dies bedingt jedoch eine starke Aufwertung der Rolle der Geschäftsleitung. Zudem werden damit die Rechte des einzelnen Parlamentsmitglieds unter Umständen recht stark beschränkt. Die Geschäftsleitung möchte im Moment auf einen solchen starken Eingriff in den Parlamentsbetrieb verzichten und beantragt deshalb, den Vorstoss von Joe Brunner von der Pendenzenliste abzuschreiben.

Peter Portmann führt in seinem Vorstoss ein mögliches Ablaufschema einer Ratsdiskussion vor. Dabei macht er Vorschläge, wie die Redezeit beschränkt werden könnte. Zum diesem Thema sei erwähnt, dass im Rahmen der Revision der Geschäftsordnung des Einwohnerrates im Jahr 2008 ein entsprechender Vorschlag in die Vernehmlassung ging. Eine grosse Mehr-

heit der Vernehmlassungsteilnehmenden, unter anderem auch der Gemeinderat, haben sich gegen eine solche Einschränkung gestellt, weshalb dieses Instrument auch keinen Eingang in die heute gültige Geschäftsordnung fand.

Die Geschäftsleitung ist der Ansicht, dass solche Redezeitbeschränkungen auch kontraproduktiv wirken können, indem z.B. die Redezeiten ausgenützt werden. Im Moment wird auf die Erwähnung in der Geschäftsordnung verzichtet. Das allein selig machende Mittel dürften solche Beschränkungen aber nicht sein, weshalb dem Einwohnerrat beantragt wird, den Vorstoss von Peter Portmann von der Pendenzenliste abzuschreiben.

Regelmässige Fragestunden

In seinem dringlichen Vorstoss führt Daniel Piazza aus, dass er Redezeitbeschränkungen ablehnt. Als Massnahme zur Effizienzsteigerung regt er an, inskünftig an jeder Einwohnerratssitzung eine Fragestunde abzuhalten. Davon verspricht er sich weniger politische Vorstösse.

Der Postulant zeigt in einem Teilbereich der Problematik einen gangbaren Weg für eine Entspannung der Situation. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dadurch tatsächlich weniger Vorstösse eingereicht werden.

Art. 56 der Geschäftsordnung sieht das Instrument der Fragestunde vor. Dabei handelt es sich um ein sehr einfach zu handhabendes Instrument. Es obliegt der Geschäftsleitung, die Fragestunden festzusetzen. Gemäss Geschäftsordnung muss diese Möglichkeit einmal pro Jahr bestehen. Im Sinne eines Versuches ist die Geschäftsleitung bereit, die Fragestunde für jeweils maximal 30 Minuten an jeder Einwohnerratssitzung zu traktandieren. Die Fragen sind Fraktionsweise zu stellen. Da diese Forderung ohne Anpassung der Geschäftsordnung des Einwohnerrates erfüllbar ist, beantragt die Geschäftsleitung dem Einwohnerrat, den Vorstoss von Daniel Piazza von der Pendenzenliste abzuschreiben.

Massnahmen der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung hat sich anlässlich von 2 Sitzungen intensiv mit der Problematik auseinandergesetzt und dabei auch Diskussionen neben den erwähnten Vorstössen geführt. Im Raum steht nach wie vor, ob das heutige Kommissionenmodell ohne die Einführung von WOV richtig und zeitgemäss ist oder ob, wie z.B. in Emmen, lediglich zwei vorberatende Kommissionen die Geschäfte des Einwohnerrates vorbereiten sollen.

Die Geschäftsleitung hat folgende Sofortmassnahmen für eine Effizienzsteigerung beschlossen:

- Die regelmässige Fragestunde soll eingeführt werden mit der Hoffnung, dass somit weniger Vorstösse nötig sind. Sie soll bereits an der nächsten Einwohnerratssitzung stattfinden und nicht länger als 30 Minuten dauern. Die Fragen sollen fraktionsweise gestellt werden.
- Die Reihenfolge der Fraktionssprecher bei den Eintretensdebatten wird neu nach Fraktionsgrösse erfolgen.
- Sofern die Fraktionsmeinung klar ist, sollte nur eine Person pro Fraktion zu sprechen.
- Die Geschäftsleitungssitzungen sollen ab September 2010 jeweils eine Woche früher als geplant stattfinden. Auch der Versand der Einwohnerratsunterlagen erfolgt somit eine

Woche früher. So haben die Einwohnerratsmitglieder genügend Zeit, die Unterlagen zu studieren und die Fraktionssitzungen können vor den Kommissionssitzungen stattfinden.

- Die Einreichung von dringliche Vorstösse sollten mit der Fraktion abgesprochen werden, damit es zu keinen "Schnellschüssen" kommt.

Wie der Neuen Luzerner Zeitung vom 23. März 2010 entnommen werden kann, wurden im Kantonsrat ebenfalls Versuche mit Redezeitbeschränkungen unternommen. Dabei musste festgestellt werden, dass das Ergebnis genau im Gegenteil endete; anstatt weniger wird heute mehr geredet und die Redezeiten werden vielfach voll ausgenutzt. Dies bestärkt die Geschäftsleitung in der Haltung, dass eine Regelung in der Geschäftsordnung eher kontraproduktiv ist und nicht zur Problemlösung beiträgt. Folgender Grundsatz soll gelten:

Wichtig für effizientere Ratssitzungen sind gesunder Menschenverstand und Disziplin von jedem einzelnen Mitglied!

Erledigung

Die Geschäftsleitung beantragt, die Postulate Nr. 115/09, Nr. 116/09 und Nr. 121/09 aufgrund des vorstehenden Berichts als erledigt abzuschreiben.

Kriens, 6. Mai 2010

Beilage: Vorlage an das Stadtparlament St. Gallen vom 21. März 2006



Vorlage an das Stadtparlament

vom 21. März 2006

Stadtparlament

Effizientere Parlamentsdebatten

1 Ausgangslage

Das Stadtparlament erklärte am 27. September 2005 den folgenden Postulatsauftrag erheblich:

„Das Präsidium des Stadtparlaments wird beauftragt, Bericht und Antrag zu erstellen, wie die Ratsdebatten im Stadtparlament effizienter gestaltet werden können. Dabei soll die Möglichkeit von strukturierten bzw. organisierten Debatten ins Auge gefasst werden.“

Als Begründung des Postulats war angeführt worden, die Debatten im Stadtparlament seien teilweise sehr lang und von Wiederholungen geprägt. Dies habe zur Folge, dass in der Regel nur ein Teil der angesetzten Geschäfte beraten werden könne. Längere Aufräumsitzungen würden nötig.

Der Begriff „strukturierte bzw. organisierte Debatten“ ist der Praxis des Kantonsrats St.Gallen entnommen. Darauf wird weiter unten eingegangen.

