



SGP / SSP / SSP

# Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari

---

April 2025  
Nr. 1, 28. Jahrgang

---

Avril 2025  
No. 1, 28<sup>e</sup> année

---

Aprile 2025  
No. 1, 28<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Politisieren neben Familie und  
Beruf – Aspekte der Diskussion um  
das Milizsystem**

**Faire de la politique à côté de la famille  
et du travail – Aspects de la discussion  
sur le système de milice**

Beiträge – Contributions – Contributi

**Einigungskonferenzen als schlechtes  
Omen für Volksabstimmungen**

**Rezension der 2. Auflage des  
Kommentars zum Parlamentsgesetz**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Preisausschreiben der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen**

**Prix de la Société suisse pour les  
questions parlementaires**

---

**Editorial**

---

Danke, Ruth Lüthi 1

---

**Schwerpunkt – Le thème – Il tema**

---

Politisieren neben Familie und Beruf –  
Aspekte der Diskussion um das Milizsystem  
Faire de la politique à côté de la famille  
et du travail – Aspects de la discussion sur  
le système de milice

---

Wie miliztauglich ist das nationale  
Parlament? Ein Überblick zu Hindernissen  
und Lösungsansätzen aufgrund  
einer Befragung der Mitglieder der  
eidgenössischen Räte  
*Jasmin Gisiger und Ethan Gertel* 2

---

Parlamentarische Stellvertretung  
im Wandel der Zeiten  
*Karin Frick* 8

---

Die sozialversicherungsrechtliche  
Behandlung von Entschädigungen  
aus Parlamentsmandaten  
*Thomas Gächter und Lara Galli* 16

---

Das «Politikverbot» für junge Mütter  
ist abgeschafft – für manche von ihnen  
jedenfalls  
*Sarah Williner und Irène Renfer* 22

---

---

**Beiträge – Contributions – Contributi**

---

Einigungskonferenzen als schlechtes  
Omen für Volksabstimmungen  
*Martina Flick Witzig und Adrian Vatter* 28

---

Profund kommentiertes Parlaments-  
recht: Zur Neuauflage des Kommentars  
zum Parlamentsgesetz  
*Felix Uhlmann* 30

---

**Mitteilungen – Nouvelles – Notizie**

---

Preisausschreiben der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen 32

---

Prix de la Société suisse pour les  
questions parlementaires 33

---

Tag der Parlamente  
Journée des parlements  
Giornata dei Parlamenti 34

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP 35

---



## Danke, Ruth Lüthi

Als Ruth Lüthi im April 2001 ihre erste Nummer dieses Mitteilungsblatts betreute, war die neue Bundesverfassung (in Kraft seit 1.1.2000) gerade mal ein Jahr alt. Als Ruth Lüthi sich dann im Editorial vom Dezember 2024 als Redakteurin verabschiedete, bereiteten die eidgenössischen Räte bereits das 25-Jahr-Jubiläums unserer Verfassung vor. Man spürt die historische Dimension von Ruth Lüthis Wirken.

Auch thematisch war ihre Arbeit breit: In ihren 23 Jahren als Redakteurin unseres Mitteilungsblattes hat Ruth Lüthi nicht weniger als 71 Ausgaben verantwortet und den Bogen dabei vom New Public Management (Ausgabe 1/01) bis zum digitalen Parlament (Ausgabe 3/24) geschlagen. Sie hat in dieser Zeit auch nicht weniger als fünf SGP-Präsidenten unter sich erlebt.

Ruth Lüthi hat in ihrer Redaktionstätigkeit grosses Gespür für die parlamentarischen Themen der Zeit gezeigt. Sie tat dies mit einem epochalen Überblick über die früheren und möglichen künftigen Themen (was sich bisweilen auch deckte). Ihr weites Netzwerk ermöglichte ihr dabei, stets geeignete Autoren zu finden.

Wir hätten Ruth Lüthis Abgang nicht verkraftet, hätten wir nicht gleichzeitig das Glück gehabt, eine tolle Nachfolge zu erhalten: Ab dieser Ausgabe übernimmt Frank Sieber (Parlamentssdienste Kantonsrat Zürich) das Heft in jedem Wortsinne. Wir heissen ihn herzlich willkommen und freuen uns auf mindestens 71 Ausgaben unter seiner Federführung.

Schwerpunkt «seines» ersten Hefts ist die Berufs- und Familienverträglichkeit von Parlamentsmandaten. Es handelt sich um ein Schweizer Dauerthema, bei dem der Stolz auf das Milizsystem und der Wunsch nach Reformen ungefähr gleichermassen



präsent sind. Im Zentrum steht ein Beitrag von Jasmin Gisiger und Ethan Gertel von econcept, die 2022 eine Studie zur Miliztauglichkeit des nationalen Parlaments für das Nationalratsbüro verfasst haben. Karin Frick schreibt über Stellvertretungssysteme für Kantonsparlamente, Thomas Gächter und Lara Galli über die kontrovers beurteilte sozialversicherungsrechtliche Stellung von Ratsmitgliedern, und schliesslich wird auch die EO-Änderung zur Mutterschaftsversicherung thematisiert mit zwei Beiträgen aus Kantonen mit Stellvertretungssystem (Wallis und Genf).

In der Rubrik Beiträge rezensiert Felix Uhlmann sodann die jüngst erschienene Neuaufgabe des Kommentars zum ParlG (2. A. 2024, Hrsg. GRAF/CARONI). Und Martina Flick Witzig und Adrian Vatter liefern einen Beitrag zum Zusammenhang von Einigungskonferenzen und der Ablehnung von Vorlagen in der Volksabstimmung. Mit nochmaligem Dank an Ruth Lüthi und einem herzlichen Willkommen an Frank Sieber wünsche ich Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, eine angeregte Lektüre.