Das Präsidium führte in seiner befürwortenden Stellungnahme zur Erheblicherklärung des Postulats aus, dass bei Parlamentsdebatten nicht primär die Effizienz im Vordergrund stehe, sondern die Möglichkeit, dass Argumente für und gegen einen bestimmten Beschluss in ihrer Vielfalt vorgebracht werden können. Obwohl Effizienz bei der Parlamentsarbeit nicht im Vordergrund stehen könne und solle, sei sie doch eine anzustrebende Tugend. Obwohl die Effizienz vor allem durch Selbstdisziplin der Fraktionen des Stadtparlaments und ihrer Mitglieder verbessert werden könne, sollten auch Überlegungen dazu angestellt werden, welche reglementarischen Instrumente das Streben nach effizienteren Parlamentsdebatten unterstützen könnten.



2 Bestehende Regelungen und ihre Anwendung in der Praxis in anderen schweizerischen Parlamenten

Das Stadtparlament St.Gallen ist wie die Bundesversammlung, die kantonalen Parlamente sowie die Parlamente von 17 weiteren Städten und Gemeinden Mitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Für den vorliegenden Bericht wurden daher Erfahrungen der Sekretariate anderer Parlamente eingeholt.

2.1 Bundesversammlung

Der **Nationalrat** kennt Regelungen, welche die Effizienz der Parlamentsdebatten erhöhen sollen; im Ständerat sind die Debatten freier.

Der Nationalrat kennt ein sogenanntes Kategoriensystem bezüglich der Einteilung der Geschäfte. Das Ratsbüro teilt auf Antrag der vorberatenden Kommissionen jedes in der Session zu beratende Geschäft in eine Behandlungskategorie ein. Je nach Kategorie dürfen sich mehr oder weniger Personen zu Wort melden. Wird ein Geschäft in Kategorie I, die „freie Debatte“, eingeteilt, dürfen sich alle zu Wort melden. Bei Kategorie V, dem „schriftlichen Verfahren“, gibt es einen schriftlichen Bericht anstatt einer Debatte. Häufig werden Geschäfte in der Kategorie III, der „reduzierten Debatte“, behandelt, wo neben der Kommissionssprecherin bzw. dem Kommissionssprecher und dem Bundesrat nur die Fraktionssprecherinnen bzw. -sprecher und die Antragstellerinnen bzw. -steller sprechen. Die Definitionen dieser Behandlungskategorien finden sich in den Art. 46 - 49 des Geschäftsreglements des Nationalrats (SR 171.13). In Art. 44 ist zudem festgelegt, wer wie lange sprechen darf: die Berichterstatterinnen und -berichterstatte der Kommissionen insg. 20 Minuten, ein Bundesratsmitglied 20 Minuten, die Sprecherinnen und Sprecher von Fraktionen je zehn Minuten, weitere Rednerinnen und Redner je fünf Minuten.

Etwas Lockerung der relativ straff organisierten Nationalratsdebatten bringt das beliebte Instrument der Zwischenfrage. Gemäss Art. 42 des Ratsreglements dürfen jedes Ratsmitglied und das anwesende Bundesratsmitglied am Schluss eines Votums der Rednerin bzw. dem Redner zu einem bestimmten Punkt der Ausführungen eine kurze und präzise Zwischenfrage stellen.

2.2 Kantonale Parlamente

Das Parlament von **Aargau** kennt zwei effizienzfördernde Massnahmen für seine Debatten:



- Paragraph 46 hält die Redezeiten fest und stellt gleichzeitig fest, dass der Rat für einzelne Debatten die Redezeit der Ratsmitglieder generell auf fünf Minuten beschränken kann.
- In Paragraph 47 wird die Organisierte Debatte statuiert. Für die Behandlung eines Geschäfts kann der Rat auf Antrag des Büros (Präsidiums) die Gesamtredezeit beschränken. Das Büro verteilt die festgelegte Gesamtredezeit angemessen auf die Kommissionsberichterstatterinnen und -berichterstatter, die Vertretung des Regierungsrats und des Obergerichts sowie die Fraktionen und die Ratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören.

Die Redezeitbeschränkung ist ein Instrument, das hin und wieder angewendet wird und problemlos funktioniert. Die Beschränkung der Gesamtredezeit wird sehr selten benützt. Die Problematik besteht darin, dass die Anwendung in erster Linie bei umfangreichen Geschäften angezeigt ist. Gerade umfangreiche Geschäfte sind in aller Regel aber auch wichtige Geschäfte, und in diesen Fällen wird es als nicht opportun erachtet, Beschränkungen vorzusehen.

Der Kantonsrat von **Appenzell Ausserrhoden** kennt die Möglichkeit der Redezeitbeschränkung. Es ist offen, ob dies ein Mittel zur Effizienzsteigerung oder eine Strafmassnahme für Langredner ist. In den letzten fünf Jahren ist nie eine Redezeitbeschränkung erlassen worden.

Das Parlament arbeitet sehr effizient und diszipliniert. Dies hat mit einer gewissen, nicht reglementierbaren Parlamentskultur zu tun: eine grosse Präsenz, kein Austreten während der Debatten, klar strukturierte Tagessitzungen (Pausen, Mittagspausen), rechtzeitig und meist in einem Versand zugestellte Unterlagen, kein Vertagen von Traktanden - die Sitzung dauert, bis alle Traktanden behandelt sind - , klare Ordnung bei Eintretensdebatten, Präsenz der ganzen Regierung während der ganzen Sitzung.

Der Ausserrhoder Kantonsrat arbeitet während der Kantonsratssitzungen (und in den entsprechenden parlamentarischen Kommissionen) - und weniger „ausserhalb des Parlaments“: parlamentarische Instrumentarien (wie Motionen, Postulate usw.) sind selten. Dies hat oder hatte mit der parteipolitischen Zusammensetzung, aber auch mit der Kleinheit und Überblickbarkeit des Rates und dem nahen und unkomplizierten Bezug zur Regierung zu tun, möglicherweise auch mit dem Mittel der Frage- und Informationsstunde, das zwei Mal im Jahr eingesetzt wird: auf schriftliche Fragen von Mitgliedern des Kantonsrats gibt der Regierungsrat unkompliziert, meist ohne grossen Aufwand für die Verwaltung mündlich Antwort.

Für das Parlament von **Appenzell Innerrhoden** existieren keine dementsprechenden Normen.



Die Geschäftsordnung des Landrats von **Basel-Land** kennt nur wenige effizienzfördernde Massnahmen:

- Das Ratsmitglied kann in der Regel zum gleichen Gegenstand nur zwei Mal das Wort ergreifen; diese Regelung wird grosszügig gehandhabt.
- Antrag auf „Schluss der Rednerliste“, was selten verlangt wird.
- Antrag auf „Schluss der Beratung“, was noch nie beantragt wurde.