Andrea Caroni  
Ständeratspräsident / Präsident SGP



# Wie miliztauglich ist das nationale Parlament?

Ein Überblick zu Hindernissen und Lösungsansätzen aufgrund einer Befragung der Mitglieder der eidgenössischen Räte

Jasmin Gisiger und Ethan Gertel  
econcept AG

«Unser freiheitliches, vom Milizeinsatz getragenes Staatswesen kann von den Bürgern als gemeinsames Projekt und gemeinsame Aufgabe empfunden werden», schrieb der damalige Bundespräsident Ueli Maurer anlässlich des Jahrs der Milizarbeit 2019. Damit beschrieb der Bundespräsident das politisch-kulturelle Selbstverständnis der Schweiz. Um diesem zu entsprechen, müssen alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen Zugang haben zu einem politischen Mandat. Die Tätigkeit im eidgenössischen Parlament ist strukturell also so auszugestalten, dass sie alle Bürgerinnen und Bürger im Milizprinzip bewältigen könnten, unabhängig vom Geschlecht, Alter und Vermögen sowie der beruflichen und familiären Situation.

1971 hatten sich die Schweizer Männer dazu durchgerungen, auch Bürgerinnen die Teilhabe an nationaler Politik zu ermöglichen, und damit eine fundamentale Ungerechtigkeit zu beseitigen, die sie zuvor hartnäckig verteidigt hatten. Seither hat der Frauenanteil in der Bundesversammlung sukzessiv zugenommen und nach den Wahlen 2019 seinen bisherigen Höchststand von 41 Prozent erreicht. Angesichts dessen, dass es mehr Schweizerinnen als Schweizer gibt, erscheint die Repräsentation in der Bundesversammlung nach wie vor nicht adäquat. Aktuell liegt der Frauenanteil über beide Kammern hinweg bei 38 Prozent.

Von den 93 Parlamentarierinnen sind etwa 40 Prozent Mütter von minderjährigen

Kindern; bei den Männern liegt der Anteil an Vätern mit minderjährigen Kindern bei 26 Prozent. Dieses Verhältnis mag überraschen, da Kindererziehung in der Schweiz grösstenteils immer noch Mutterarbeit ist. Bei genauerer Betrachtung wird der vermeintlich grössere Einfluss von Müttern aber relativiert: So besetzen Parlamentarierinnen mit minderjährigen Kindern weit aus weniger oft hohe Ämter wie Kommissionspräsidenten als Parlamentarier mit minderjährigen Kindern. Tatsächlich bekleiden letztere ebenso häufig hohe Ämter wie ihre Kolleginnen und Kollegen ohne minderjährige Kinder.

Stark im Parlament überrepräsentiert sind Akademikerinnen und Akademiker sowie Selbstständige; im Nationalrat machen diese beiden Gruppen 58 Prozent und respektive 51.5 Prozent aus. Lediglich 11 Prozent der Nationalrätinnen und Nationalräte sind in einem Angestelltenverhältnis tätig. Diese Über- und Unterrepräsentation verschiedener Bevölkerungsgruppen steht im Widerspruch zum schweizerischen Anspruch ans Milizsystem, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Folgen ihrer Politik selbst direkt erfahren und mittragen sollen. Woher aber rühren diese Über- und Unterrepräsentationen? Sind sie selbstgewählt oder gibt es strukturelle Hindernisse, die für einzelne Bevölkerungsgruppen als Ausschlusskriterien wirken?

## 1. Vorgehen zur Prüfung der Vereinbarkeit

In den vergangenen Jahren wurde insbesondere die Frage der Vereinbarkeit von parlamentarischer Arbeit mit Beruf und

Familie wiederholt auf nationaler Ebene diskutiert. Es gab hierzu mehrere Debatten und Vorstösse, darunter das Postulat 18.4252 von Yvonne Feri «Parlamentarische Arbeit auf Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik prüfen». Dieses wurde im Juni 2019 vom Nationalrat angenommen. In Erfüllung des Postulats beauftragte das Büro des Nationalrats die econcept AG aus Zürich mit der Prüfung der Vereinbarkeit – und von Optimierungsansätzen. Besagter Bericht ist die Grundlage dieses Artikels.<sup>1</sup> Erste Hinweise auf grundlegende Herausforderungen und Hindernisse hinsichtlich der Vereinbarkeit eines eidgenössischen Parlamentsmandats mit Beruf und Familie sammelte econcept, indem sie frühere Debatten in Schweizer und ausländischen Parlamenten analysierte. Mithilfe der Recherche wissenschaftlicher Literatur zum Thema wurden diese Grundlagen an einzelnen Stellen ergänzt. Die wichtigsten Einschätzungen bezüglich der Vereinbarkeit und allfälliger Optimierungspotenziale lieferten aber die Angehörigen der Schweizer Bundesversammlung selbst: In einer Onlineumfrage befragte econcept die damaligen Ratsmitglieder, welche Bedeutung sie den vorab identifizierten Herausforderungen und Hindernissen beimessen und wie sie das Wirkungspotenzial verschiedener Optimierungsansätze einschätzten. Rund zwei Drittel der Ratsmitglieder haben an der Onlineumfrage teilgenommen. Um die Validität der Umfrageergebnisse beurteilen zu können, wurde der Rücklauf nach Fraktions- und Ratszugehörigkeit, Geschlecht sowie nach Alter ausgewertet. Zur Freude der Projektverantwortlichen ergab die Analyse, dass das Teilnahmefeld der Onlineumfrage ziemlich genau die realen Verhältnisse in der Bundesversammlung widerspiegelte. Sowohl betreffend

Fraktionszugehörigkeit als auch Geschlecht waren die Abweichungen nie grösser als 3 Prozent. Nur die Gruppe der 34- bis 43-Jährigen war in der Onlinebefragung erheblich übervertreten (26 Prozent des Teilnahmefelds gegenüber 17 Prozent in den Räten) und die Gruppe der über 64-Jährigen erheblich untervertreten (9 Prozent gegenüber 19 Prozent). Dabei ist anzunehmen, dass die Vereinbarkeit des Parlamentsmandats mit Beruf und Familie für jüngere Ratsmitglieder eine grössere Herausforderung darstellt als für pensionierte und diese somit ein höheres Interesse an der Beseitigung der Hindernisse haben. Die Erkenntnisse aus der Onlinebefragung hat econcept schliesslich im Rahmen von zwei Fokusgruppen mit aktuellen und ehemaligen Ratsmitgliedern gespiegelt, um sie richtig einordnen zu können.

## 2. **Parlamentstätigkeit ist mit grossem Aufwand verbunden**

Yvonne Feri hat ihr Postulat insbesondere damit begründet, dass der Aufwand der Parlamentstätigkeit in vergangenen Jahren zugenommen habe und die Vereinbarkeit deshalb schwieriger geworden sei. Das Tempo des politischen Tagesgeschäfts habe sich erhöht und die Komplexität sei grösser geworden. Hinzu komme, dass sich die Zusammensetzung der Räte verändert habe und mehr Eltern vertreten seien. Die Recherchen von econcept zeigen aber, dass sich die Wahrnehmung der Herausforderungen und Hindernisse bezüglich der Vereinbarkeit in den vorangegangenen 20 Jahren kaum verändert hat. Ein Grossteil der für die Vereinbarkeit relevanten Aspekte der Tätigkeit auf nationaler Parlamentebene wurde im Untersuchungszeitraum mehrmals in ähnlicher Form, sprich mit ähnlichen Argumenten, diskutiert.

Die Analyse von econcept hat ergeben, dass sich die zentralen Herausforderungen und Hindernisse bezüglich der Vereinbarkeit auf drei Ebenen verorten lassen.

<sup>1</sup> Der Bericht «Vereinbarkeit von Politik, Beruf und Familie: Prüfung und Optimierungen» von econcept ist online über die Webseite von econcept ([www.econcept.ch](http://www.econcept.ch)) oder die Datenbank des Parlaments zugänglich.

Sie resultieren aus der eigentlichen Parlamentstätigkeit, den Rahmenbedingungen der Parlamentstätigkeit oder aus dem geltenden Recht.

Gemäss einer Befragung der Universität Genf unter den Ratsmitgliedern der 49. Legislatur (2011–2015) ist der mittlere Aufwand für Sitzungen und Sitzungsvorbereitung eines Mitglieds des National- oder Ständerats vergleichbar mit einem 50 Prozent-Pensum. Werden Tätigkeiten dazugezählt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat stehen, wie Parteisitzungen und Kontakte mit der Wählerschaft oder Medien, so erhöhen sich diese Vergleichszahlen im Mittel auf 87 Prozent für den Nationalrat und respektive 71 Prozent für den Ständerat. Es ist eine Herausforderung, diesen Arbeitsumfang mit dem Milizprinzip zu vereinbaren. So wenden 90 Prozent der Nationalrätinnen und Nationalräte und alle Ständerätinnen und Ständerate mehr als einen Drittel ihrer Arbeitszeit für ihr Parlamentsmandat auf.

Im Rahmen der Onlineumfrage bewertete die Mehrheit der teilnehmenden Ratsmitglieder die hohe *Arbeitsbelastung aufgrund parlamentarischer Geschäfte* als (eher) herausfordernd hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Beruf. Im Hinblick auf die familiäre Vereinbarkeit ist mehr als die Hälfte der Ansicht, dies sei (eher) nicht herausfordernd. Dabei zeigt die Differenzierung nach unterschiedlichen Merkmalen, dass die Vereinbarkeit mit dem Familienleben besonders für die Parlamentarierinnen, für jüngere Ratsmitglieder und Ratsmitglieder mit Kind(ern) herausfordernd ist. Und die Vereinbarkeit mit dem Beruf ist für Angestellte bedeutend schwieriger als für Selbstständige. Es ist anzunehmen, dass Angestellte deshalb unterrepräsentiert sind in der Bundesversammlung.

### 3. Wie der Ratsbetrieb die Vereinbarkeit beeinflusst

Der nationale Ratsbetrieb ist als Sessionsbetrieb mit Präsenz in Bern organisiert und ist wenig flexibel. Jährlich finden mindestens vier ordentliche Sessionen à drei Wochen statt. In den letzten Jahren traf sich der Nationalrat zusätzlich jährlich zu einwöchigen Sondersessionen, um die grosse Geschäftslast zu bewältigen. Überdies wurde alle paar Jahre die gesamte Bundesversammlung zu mehrtägigen ausserordentlichen Sessionen einberufen, bspw. im Mai 2020 zur Covid-19-Pandemie, im September 2022 zur Rettung der Axpo und im April 2023 zur Übernahme der Credit Suisse durch die UBS. Die Sitzungen finden in der Regel tagsüber statt, je nach Dringlichkeit und Geschäftslast werden aber auch Nachtsitzungen abgehalten. Hinzu kommen Fraktions- und Kommissionssitzungen.

Je nach beruflicher Tätigkeit müssen die Ratsmitglieder für die Sessionen eine berufliche Stellvertretung organisieren. Die Ratsmitglieder mit Betreuungsaufgaben müssen überdies die Betreuung der Kinder oder Angehörigen organisieren. Aufgrund der Geschäftszeiten und der Präsenzpflcht ist Pendeln für viele Ratsmitglieder nicht möglich. Gemäss der Onlinebefragung schätzt knapp die Hälfte die *Dauer der Sessionen* als (sehr oder eher) herausfordernd ein im Hinblick auf die berufliche oder familiäre Vereinbarkeit. Wiederum ist die Herausforderung für Parlamentarierinnen, jüngere Ratsmitglieder und Ratsmitglieder mit Kind(ern) besonders gross. Die *Länge der Sessionstage* stellt hingegen nur für eine Minderheit der Ratsmitglieder eine besondere Herausforderung dar.