Gemäss Landratsgesetz kann die Ratskonferenz (Büro und Fraktionspräsidien) dem Landrat „die zeitliche Beschränkung von Debatten“ beantragen. Dies ist anlässlich der Budgetdebatte 2004 erstmals versucht worden. Der konkrete Vorschlag der Ratskonferenz ist im Plenum allerdings mit dem Gegenargument der Einschränkung der Rechte der Ratsmitglieder zerzaust worden.

Die Geschäftsordnung des Grossen Rates **Basel-Stadt** und die Ausführungsbestimmungen kennen keine eigentlichen effizienzfördernden Massnahmen. Dagegen hat sich vor einigen Jahren ausserhalb der Geschäftsordnung folgender Ablauf durchgesetzt:

- Am Montag Abend einer Grossratswoche finden die Fraktionssitzungen statt.
- Am Dienstagmorgen treffen sich die Fraktionsvorsitzenden im Rathaus und geben bekannt, wie die Fraktionen zu den einzelnen Geschäften stimmen werden.
- Wo durchwegs Einigkeit festgestellt wird, einigt man sich allenfalls darauf, dass ausser der Kommission niemand spricht.
- Das Ergebnis wird in eine Matrix eingetragen (für jedes Geschäft eine Zeile, für die Fraktionen eine Kolonne; in die einzelnen Felder werden Symbole eingetragen bspw. für „Zustimmung zum Antrag, überweisen“; „ablehnen, nicht überweisen“; „Abschreiben“; „stehen lassen“; „Abänderungsanträge“; „Nichteintreten“; „offen“; „Zurückweisen“) und vom Parlamentsdienst am Dienstag Vormittag den Fraktionssekretariaten und den Medien per eMail als Word-Datei verschickt.
- Die Fraktionssekretariate tragen ihrerseits allfällige „Anweisungen“ ein und mailen die Tabellen an die Fraktionsmitglieder.
- Am Mittwoch ist Grossrats-Sitzung und dann gehen die unbestrittenen Geschäfte in der Regel relativ schnell.

Die Erfahrungen sind durchwegs positiv. Gelegentlich müssen die Medien darauf hingewiesen werden, dass die Vorschau unverbindlich und nicht zur Publikation geeignet ist. Sie dient den Medien lediglich zur Ressourcenplanung und zur Feststellung der umstrittenen Themen. Den Medien wird die Tabelle zugestellt, weil die meisten Medienschaffenden durch Beziehungen jeweils ohnehin in den Besitz einer solchen Tabelle gelangt sind.

Weitere effizienzfördernde Massnahmen bestehen weder formell noch informell.



Der Grosse Rat des Kantons **Bern** hat in den 90er Jahren gestützt auf eine überwiesene Motion und einen Expertenbericht eine grundsätzliche Diskussion über Massnahmen zur Förderung der Effizienzsteigerung des Grossen Rates geführt. Die Vorschläge der Experten betrafen Optimierungsfelder wie Ratsgrösse und Wahlverfahren Ratsorgane und Fraktionen, Ratsführung, -organisation und -geschäfte, politische Instrumente und Kompetenzen, Informationsbeschaffung und -bereitstellung, Planung und Strategie, Aufsicht und Kontrolle.

Effizienz war im bernischen Grossen Rat auch ein (Neben-) Thema im Zusammenhang mit der Einführung der breiteren wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Es ging dabei um Fragen wie strategische und finale Steuerung anstelle operativer Steuerung, Steuerung auf der Grundlage der normativen und aufgaben- und ressourcenbezogenen Steuerungsinstrumente statt Übersteuerung durch Vorstösse.

Effizienz war im Kanton Bern in den vergangenen Jahren immer wieder ein Thema im Zusammenhang mit einzelnen Vorstössen und Anliegen: Abschaffung von parlamentarischen Einrichtungen (z.B. Abschaffung der Fragestunde), qualitativ gute Entscheid- und Beratungsgrundlagen (schriftliche anstelle mündliche Berichterstattung einer Kommission), betriebliche Verbesserungen (elektronische Abstimmungsanlage statt konventionelles Abstimmen usw.). Einige Anliegen wurden aufgenommen und umgesetzt, andere wiederum nicht.

Es gibt im Parlamentsrecht des Kantons Bern einige „effizienzfördernde Normen“, d.h. Normen, die das Recht auf Wortmeldung und die Redezeit einschränken:

- Normen im Zusammenhang mit der Beratung bestimmter Ratsgeschäfte wie z.B.: Eine Diskussion findet statt, wenn eine Motion oder ein Postulat vom Regierungsrat oder aus der Mitte des Rates bestritten wird oder die Diskussion von mindestens 50 Ratsmitgliedern verlangt wird (Art. 66 Abs. 1 GO); eine Aussprache findet bei Interpellationen nur statt, wenn sie mindestens 50 Ratsmitglieder verlangen (Art. 68 Abs. 2 GO); der Grosse Rat kann beschliessen, eine Vorlage - anstelle artikelweise - abschnittsweise oder in ihrer Gesamtheit zu beraten (Art. 86 Abs. 2 GO; Prüfverfahren für die Fragen der Fragestunde mit dem Zweck, kurze Fragestunden zu erhalten (Art. 70 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 GO).
- Normen im Zusammenhang mit der Redezeit: Redezeitbegrenzungen (Art. 79 Abs. 1, 2 und 4 GO) und Redezeitherabsetzung (Art. 79 Abs. 3 GO) in Zusammenhang mit den entsprechenden Zuständigkeitsbestimmungen von Präsidium und Präsidentenkonferenz, dem Grossen Rat einen Antrag zur Änderung der Beratungsweise und der Redezeit zu stellen (Art. 26 Bst. h GO, Art. 32 Bst. e GO). Die Redezeitbeschränkungen wurden in der Vergangenheit öfters beschlossen und mit Erfolg angewendet.
- Normen im Zusammenhang mit der Beratungsweise: Möglichkeit, für Eintretensberatungen, allgemeine Aussprache und Detailberatungen unterschiedliche Beratungsweisen zu beschliessen (Art. 79a Abs. 2 GO), Möglichkeit der freien Debatte und der Reduzierten Debatte (Art. 79a Ziff. 3-7 GO). Die Reduzierte Debatte wurde noch nie angewendet;



es braucht viel Mut, die Rederechte des Parlaments zu beschneiden. Beim Parlament zählt nicht die Effizienz, sondern das Parlieren. Selbstdisziplin und straffe Führung bringen wohl am meisten. Die Reduzierte Debatte würde die gleichlautenden Wiederholungen von Aussagen Einzelner am besten beschneiden. Zu prüfen wäre eine Redezeitbeschränkung auch für die Kommissionspräsidien und die Regierungsmitglieder.

Bei allen effizienzfördernden Massnahmen ist zu beachten, dass sie nicht kontraproduktiv wirken: falls bei einer Abschaffung der Fragestunde alle Fragen als parlamentarische Vorstösse eingereicht werden, nähmen die Arbeitslast für die Verwaltung und die Papierflut zu. Es erscheint richtig und wichtig, ein Instrumentarium zu haben, auf das man situationsbezogen greifen kann. Es braucht jedoch dann auch Mut, die Instrumente einzusetzen.

Das Parlament des Kantons **Genf** kennt keine effizienzsteigernden Regeln für die zu behandelnden Geschäfte. Das Parlament ist jedoch, wie andere Parlamente, mit überlasteten Traktandenlisten konfrontiert, so dass es nicht mehr möglich ist, bei jeder Session alle traktandierten Geschäfte zu erledigen. Um diese Situation zu verbessern, wurde eine fixe Uhrzeit eingeführt, um alle jene Geschäfte zu behandeln, die voraussichtlich keine grosse Opposition erleben werden, z.B. Geschäfte, die in der vorberatenden Kommission einstimmig oder mit grosser Mehrheit unterstützt wurden. Das Büro des Grossen Rates hat kürzlich einen Gesetzesentwurf eingereicht, der sich am Modell des Nationalrats orientiert, wo die verschiedenen Geschäfte in Behandlungskategorien eingeteilt werden. Für jede Behandlungskategorie steht eine gewisse Redezeit zur Verfügung, die von einer sehr kurzen Zeitdauer für wenig bestrittene Geschäfte bis zu einer unbeschränkten Zeitdauer reicht für Geschäfte, die eine gesellschaftspolitische Diskussion verlangen.

Der Grosse Rat des Kantons **Graubünden** kennt in Art. 62 seiner Geschäftsordnung das Instrument der organisierten Debatte. Seit Einführung des Ratssekretariats mit der Parlamentsreform im Jahr 2003 wurde davon jedoch nie Gebrauch gemacht, und auch zuvor gelangte dieses Instrument kaum je zum Einsatz.

Das Bündner Parlament kennt seit 2003 die Fragestunde. Damit können Ratsmitglieder der Regierung Fragen stellen, die einen Sachbereich betreffen und sich einfach beantworten lassen. Die Beantwortung erfolgt in der gleichen Session mündlich. Einmaliges Nachfragen ist gestattet. Es gibt keine Diskussion. Von diesem Instrument wird vorderhand in unterschiedlichem Ausmass Gebrauch gemacht. Viele Parlamentsmitglieder sind damit noch nicht genügend vertraut oder bevorzugen nach wie vor die förmliche Anfrage, die Diskussion erlaubt. Obwohl bei der Anfrage eine Diskussion nur stattfindet, wenn der Rat diese beschliesst, ist Diskussion beinahe die Regel.



Eine wirkungsvolle Massnahme stellt Art. 60, Redezeit, dar. Die Redezeit ist auf je zehn Minuten beschränkt. Ferner darf das Parlamentsmitglied nicht mehr als zwei Mal zum gleichen Diskussionspunkt sprechen.

Schliesslich ist auch vorgesehen, dass Schluss der Diskussion beantragt werden kann. Darüber ist ohne weitere Diskussion abzustimmen. Stimmt der Rat mit Zweidrittel-Mehrheit zu, so erhalten die bereits angemeldeten Rednerinnen und Redner und die Mitglieder der Regierung das Wort. Von dieser Möglichkeit wird gelegentlich Gebrauch gemacht, wenn auch nicht allzu häufig.

Der Kanton **Obwalden** hat jüngst sein Parlamentsrecht erneuert. Dabei wurde kein Bedürfnis erkannt, besondere Regelungen zur Effizienzförderung der Beratungen einzuführen. Art. 34 der Geschäftsordnung ermöglicht den „Schluss der Beratung“, ohne dass dazu besondere praktische Erfahrungen bezüglich weiterer Effizienzsteigerungen vorliegen. Wird Schluss der Beratung beantragt, bevor alle angemeldeten Rednerinnen und Redner gesprochen haben, so ist über diesen Antrag ohne weitere Diskussion abzustimmen. Erhält er die Mehrheit, haben noch die Antragstellenden in der Reihenfolge ihrer gestellten Anträge sowie die Berichterstatterin oder der Berichterstatter der Kommission das Wort.

Das Kantonsratsreglement **St.Gallen** kennt im Unterschied zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments St.Gallen zwei weitere Bestimmungen der Redezeitbeschränkung:

- Gemäss Art. 87 Abs. 3 kann das Präsidium in geeigneten Fällen ausnahmsweise die für eine Vorlage zur Verfügung stehende Redezeit beschränken. Es teilt den Fraktionen einen ihrer Mitgliederzahl entsprechenden Anteil der Redezeit zu. Die keiner Fraktion angehörenden Mitglieder erhalten zusammen einen entsprechenden Anteil. Von diesem Instrument der Redezeitbeschränkung für Vorlagen (meist nur für die Eintretensdebatte) wird in der Praxis nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht, z.B. bei der Verfassungsdiskussion.
- Gemäss Art. 122 stehen für die Diskussion einer Interpellation sowohl der Interpellantin bzw. dem Interpellanten und der Vertreterin bzw. dem Vertreter der Regierung nach der Beantwortung eine kurze Stellungnahme von höchstens drei Minuten Dauer zu.

Das Kantonsratsreglement kennt zudem zusätzlich zum „Schluss der Rednerliste“ den „Schluss der Diskussion“ gemäss Art. 89: wird dies von der Mehrheit beschlossen, so wird die Diskussion sofort abgebrochen.

Die vorberatenden Kommissionen können dem Kantonsrat schriftlich Bericht erstatten (wenn beantragt wird, auf eine Vorlage nicht einzutreten, oder diese in den Grundzügen zu ändern; die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission erstatten in der Regel schriftlich Bericht) oder mündlich.



Die Abstimmungen erfolgen mit elektronischer Abstimmungsanlage.

Im Geschäftsreglement des Kantonsrats **Schaffhausen** gibt es praktisch keine effizienzfördernden Normen.

Paragraph 20 regelt für die Mitglieder des Regierungsrats, dass ihre Redezeit nicht beschränkt ist.