#### 4. Viele ergreifen individuell Massnahmen

Häufig ergreifen die Mitglieder von National- und Ständerat individuell Massnahmen, um die Vereinbarkeit mit dem Berufs- und Familienleben zu verbessern. So gab in der Onlineumfrage die grosse Mehrheit der Ratsmitglieder an, ihre Berufstätigkeit reduziert zu haben und während den Sessionen zu arbeiten. Letzteres trifft vor allem auf Ratsmitglieder zu, die in einem Angestelltenverhältnis tätig sind. Etwa ein Fünftel erklärte, die Berufstätigkeit ganz aufzugeben zu haben, und jedes sechste Ratsmitglied hat eine neue Stelle gesucht. Parlamentarierinnen geben häufiger ihre Berufstätigkeit auf, indessen mehr Parlamentarier die Berufstätigkeit reduzieren.

Zur Gewährleistung der Kinderbetreuung greifen mehr als drei Viertel der Ratsmitglieder mit mindestens einem minderjährigen Kind auf ihr persönliches Umfeld zurück. Das trifft auf mehr Angehörige der SVP- und SP-Fraktionen zu als auf Angehörige der Mitte- und FDP-Fraktionen. Etwa je ein Viertel reduziert die Berufstätigkeit dafür oder nutzt (zusätzliche) institutionelle Kinderbetreuungsangebote. Parlamentarier reduzieren häufiger die Berufstätigkeit und Parlamentarierinnen nutzen häufiger (zusätzliche) institutionelle Kinderbetreuungsangebote.

Die genannten Massnahmen werden zwar individuell ergriffen und persönlich ausgestaltet. Doch in der Onlineumfrage haben sich klare Muster gezeigt: Ratsmitglieder in ähnlichen Berufs- und Familiensituationen greifen häufig zu denselben Massnahmen, um ähnliche Vereinbarkeitshindernisse zu bewältigen. Die Umsetzung dieser verbreiteten Massnahmen erfordert aber bedeutende individuelle Ressourcen – sowohl finanzieller als auch sozialer Natur. Das stärkt die Vermutung, dass strukturelle Anpassungen die allgemeine Zugänglichkeit zu einem Mandat im eidgenössischen Parlament erheblich erhöhen könnten.

#### 5. Parlamentsbetrieb optimieren und Vereinbarkeit verbessern?

Wie eingangs erwähnt, war die Vereinbarkeit in vergangenen Jahren wiederholt Thema parlamentarischer Debatten – in der Bundesversammlung als auch in untersuchten kantonalen und ausländischen Parlamenten. Dabei kamen stets auch verschiedene Ansätze zur strukturellen Verbesserung der Vereinbarkeit von Politik, Beruf und Familie zur Sprache. Die von econcept bei den Ratsmitgliedern des nationalen Parlaments durchgeführte Befragung diente auch dazu, die Wirksamkeit dieser Massnahmen für den eidgenössischen Kontext und deren Akzeptanz im Hinblick auf eine mögliche Umsetzung bewerten zu können.

Als am wirksamsten schätzten die Ratsmitglieder die Massnahme ein, die Beiträge für persönliche Mitarbeitende zu erhöhen. Mehr als die Hälfte war der Ansicht, die Massnahme könnte hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Beruf zu erheblichen Verbesserungen führen. Dabei war die Zustimmung über alle untersuchten Personengruppen und Fraktionen hinweg eher gross. Mit Blick auf die familiäre Situation befanden etwa 40 Prozent, dass mehr Entlastung in Recherche- und administrativen Arbeiten zu einer besseren Vereinbarkeit führen würde. Diese Massnahme erfuhr in der Onlinebefragung auch die höchste Akzeptanz – mehr als die Hälfte stand der Massnahme offen gegenüber. Einer Erhöhung des Jahreseinkommens oder Sitzungsentgelts oder der Schaffung neuer Entschädigungen wie Betreuungsgutscheine stand zwar ebenfalls die Mehrheit offen gegenüber. Aber nur etwa ein Drittel bis die Hälfte erachtete solche Erhöhungen als (eher) wirksam.

Ein im nationalen Parlament mehrfach diskutierter Optimierungsansatz ist die Möglichkeit zur Stellvertretung an Plenarsitzungen bei unausweichlichen Abwesen-

heiten wie Elternschaft. Zum Zeitpunkt der Umfrage war es nämlich noch so, dass Mütter nach der Geburt ihres Kindes ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung und Mutterschutz verloren hätten, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs an Sessionen teilgenommen hätten. So wurden junge Mütter faktisch davon abgehalten, ihren Volksauftrag zu erfüllen, und die Kräfteverhältnisse entsprachen temporär nicht dem Willen der Wählerinnen und Wähler. Seit Juli 2024 greift aber auf allen föderalistischen Ebenen eine neue Ausnahmeregelung der Erwerbsersatzordnung, dank der Parlamentarierinnen an Parlaments- und Kommissionssitzungen teilnehmen können, ohne ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung zu verlieren (vgl. hier S. 22–27). Diese Ausnahmeregelung gilt jedoch nur, sofern keine Stellvertretung erlaubt ist – und im eidgenössischen Parlament sind keine Stellvertretungen zugelassen. In mehreren kantonalen und einzelnen städtischen Parlamenten hingegen existiert die Möglichkeit zur Stellvertretung, wobei die Modalitäten sehr unterschiedlich sind (vgl. hier S. 8–15). Der Grossteil der in der Onlineumfrage befragten Mitglieder des eidgenössischen Parlaments erachtet die Einführung einer Stellvertretungsregelung nicht als erhebliche Verbesserung, weder im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Berufsleben noch mit dem Familienleben. In den Parlamenten und auch in der Studie wurde die Frage diskutiert, inwiefern Anpassungen des Sessionsmodus die Vereinbarkeit verbessern könnten. Denkbar wäre etwa die Reduktion der Sessionsdauer, die Erhöhung der Anzahl Sessionen oder eine Kürzung der Sessionswochen – oder eine Kombination dieser Massnahmen. Viele kantonale Parlamente kennen andere Sessionsmodi; der Zürcher Kantonsrat hält wöchentlich Sitzungen ab und der Graubündner Grossrat sechs Sessionen à maximal drei Tagen. Die Onlinebefragung hat jedoch ergeben, dass nur ein Drittel der