Unter Paragraph 42, Redebeschränkung, ist geregelt, dass einem Ratsmitglied zur gleichen Sache das Wort nicht mehr als zwei Mal erteilt werden darf. Einem Mitglied, das noch nicht gesprochen hat, muss das Wort vor andern Mitgliedern, die zur gleichen Sache schon gesprochen haben, erteilt werden. Schweifen Rednerinnen oder Redner ab, so werden sie vom Präsidium ermahnt, sich an das zur Beratung stehende Geschäft zu halten. Wird der Mahnung nicht Folge geleistet, so hat das Präsidium das Recht, der Rednerin bzw. dem Redner das Wort für dieses Geschäft zu entziehen. Diese Regelung wurde in den vergangenen 15 Jahren ein Mal angewendet. Erhebt die Rednerin bzw. der Redner Einspruch gegen den Wortentzug, so entscheidet der Kantonsrat ohne Diskussion sofort. Durch Beschluss der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder kann die Redezeit eingeschränkt werden; dies kommt selten bis gar nicht vor.

Paragraph 50 regelt den Schluss der Beratungen: Das Präsidium kann die Rednerliste schliessen, wenn sich die Beratungen allzu sehr in die Länge ziehen; diese Regel wird höchst selten angewendet. Diese Anordnung kann durch Beschluss des Kantonsrats wieder aufgehoben werden. Auch der Kantonsrat kann mit Zustimmung der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Ratsmitglieder auf Schluss der Beratung entscheiden; diese Regel wird höchst selten angewendet.

Im Kantonsrat **Schwyz** kommen überlange, durch endlose Wiederholungen geprägte Debatten kaum je vor; das Parlament schiebt auch keine Pendenzenberge vor sich her. Spezielle Massnahmen zur Effizienzförderung drängten sich daher bisher nicht auf. Die vergleichsweise hohe Effizienz der Parlamentsarbeit im Kanton Schwyz ist einerseits - und in erster Linie - der Selbstdisziplin der Ratsmitglieder zu verdanken, andererseits der Einflussnahme der Ratsleitung. Der Ratsleitung, dem Steuerungsorgan des Parlaments, gehören auch die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten an. Nach jeder Kantonsratssitzung wird „Manöverkritik“ gehalten und werden gegebenenfalls auch Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung erwogen. Stehen spezielle, diskussionsträchtige Geschäfte an (z.B. Regierungsprogramm), wird in der Ratsleitung abgesprochen, wie die Beratung vonstatten gehen soll. Diese Absprachen haben sich, obschon sie das einzelne Ratsmitglied nicht binden, durchaus bewährt.



Im kantonalen Parlament **Solothurn** gibt es Redezeitbeschränkungen (Paragraphen 52, 81 und 83 des Geschäftsreglements. Grundsätzlich darf niemand mehr als zwei Mal zum gleichen Gegenstand sprechen (Paragraph 51 Abs. 2). Ausserdem kann via Ordnungsantrag Schluss der Diskussion verlangt werden (Paragraphen 50, 54, 55). Anträge sind grundsätzlich schriftlich einzureichen (Paragraph 48) und werden dann allen Ratsmitgliedern auch schriftlich abgegeben.

Redezeitbeschränkungen müssen nur selten vom Präsidium durchgesetzt werden (wenn, dann ist fast immer die 2minütige Redezeit für die Schlusserklärung zu Interpellationen betroffen). Im Übrigen melden sich im Rahmen der Eintretensdebatten die offiziellen Fraktionssprecher und nur selten auch Einzelsprecher. Auch Ordnungsanträge (Schluss der Diskussion) sind sehr selten. Dass Anträge schriftlich einzureichen sind, wird als Selbstverständlichkeit betrachtet; damit werden Missverständnisse und daraus resultierende Voten mit Fragen und Präzisierungen etc. vermieden. Häufig werden die schriftlichen Anträge auch gleich mit schriftlichen Begründungen abgegeben, was die Debatten auch entlastet. Der Solothurner Kantonsrat arbeitet freiwillig diszipliniert und damit auch effizient: Es kommt immer wieder vor, dass Sitzungstage abgesagt werden, weil keine oder nur wenige spruchreifen Geschäfte zur Behandlung anstehen.

Im Grossen Rat des Kantons **Tessin** erhalten nach Art. 67 des Grossratsgesetzes alle Ratsmitglieder – mit Ausnahme der Regierungsmitglieder, der Kommissions-Berichterstat-terinnen und -Berichterstatter und der Autoren oder Autorinnen von Vorstössen nur zwei Mal das Wort in gleicher Sache.

Ein Votum darf - ausser bei Interpellationen - gemäss Art. 68 nicht länger als zehn Minuten dauern, falls ein einzelnes Ratsmitglied spricht, höchstens 20 Minuten für Fraktions- oder Parteisprecherinnen oder -sprecher und maximal 30 Minuten für Regierungsmitglieder oder Kommissions-Berichterstat-terinnen und -Berichterstatter. Das zweite Votum in gleicher Sache darf nicht länger als fünf Minuten sein. Die Präsidentin bzw. der Präsident kann den Regierungsmitgliedern und den Kommissions-Berichterstat-terinnen und -berichterstat-tern zusätzliche Redezeit zugestehen. Das Büro kann die Redezeiten für einzelne Geschäfte reduzieren und die Wortmeldungen der Fraktionen kontingentieren, muss dies den Parlamentsmitgliedern aber mindestens fünf Tage vor der Sitzung mitteilen.

Die Parlamentsmitglieder haben nach Art. 69 zur Sache zu sprechen und sich ohne offensichtliche Wiederholungen auszudrücken. Wer sich nicht daran hält, wird von der Präsidentin bzw. vom Präsidenten zur Ordnung gerufen. Mit Abstimmung ohne weitere Diskussion kann das Wort auch entzogen werden.



Die Kontingentierung der Redezeiten wurde nur bei seltenen Gelegenheiten angewendet, z.B. bei der Rechnungsdebatte, und bei entsprechendem politischem Willen der Mehrheitsfraktionen. Diese Regelung kann überlange Debatten verhindern, wenn es auch schwierig ist, bei den Geschäften der Traktandenliste im Voraus abzuschätzen, wie lange die Behandlung dauern wird. Die Anwendung der Regel wird dadurch eingeschränkt, dass sie mindestens fünf Tage im Voraus angezeigt werden muss.

Der Kantonsrat **Zürich** wendet seit Mai 1999 verschiedene Massnahmen an, die zu einer zügigeren Behandlung der Geschäfte geführt haben. Die Liste von rund 250 hängigen Geschäften im Jahr 1999 konnte auf gegenwärtig rund 100 hängige Geschäfte zurückgeführt werden.