Ratsmitglieder Anpassungen des Sessionsmodus als zweckmässiges Instrument zur Verbesserung der Vereinbarkeit mit Berufs- und Familienleben betrachten. Am grössten ist die Zustimmung unter den jungen Müttern in den Räten. Immerhin sagte fast die Hälfte der Ratsmitglieder, sie seien offen für entsprechende Massnahmen.

Im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie und der Etablierung von Videokonferenzen hat das Anliegen an Zuspruch gewonnen, die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme an Plenarsitzungen zu diskutieren. Für Kommissionssitzungen besteht diese Möglichkeit bereits. Fast die Hälfte der Ratsmitglieder befand in der Onlineumfrage, die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme würde die Vereinbarkeit mit dem Berufs- und Familienleben für sie verbessern. Jedoch steht nur rund ein Drittel der Massnahme offen gegenüber. Eine grosse Befürchtung ist, dass wer digital teilnehmen würde, an Einfluss im Rat verlieren würde. Dies, weil die betreffenden Personen von den nebenher laufenden Gesprächen und Verhandlungen ausgeschlossen wären.

## 6. Zentrale Schlussfolgerungen aus der Studie

Die Wahrnehmung der Herausforderungen und Hindernisse mit Blick auf die Vereinbarkeit eines nationalen Parlamentsmandats mit Beruf und Familie haben sich in den letzten 20 Jahren kaum verändert. Viele Aspekte werden regelmässig in ähnlicher Form aufgegriffen und diskutiert – etwa die hohe Arbeitsbelastung oder die geforderte Präsenz während der Sessionen. Dabei verdeutlicht die wiederkehrende Thematisierung der immergleichen Herausforderungen, dass grundlegende Veränderungen schwierig zu erwirken sind. Dies kann verschiedene Gründe haben. So nehmen Ratsmitglieder unterschiedliche Herausforderungen je nach Lebenssitua-

tion unterschiedlich stark als Hindernisse wahr.

Gesellschaftlich und demokratiepolitisch problematisch sind die Hindernisse dann, wenn sie a priori Ausschlusskriterien für eine Kandidatur darstellen und somit eine selektierende Wirkung haben. Schliesslich ist die Frage des Zugangs zu einem Parlamentsmandat von gesamtgesellschaftlichem Interesse: Da das Parlament im demokratischen System die zentrale Rolle der Volksvertretung einnimmt, sollte der Zugang zum Parlament für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen möglich sein.

Infolge der Studie von econcept hat das auftraggebende Büro des Nationalrats zwei parlamentarische Initiativen beschlossen: eine zur Bereinigung von Lücken und Doppelspurigkeit bezüglich der Sozialversicherungsleistungen an Ratsmitglieder und eine zur Erhöhung der Entschädigung der Ratsmitglieder für persönliche Mitarbeitende. ●



# Parlamentarische Stellvertretung im Wandel der Zeiten

Karin Frick  
Doktorandin bei Année Politique Suisse  
Universität Bern

## 1. Die Institution der parlamentarischen Stellvertretung

Verschiedenste Gründe können dafür verantwortlich sein, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier über kürzere oder längere Zeit dem Parlamentsbetrieb fernbleiben müssen. Längere Absenzen können etwa durch Mutterschaft, Unfall, Krankheit oder Militärdienst verursacht werden. Kürzere Abwesenheiten sind bei den meisten Milizparlamentarierinnen und -parlamentariern gelegentlich unvermeidbar, da die Definition eines Milizparlaments es ja gerade verlangt, dass die Abgeordneten ihr Amt nebenberuflich ausüben. Vereinbarkeitschwierigkeiten zwischen Parlamentsmandat, beruflichen und familiären Verpflichtungen sind damit vorprogrammiert.

Leere Sitze im Parlament sind indessen weder für die abwesenden Abgeordneten noch für die Bürgerinnen und Bürger ein erfreulicher Anblick. Die abwesenden Abgeordneten sehen darin ihr verwirktes Mitwirkungsrecht und die Vernachlässigung ihrer Pflicht als gewählte Amtstragende. Die Bürgerinnen und Bürger sehen darin ihre Nichtvertretung im Parlament, da die Repräsentantin oder der Repräsentant, die bzw. den sie gewählt haben, nicht an der parlamentarischen Beratung teilnimmt und damit die ihr oder ihm übertragene Repräsentationsaufgabe nicht wahrnimmt.

Allfällige Ressentiments gegen «schwänzende» Parlamentsmitglieder (vgl. Hartmann

2022; Marjanovic 2019; Von Ledebur 2021) sind allerdings nicht die einzigen Folgen leerer Parlamentssitze. Bleiben ein oder mehrere Sitze unbesetzt, kann dies das politische Kräfteverhältnis im Parlament verändern. Gerade bei knappen Mehrheitsverhältnissen oder sehr kleinen Gruppen kann schon eine kleine Verschiebung den Ausschlag geben. Solche Zufallsmehrheiten können kaum als repräsentativ betrachtet werden. Die Legitimität von auf diese Weise zustande gekommenen Parlamentsentscheiden kann leicht in Zweifel gezogen werden.