Für mehr Effizienz gibt es durchaus auch staatspolitische Argumente: Parlamentsmitglieder sollten sich nicht nur Gehör verschaffen können, sondern sich möglichst nicht mit „Ladenhütern“ beschäftigen müssen, die wegen schleppendem Ratsbetrieb seit langem auf Beratung warten. Ein Parlament, das neben einer (stets präsenten) Regierung von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden will, muss aktuell sein. Die Auffassungen des Parlaments zu historischen Reminiszenzen interessieren das Volk nicht.

In den Paragraphen 21 ff. des Geschäftsreglements sind verschiedene Beratungsarten geregelt. Die Organisierte Debatte wird in Zürich nur selten angewendet. Je nach Zusammensetzung des Rats hat sie ihre Tücken. Hat es grosse Fraktionen, steht ihnen rechnerisch eine zu lange Redezeit zu, die eher zur Wiederholung von Argumenten als zu deren Varietät beiträgt. Ganz kleinen Fraktionen muss wiederum eine überproportionale Redezeit (nicht unter fünf Minuten) gegeben werden, damit noch etwas Substantielles gesagt werden kann. Fraktionslose dürfen nicht völlig von der Debatte ausgeschlossen werden. Die Reduzierte Debatte (mit einer beschränkten Zulassung von Sprechenden und limitierten Redezeiten) wird häufig, das Schriftliche Verfahren gelegentlich angewendet.

Nach Paragraph 22 Abs. 7 kennt der Zürcher Kantonsrat nur den Schluss der Rednerliste, nicht aber den Schluss der Diskussion. Die Redezeit der Regierungsmitglieder wird nicht beschränkt, was nie zu Missbräuchen geführt hat.

Nach Paragraph 21 Abs. 5 werden mehrere thematisch identische Vorstösse mit gutem Erfolg zu Paketen zusammengefasst (gemeinsame Grundsatzdebatte, getrennte Abstimmung für jeden Vorstoss).

Ein Überziehen der persönlichen Redezeit wird ohne Ansehen der Person geahndet. Die Redezeit wird mit der Stoppuhr gestoppt; das Präsidium weist auf die abgelaufene Redezeit hin und stellt dem berührten Ratsmitglied ohne weiteren Kommentar das Mikrofon ab.



Der Schlüssel zu einer besseren Rededziplin im Plenum liegt bei den Fraktionen. Wenn diese bestimmen, wer zu welchem Geschäft spricht, kann nutzlosen Diskussionen vorgebeugt werden.

Das Kantonsparlament **Zug** kennt in seiner Geschäftsordnung keine effizienzsteigernden Massnahmen.

2.3 Parlamenten von Städten und Gemeinden

Im Stadtparlament **Baden** ist mangelnde Effizienz kein Thema, im Gegenteil: sowohl die Parlamentsmitglieder als auch die interessierte Öffentlichkeit sind der Meinung, dass die Debatten effizient geführt werden. Wiederholungen kommen kaum vor, auf neue Argumente wird eingetreten und neue Meinungsbildungen finden im Rahmen der Entscheidungsfindungen durchaus sogar während der Sitzung statt. Dementsprechend fehlen im Geschäftsreglement effizienzfördernde Normen. Ein Abbruch der Diskussion ist möglich, bedarf aber einer Zweidrittelmehrheit. In den vergangenen 15 Jahren ist nie Abbruch der Diskussion beantragt worden. Eine Rednerin bzw. ein Redner kann ermahnt werden, zur Sache zu sprechen, notfalls kann die bzw. der Vorsitzende das Wort entziehen. Ein einziges Mitglied des Rates musste verschiedentlich in diesem Sinn ermahnt werden; dieses Mitglied wurde schliesslich nicht für eine neue Amtsdauer wiedergewählt. Wenn einem Antrag kein Ablehnungs- oder Gegenantrag gegenübersteht, kann er vom Präsidium ohne Abstimmung als Beschluss des Rates erklärt werden. Diese Bestimmung kommt oft zum Tragen.

Im Parlament der Stadt **Biel** kommt es hin und wieder vor, dass eine Debatte nicht vorankommt; in einem solchen Fall kann ein Antrag auf Schluss der Beratung gestellt werden. Als weiteres hilfreiches Mittel zur Effizienzförderung tagen jeweils kurz vor den Parlamentssitzungen auch die Fraktionen. Bereits im Vorfeld dieser Fraktionssitzungen teilen die jeweiligen Präsidien einzelnen Mitgliedern Parlamentsgeschäfte zur Prüfung zu, die sie in der Fraktion, normalerweise aber auch in der nachfolgenden Parlamentssitzung vertreten. Mit dieser Massnahme werden die verschiedenen, oft aber auch gleichen Meinungen innerhalb der Fraktion meist gut aufgefangen und sie erhalten im Parlament mehr Gewicht.

Der Grosse Stadtrat von **Luzern** kennt keine Redezeitbeschränkung. Er könnte nach Geschäftsreglement Richtlinien dazu auf Antrag der Geschäftsleitung erlassen. Dies ist bis heute nicht der Fall. Bei Interpellationen findet eine Diskussion nur statt, wenn sie beantragt und 18 Ratsmitgliedern (von insgesamt 48) beschlossen wird. In der Regel wird die Diskussion bewilligt, selten verweigert. Ein Ordnungsantrag über Schluss der Diskussion ist möglich, kommt aber selten vor. Die Ratsmitglieder sind nach dem Geschäftsreglement gehalten, kurz und klar zum Beratungsgegenstand zu sprechen. Wenn sie ungebührlich lang sprechen,



können sie ermahnt werden, allenfalls kann ihnen das Wort entzogen werden. Diese Regelung ist kaum je zur Anwendung gelangt; sie ist sehr unbestimmt und daher schwierig umzusetzen.

Im Parlament der Stadt **Thun** kann eine Beschränkung der Redezeit beschlossen werden, was mindestens in den letzten 15 Jahren erst etwa ein Mal getan wurde. Ferner kann Schluss der Beratungen beantragt werden, wovon mindestens in den letzten 15 Jahren kein Gebrauch gemacht wurde.

Im Parlament der Stadt **Zürich** (125 Mitglieder, wöchentliche Sitzungen) hat sich seit dem 1. April 2003 eine Vereinbarung (mit einer auf den 23. November 2005 in Kraft gesetzten Teilrevision) im Sinne einer freiwilligen Übereinkunft der sogenannten Interfraktionellen Konferenz bewährt, welche wegen der Überlänge der Traktandenlisten geschlossen wurde. In der Vereinbarung wurde einerseits ausdrücklich festgehalten, dass sie die Rechte der einzelnen Ratsmitglieder nicht beeinträchtigt, und andererseits den Fraktionen und den einzelnen Ratsmitgliedern dringend empfohlen, die Vereinbarung einzuhalten, um einen effizienteren Ratsbetrieb zu erreichen. Zudem formuliert die Vereinbarung, dass sie auf die Einsicht aller zählt, damit durch Beachtung dieser informellen Vereinbarung allfällige restriktive Massnahmen z.B. durch eine Revision der Geschäftsordnung vermieden werden können.

Die Zürcher Vereinbarung hält zunächst fest, dass es beim Aufstellen der Traktandenliste die Gewohnheit gibt, dass diejenigen Geschäfte, die vom Parlament durch die Gemeindeordnung verbindlich verlangt werden, vorrangig behandelt werden. Persönliche Vorstösse von Parlamentsmitgliedern werden dagegen üblicherweise erst nach allen anderen Geschäften behandelt - es sei denn, der Rat habe sie für dringlich erklärt. Dieses bisherige Vorgehen sei sinnvoll und solle konsequent fortgesetzt werden. Bei der Überlänge der Traktandenliste bedeute dies, dass persönliche Vorstösse erst nach langer Zeit behandelt werden können. Zusätzliche Ratssitzungen, z.B. Nachtsitzungen, allein wegen persönlichen Vorstössen werden nur im Ausnahmefall nach Entscheid des Parlamentsbüros (Parlamentspräsidiums) durchgeführt.

Mit der Vereinbarung wurden zunächst zwei einmalige Massnahmen getroffen:

- Interpellationen, die noch in der letzten Legislatur (vom Stadtrat) beantwortet wurden, werden traktandiert und samt der Stadtratsantwort im Protokoll festgehalten, aber nicht mehr diskutiert. Die Interpellantin bzw. der Interpellant erhält die Möglichkeit zu einer kurzen, maximal dreiminütigen Stellungnahme zur Antwort des Stadtrats. Maximal fünf Interpellationen, die einer Fraktion besonders wichtig sind, werden von dieser Regelung ausgenommen.
- Motionen und Postulate, die vom Stadtrat entgegengenommen werden, werden überwiesen, wenn nicht eine Fraktion an der ersten Ratssitzung nach einem vom Büro fest-



zulegenden Termin im April 2003 schriftlich gegen die Überweisung Einspruch erhebt. Geschieht ein Einspruch, wird die Motion bzw. das Postulat „normal“ traktandiert. Motionen, die vom Stadtrat mit dem Einverständnis der Motionärin bzw. des Motionärs als Postulat entgegengenommen werden, werden wie normale Postulate behandelt. Motionen, die zwar als Postulat entgegengenommen würden, gegen die aber dennoch ein Ablehnungsantrag besteht, werden besonders gekennzeichnet, mit „E/A“ für „Entgegennahme/Ablehnungsantrag“.

Die zweite erwähnte, einmalige Massnahme wurde sodann als ständige Massnahme vereinbart, zu einem noch festzulegenden Zeitpunkt, wenn die einmaligen Massnahmen durchgeführt seien.

Als weitere Massnahmen wurden beschlossen:

- Persönliche Vorstösse werden vom Büro in Zukunft auf ihre juristische Zulässigkeit hin geprüft und - wenn offensichtlich nicht zulässig - sofort zurückgewiesen. Bei Unsicherheit über die Zulässigkeit wird der Entscheid auf die nächste Bürositzung verschoben.
- Das Büro arbeitet eine Revision der Geschäftsordnung aus, damit es zu einer Geschäftsleitung aufgewertet werden kann (ähnlich dem Kantonsrat). Sein Vorschlag muss der Interfraktionellen Konferenz erneut vorgelegt werden.
- Büro und Parlamentskanzlei stellen zuhanden der Fraktionen eine vollständige Liste der persönlichen Vorstösse zusammen, die durch die einmaligen Massnahmen betroffen sind.

Seit dem 23. November 2005 wird eine Praxisänderung angewendet. Ausgangspunkt dafür war eine entsprechende Anregung in der Interfraktionellen Konferenz für die Behandlung von Motionen und Postulaten, die der Stadtrat entgegen nehmen will. Neben einem Ablehnungsantrag - bezeichnet in der Tagliste als E/A (Entgegennahme/Ablehnungsantrag aus dem Parlament) wie bisher soll neu auch ein Antrag auf Textänderung gestellt werden können. Eine materielle Behandlung findet dabei ebenfalls nicht statt. Der Vorstoss wird mit E/T (Entgegennahme/Textänderungsantrag aus dem Parlament) vermerkt und die Behandlung vertagt, d.h. der Vorstoss wird beim betreffenden Departement in der nächsten Tagliste vorgemerkt. In der Praxis kommt es zudem vor, dass vor dem Beschluss des Parlaments über einen Antrag auf Dringlicherklärung der Stadtrat Entgegennahme eines Vorstosses beschlossen hat. Damit kann an der gleichen Sitzung des Parlaments dazu das Verfahren optimiert werden, und zwar in zwei Schritten:

- Nimmt der Stadtrat den Vorstoss entgegen und wird kein Antrag auf Ablehnung oder Textänderung gestellt, so gilt er als überwiesen. Der Beschluss über eine allfällige Dringlicherklärung entfällt.



- Wird ein Antrag auf Ablehnung oder Textänderung gestellt, so beschliesst das Parlament anschliessend sofort über die Dringlichkeit, falls in der Vorwoche ein solcher Antrag gestellt worden ist.

3 Bestehende Regelungen und ihre Anwendung im Stadtparlament St.Gallen

Regelungen, welche die Geschäftslast des Stadtparlaments insgesamt verkleinern, sind nicht Bestandteil dieses Berichts. Hier sind in den letzten Jahren markante Fortschritte erzielt worden:

- Reine Sanierungsvorlagen betreffend Werkleitungen für Gas, Wasser und Elektrizität sowie betreffend Kanäle und Strassen gelangen nicht mehr als einzelne Vorlagen ans Parlament, sondern die Legislative bewilligt einen Betrag als Rahmenkredit für solche Vorhaben einer ganzen Legislatur; die Auslösung der einzelnen Projekte liegt dann in der Kompetenz des Stadtrats.
- Die Finanzkompetenz des Stadtrats wurde mit der Totalrevision der Gemeindeordnung per 1. Januar 2005 im Rahmen der seit der letzten Revision aufgelaufenen Teuerung nominell erhöht.