Eine Stellvertretungslösung für das Parlament kann dem entgegenwirken, indem es dafür sorgt, dass das Parlament grundsätzlich in Vollbesetzung tagt. Gleichzeitig macht es das Parlamentsmandat flexibler und damit für breitere Bevölkerungsschichten einfacher zugänglich. Es ermöglicht einerseits eine vielfältigere, repräsentativere Zusammensetzung des Parlaments und stärkt andererseits das Milizsystem. Nicht nur ist eine gewisse Flexibilität des Mandats Voraussetzung dafür, dass es gut mit weiteren Verpflichtungen vereinbar ist – eine konstitutive Bedingung für das Funktionieren des Milizsystems –, sie ermöglicht es auch Menschen, die aufgrund ihrer Lebenssituation nicht uneingeschränkt verfügbar sind, im Parlament mitzuarbeiten. Der Einbezug möglichst vieler verschiedener Perspektiven, Interessen und Fähigkeiten ist ebenso zentral für ein funktionierendes Milizsystem. Nur so können politische Entscheide tatsächlich aus der Mitte der Gesellschaft heraus erarbeitet werden, wie es die grundlegende Idee des Milizsystems ist (Ketterer et al. 2015).

Ein parlamentarisches Stellvertretungssystem ermöglicht es, ein abwesendes Parla-

mentsmitglied über eine gewisse Zeit durch eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter zu ersetzen. Je nach konkreter Regelung kann es sich dabei um kurzfristige Abwesenheiten an einzelnen Sitzungen oder um ausreichend im Voraus angekündigte, längere Absenzen handeln. Charakteristisch für parlamentarische Stellvertretungssysteme ist auf jeden Fall, dass es sich um ein vorübergehendes Ersetzen handelt, also nicht um ein definitives Nachrücken. Das vertretene Parlamentsmitglied behält während der Stellvertretung sein Amt sowie die damit verbundenen Rechte und Pflichten. Das Mandat wird nicht formal ruhen gelassen.

Für ein «echtes» Stellvertretungssystem ist ebenso kennzeichnend, dass die Stellvertreterinnen und Stellvertreter gewählte Mandatstragende sind. Sie werden am Wahltag bestimmt und sind dann über die gesamte Legislaturperiode hinweg berechtigt und verpflichtet. Das Amt der stellvertretenden Abgeordneten haben sie unabhängig davon inne, wie viele Male sie tatsächlich zum Einsatz kommen.

Demgegenüber setzen einige parlamentarische Vertretungslösungen auf das «Nachrücken auf Zeit». In diesen Systemen wird die Ersatzperson erst im Bedarfsfall bestimmt und ins Amt eingeführt. Nach Beendigung des Vertretungseinsatzes scheidet sie zudem wieder aus dem Parlament aus und gibt alle Rechte und Pflichten, die sie mit ihrer Einsetzung als Vertretung erlangt hat, wieder zurück. Stellvertretungslösungen dieser Art sind generell weniger formalisiert, mit allen Vor- und Nachteilen, die das mit sich bringt. In den Schweizer Kantonen sind sie eher neueren Datums. Die Institution der parlamentarischen Stellvertretung ist indessen alles andere als neu. So kennen die Kantone Graubünden und Wallis bereits seit dem 19. Jahrhundert eine Stellvertretungsregelung für ihre Parlamente. Im Folgenden stellt der Beitrag die bestehenden Stellvertretungssysteme in den Schweizer Kantonen und in

Liechtenstein vor und zeichnet einige interessante Entwicklungslinien nach.

## 2. Stellvertretungssysteme in den Schweizer Kantonen und in Liechtenstein

Stand heute kennen sechs Schweizer Kantonsparlamente eine Stellvertretungslösung. Es sind dies die legislativen Versammlungen der Kantone Graubünden, Wallis, Jura, Neuenburg, Genf und Aargau. Zudem verfügt auch der Landtag des Fürstentums Liechtenstein über ein Stellvertretungssystem. Während die Stellvertretungslösungen in Graubünden und im Wallis auf eine rund 150-jährige Tradition zurückblicken können, ist diejenige im Kanton Aargau noch sehr jung und Anfang 2023 in Kraft getreten. Des Weiteren haben sich auch die Städte Biel, Bern und Olten jüngst für die Einführung einer Stellvertretungslösung entschieden. Viele weitere Parlamente auf allen Schweizer Staatsebenen haben sich in den letzten zwei Dekaden ebenfalls mit dem Thema befasst, wobei jedoch meist keine konkreten Schritte zur Einführung einer Stellvertretungsregelung resultierten. Gerade vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Debatten über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gelangte die parlamentarische Stellvertretung wieder auf die politische Agenda. Was haben die heute neu konzipierten Stellvertretungslösungen mit den älteren Systemen gemeinsam und was wird heute anders geregelt als damals? Die folgenden Abschnitte arbeiten einige interessante Aspekte dieser Frage heraus.

### 2.1 Die frühen Systeme: GR (bis 2021) und VS

Die beiden ältesten Stellvertretungssysteme finden sich in den Parlamenten der Kantone Graubünden und Wallis. Beide wurden bereits im 19. Jahrhundert installiert. Während die Walliser Regelung im

Grundsatz immer noch die Ursprüngliche ist, wurde jene in Graubünden 2021 total-revidiert. Dort ging die Einführung des Doppelproporzverfahrens für die Grossratswahlen mit einer fundamentalen Neugestaltung des Stellvertretungssystems einher, sodass der Grosse Rat des Kantons Graubünden heute auch zu den Parlamenten mit einem «Nachrücken auf Zeit» gehört (siehe unten).