Das geltende Geschäftsreglement des Stadtparlaments St.Gallen kennt die folgenden effizienzfördernden Massnahmen:

- Art. 18, Zuteilung der Geschäfte: Ein Geschäft soll in der Regel von einer einzigen Kommission vorberaten werden. Vorbehalten bleibt die Befugnis der Geschäftsprüfungskommission, die alle in die Zuständigkeit des Stadtparlaments fallenden Geschäfte von finanzieller Tragweite prüfen kann. Seit der Einführung dieser Regelung auf den 1. Januar 2005 wurden gute Erfahrungen damit gemacht. Die Geschäftsprüfungskommission interpretiert ihre Befugnis zurückhalten, so dass im Plenum in der Regel lediglich eine einzige Kommissionsberichterstatteerin bzw. ein einziger Kommissionsberichterstatteer spricht.
- Art. 42 Abs. 2: Die Voten müssen die Sache betreffen und kurz gefasst sein. Dies stellt in der Praxis in der Regel kein Problem dar, auch ohne dass die Parlamentsmitglieder ihre Voten in der bewussten Absicht schreiben, sich möglichst kurz zu halten.
- Art. 43, Beschränkung auf zwei Voten, wonach über den gleichen Gegenstand das Wort dem nämlichen Mitglied nicht mehr als zwei Mal erteilt wird, es sei denn für eine kurze Erwiderung auf eine Bemerkung zur Person: auch dies ist in der Praxis unproblematisch, auch wenn die „Bemerkung zur Person“ weit ausgelegt wird.
- Art. 44, Schluss der Wortmeldungen: wird sehr selten angewendet.
- Art. 45, Abweichen vom Beratungsgegenstand und Verletzung des parlamentarischen Anstandes: muss selten angewendet werden.
- Art. 62, Beschränkung der Redezeit: Bei parlamentarischen Vorstössen ist die Redezeit für die Begründung sowie für die Stellungnahme oder Antwort des Stadtrats auf 15 Mi-



nuten beschränkt. Die Stellungnahme oder Antwort des Stadtrats darf ausnahmsweise und auf Vorankündigung hin länger als 15 Minuten dauern. Diese Regel muss kaum je angewendet werden.

- Art. 84, Beschlussfassung ohne Antrag: Steht einem Antrag kein Gegenantrag gegenüber, so kann der unbestrittene Antrag zum Beschluss des Stadtparlaments erklärt werden. Diese Regel kann häufig angewendet werden.

4 Prüfung möglicher zusätzlicher Regelungen für das Stadtparlament St.Gallen

Die Übersicht über die Parlamente der Stufen Bund, Kantone und Gemeinden zeigt einerseits, dass sich die Lage unterschiedlich präsentiert: während in der Stadt Zürich ein grosses, politisch relativ heterogen zusammengesetztes, wöchentlich tagendes Parlament derart viele persönliche Vorstösse produzierte, dass der Pendenzenlast nur noch mit ausserordentlichen Massnahmen begegnet werden konnte, hört im Kanton Appenzell Ausserrhoden keine Sitzung auf, ohne dass das kleine, politisch relativ homogen zusammengesetzte Parlament nicht diszipliniert alle Pendenzen erledigt hätte.

Auf der anderen Seite zieht sich wie ein roter Faden durch die Berichterstattung, dass die in den einzelnen Parlamenten geregelt, in der Praxis aber nur selten angewendeten Instrumente für die Parlamentseffizienz weniger wichtig sind als informelle Verhaltensweisen des Parlamentsplenums, der Fraktionen und der einzelnen Mitglieder.

4.1 Mögliche zusätzliche formelle reglementarische Regelungen

Die Übersicht über Regelungen in anderen Parlamenten zeigt eine Reihe von effizienzfördernden Massnahmen, die im Geschäftsreglement des Stadtparlaments St.Gallen nicht enthalten sind:

- Verschieden ausführliche Beratungskategorien für einzelne Geschäfte
- Weitere Beschränkungsmöglichkeiten der Redezeit pro Mitglied oder der Gesamtredezeit für die Behandlung eines Geschäfts
- Abbruch der Diskussion
- Frage- und Informationsstunde
- Elektronisches Abstimmen



4.2 Mögliche zusätzliche informelle Verhaltensregelungen

Die Erfahrungsberichte aus anderen Parlamenten zeigen die Wichtigkeit von informellen Verhaltensregelungen für die Effizienz von Parlamentsdebatten:

- Nicht reglementierbare Parlamentskultur
- Einfluss der Fraktionen, v.a. der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten
- Informations-Austausch zwischen Kommissionen, Fraktionen und dem Präsidium
- Straffe Führung
- Selbstdisziplin der einzelnen Mitglieder
- „Manöverkritik“ nach den Sitzungen.

5 Empfehlungen

Das Präsidium beurteilt die Parlamentskultur des Stadtparlaments als gut. Die Möglichkeit zum Debattieren muss gegeben sein. Behandlungsreife Geschäfte werden spätestens an den Aufräumsitzungen erledigt, die ein Mal pro Quartal stattfinden. Nach diesen Aufräumsitzungen ist das Stadtparlament jeweils à jour. Solange die Liste der behandlungsreifen Geschäfte abgearbeitet wird, ist die Effizienz in Ordnung.

Das Präsidium befürwortet es, wenn eine formelle Eintretensdebatte nur dann geführt wird, wenn das Eintreten auf eine Vorlage umstritten ist. Das Präsidium bekräftigt somit einen Präsidiumsentscheid vom 11. Mai 2005:

- Eintretensdebatten nur dort führen, wo es vorgeschrieben ist oder das Geschäft umstritten ist
- sich bei Eintretensvoten kurz fassen
- normalerweise nicht mehrere Voten aus der gleichen Fraktion, sondern Beschränkung auf eine Fraktionserklärung
- jedes Parlamentsmitglied hat aber Rederecht
- Redezeitbeschränkung illusorisch.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Nichteintretensanträge und Rückweisungsanträge gemäss Artikel 86 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments nur in einer Eintretensdebatte gestellt werden können, und dass jedes Parlamentsmitglied diese Antragsrechte hat.

Das Präsidium hält Selbstdisziplin und straffe Führung für die Schlüssel zu effizienten Parlamentsdebatten. Es hält das bestehende formelle Instrumentarium des Geschäftsreglements des Stadtparlaments, wie es in Ziffer 3 aufgelistet wird, für genügend. Es rät davon ab, zu-



sätzliche formelle reglementarische Regelungen einzuführen, wie sie in anderen schweizerischen Parlamenten z.T. bestehen und wie sie in Ziffer 4.1 aufgeführt sind. Vielmehr sollen von den in Ziffer 4.2 erwähnten zusätzlichen informellen Verhaltensregelungen die folgenden vermehrt angewendet werden:

- Selbstdisziplin der einzelnen Mitglieder
- Straffe Leitung sowohl durch die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten als auch durch die Parlamentspräsidentin bzw. den Parlamentspräsidenten
- Regelmässige Rückmeldungen zur Leitung im Präsidium.

6 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Von den Empfehlungen des Präsidiums in Ziffer 5 wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat „Effizientere Parlamentsdebatten“ wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Die Präsidentin des Stadtparlaments:
Fehr Dietsche

Der Stadtschreiber:
Linke