Charakteristisch für die beiden frühen Stellvertretungssysteme ist ihre formale Geradlinigkeit. Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter werden in einer gleichzeitig zur Wahl der ordentlichen Abgeordneten stattfindenden, separaten Wahl gewählt. So wird in jedem Wahlkreis eine im Vornherein festgelegte Anzahl Stellvertretende gewählt, oft gleich viele wie ordentliche Abgeordnete. Es gibt separate Listen für die Wahl der ordentlichen und der stellvertretenden Ratsmitglieder, wobei die gewählten Stellvertreterinnen und Stellvertreter nach dem gleichen Verfahren bestimmt werden wie die gewählten ordentlichen Abgeordneten. Mit Ausnahme einiger sehr grosser Wahlkreise, wo die Anzahl Stellvertretende auf beispielsweise zehn Personen begrenzt wurde, wird in diesen Systemen quasi ein komplettes Stellvertretungsparlament gewählt, dessen Mitglieder gewissermassen in der zweiten Reihe bereitstehen und im Bedarfsfall eingesetzt werden können.

Das alte Graubündner System, das bis 2021 in Kraft war, ist unter den existierenden Stellvertretungssystemen in einem weiteren Aspekt bis heute einzigartig: Es machte die Stellvertretung nicht an einem politisch-inhaltlichen Kriterium, wie etwa der Partei- oder Fraktionszugehörigkeit, sondern ausschliesslich an der Herkunft der Abgeordneten fest. Es stellte sicher, dass die Vertretung aus dem gleichen Wahlkreis stammt wie das abwesende Parlamentsmitglied, nahm dabei aber keine Rücksicht auf die Parteizugehörigkeiten. Die Stellvertretenden mussten nämlich für jeden

Wahlkreis immer in fester Reihenfolge einberufen werden. Parteilisten gab es im Majorzwahlssystem keine, sodass allein die Stimmzahl ausschlaggebend war. Dies führte dazu, dass die einberufenen Stellvertreterinnen und Stellvertreter politisch völlig anders gelagert sein konnten als die von ihnen vertretenen Abgeordneten. Das System mass der konstanten Vertretung aller Wahlkreise – die meisten davon mit nur einem Sitz – grössere Bedeutung zu als einem konstanten parteipolitischen Kräfteverhältnis.

Auch das Walliser Stellvertretungssystem hat nicht die Beibehaltung des inhaltlich-politischen Kräfteverhältnisses zum Ziel. Es garantiert ebensowenig, dass abwesendes und vertretendes Ratsmitglied der gleichen Partei oder Fraktion angehören. Vielmehr lässt es den zu vertretenden Abgeordneten die Freiheit, eine Ersatzperson aus der Gesamtheit der gewählten Suppleantinnen und Suppleanten auszuwählen. Das zu ersetzende Parlamentsmitglied kann folglich selbst entscheiden, ob es von jemandem aus der gleichen Partei oder Fraktion, von jemandem aus dem eigenen Wahlkreis oder von jemand ganz anderem vertreten werden will. In dieser Flexibilität bei der Anwendung ist das Walliser System unter den heute bestehenden Stellvertretungssystemen ebenso einzigartig.

## 2.2 Die neueren Systeme: FL, JU, NE, GE

Eine zweite Gruppe von Stellvertretungssystemen umfasst jenes in Liechtenstein sowie in den Kantonen Jura, Neuenburg und Genf. Das älteste System dieser Gruppe ist das liechtensteinische, das 1939 eingeführt wurde. Es folgten der Kanton Jura 1977, Neuenburg 2000 und Genf 2012. Gemeinsam ist all diesen Stellvertretungslösungen, dass sie zum Ziel haben, das parteipolitische Kräftegleichgewicht im Parlament konstant zu halten. Die Stellvertretung ist in diesen Fällen grundsätzlich als Anrecht der Wahllisten ausgestaltet,

sodass abwesende Parlamentsmitglieder nur von Stellvertreterinnen und Stellvertretern ersetzt werden können, die auf der gleichen Liste gewählt wurden. Ein solches Stellvertretungssystem gewährleistet gewissermassen, dass die politischen Inhalte vertreten werden, während es als zweitrangig betrachtet wird, von wem diese vertreten werden.

Ein augenfälliger Unterschied zu den frühen Systemen ist überdies, dass in den neueren Systemen keine separate Wahl zur Bestimmung der Stellvertretenden durchgeführt wird. Als stellvertretende Abgeordnete gewählt sind stattdessen jene Personen auf jeder Liste, die nach den gewählten ordentlichen Abgeordneten am meisten Stimmen erhalten haben. Wie viele Personen pro Liste das sind, hängt davon ab, wie viele ordentliche Abgeordnete die jeweilige Liste stellen kann. Meist wird die Anzahl Stellvertreterinnen und Stellvertreter in einem Verhältnis zu den ordentlichen Mandaten definiert, beispielsweise ein Stellvertretungsmandat pro drei oder pro fünf ordentliche Mandate, wobei eines üblicherweise jeder im Parlament vertretenen Liste garantiert ist.

Dieses Verfahren führt dazu, dass die absolute Anzahl stellvertretender Abgeordneter nicht a priori festgelegt oder bekannt ist. Vielmehr variiert sie von Legislaturperiode zu Legislaturperiode. Die neueren Systeme sind damit etwas weniger formal starr als die frühen Systeme, indem die Anzahl Stellvertretende variabel gestaltet ist und sich gewissermassen dem erwarteten Bedarf anpasst. Dadurch werden insgesamt weniger Personen benötigt, die zu einer Amtsübernahme bereit sind und sich für die Dauer einer Legislaturperiode stets für einen Einsatz bereithalten müssen. Gleichzeitig müssen keine zwei separaten Wahlgänge organisiert werden, was für die Verwaltung geringeren Aufwand bedeutet. Nichtsdestotrotz sind die Stellvertretenden gewählte Mandatsträgerinnen und -träger – im Sinne von durch

Wahl bestimmt – und somit demokratisch legitimiert.

### 2.3 Die neusten Systeme: GR (seit 2021) und AG

Die beiden neusten Systeme unterscheiden sich von den vorhergehenden nicht durch eine andere Zielsetzung – auch sie dienen primär dem Zweck, das inhaltlich-politische Kräftegleichgewicht konstant zu halten –, sondern durch den Modus, wie die Stellvertretenden bestimmt werden. Beim 2021 neu gestalteten Stellvertretungssystem in Graubünden sowie bei der 2023 im Aargau neu eingeführten Stellvertretungsregelung wurde noch mehr auf Flexibilität gesetzt. So werden in diesen beiden Systemen keine stellvertretenden Abgeordneten gewählt. Sie nutzen für die Stellvertretung stattdessen ein Nachrücken auf Zeit. Stellvertreterin oder Stellvertreter ist in diesen Fällen kein Amt, das während einer ganzen Legislaturperiode bekleidet wird und mit entsprechenden Rechten und Pflichten einhergeht. Vielmehr wird erst im Bedarfsfall nach einer Person gesucht, die bereit ist, einen konkreten Stellvertretungseinsatz zu übernehmen. Mit Beginn ihres Stellvertretungseinsatzes werden der Ersatzperson auch erst die Rechte und Pflichten eines (stellvertretenden) Parlamentsmitglieds übertragen.

Dadurch reduziert diese Art von Vertretungslösung sowohl den Personalbedarf als auch den (initialen) Verwaltungsaufwand. Von den Kandidierenden müssen sich nur die zu ordentlichen Abgeordneten Gewählten für die ganze kommende Legislaturperiode verpflichten. Werden während der Amtsperiode stellvertretende Abgeordnete benötigt, können die In-Frage-Kommenden spontan entscheiden, ob sie sich für den konkreten Einsatz zur Verfügung stellen oder nicht.

Damit einher geht jedoch auch, dass Stellvertretungen nur für längere Zeiträume, zum Beispiel für mindestens drei Monate, in Anspruch genommen werden können

und ausreichend im Voraus angemeldet werden müssen. Kürzere Abwesenheiten berechtigen nicht zu einer Stellvertretung und ebensowenig kann diese spontan einspringen. Da die Stellvertretung nicht wie im Falle gewählter Stellvertreterinnen und Stellvertreter dauerhaft installiert ist, benötigt die Verwaltung beim Nachrücken auf Zeit eine gewisse Vorlaufzeit, um die Stellvertretung zu organisieren. Gewählte Stellvertretende haben nämlich auch ausserhalb ihrer konkreten Einsätze bestimmte Rechte und Pflichten, so erhalten sie üblicherweise etwa die gleichen Unterlagen zugestellt wie die ordentlichen Ratsmitglieder. Wenngleich der Initialaufwand bezüglich Wahl und Amtseinführung sowie die fortlaufende Informationsversorgung der stellvertretenden Abgeordneten beim Nachrücken auf Zeit wegfällt, ist die Einsetzung einer Stellvertretung im Einzelfall aufwändiger. Ein Teil des Aufwandes, der am Anfang der Legislaturperiode eingespart wird, fällt in einem solchen System dafür später an.

Meldet ein Parlamentsmitglied eine bevorstehende, längere Abwesenheit an und möchte während dieser Zeit vertreten werden, kommt das gleiche Vorgehen zur Anwendung, wie es im Nachrückungsfall angewandt wird, wenn der Sitz eines definitiv aus dem Parlament ausgeschiedenen Mitglieds nachbesetzt werden muss. Nur übernimmt der oder die Nachrückende im Stellvertretungsfall das Mandat lediglich vorübergehend, bis das abwesende Ratsmitglied wieder zurückkehrt, und nicht endgültig. In diesem Sinne ist diese Art von Stellvertretungslösung ein Nachrücken auf Zeit.

Zur Übernahme der Stellvertretung für ein abwesendes Ratsmitglied wird demnach die Person auf der Wahlliste des zu ersetzenden Parlamentsmitglieds angefragt, die unter den Nichtgewählten am meisten Stimmen erhalten hat. Im Unterschied zu gewählten Stellvertreterinnen und Stellvertretern unterliegen die Angefragten

hier aber keiner Verpflichtung. Sie können aus freien Stücken entscheiden, ob sie einspringen möchten oder nicht. Im Falle einer Absage wird die nächste Person auf der Liste angefragt, usw. Die erste Person, die zusagt, übernimmt die Stellvertretung. In so einem System kann nicht von gewählten Stellvertreterinnen und Stellvertretern gesprochen werden, schliesslich bestimmt das Wahlergebnis lediglich die Reihenfolge, in der die potenziellen Stellvertretenden angefragt werden. Es bestimmt indessen nicht den Kreis der Personen, die überhaupt in Betracht gezogen werden. So kann auch die letzte Person auf einer Liste, im Extremfall ohne bei der Wahl eine einzige Stimme erhalten zu haben, als Stellvertreterin oder Stellvertreter aufgebieten werden. Die Graubündner Regelung geht sogar noch weiter: Kann unter den nichtgewählten Kandidierenden keine Stellvertretung gefunden werden, werden weiter die Unterzeichnenden der Wahlliste angefragt. Spätestens hier ist die demokratische Legitimation der Stellvertretenden mindestens zweifelhaft, da diese Personen gar nie zur Wahl gestanden haben.

Das Funktionieren und die Akzeptanz einer Stellvertretungslösung mit Nachrücken auf Zeit steht und fällt letztlich mit der Motivation der Nachrückenden bzw. mit der Bereitschaft, im Falle einer Anfrage die Stellvertretung zu übernehmen. Je weiter hinten auf der Liste die eingesetzten Stellvertretenden stehen, desto grösser wohl die Zweifel an der Legitimität des Stellvertretungsarrangements. Es wird sich in diesen jungen Systemen noch zeigen müssen, inwiefern sich die nichtgewählten Kandidierenden der Möglichkeit bewusst sind, zu einer Stellvertretung einberufen zu werden, oder ob sie sich nach der Wahlniederlage anders orientieren und kein Interesse oder keine Zeit mehr für die Parlamentsarbeit aufbringen wollen.

### 3. Entwicklungslinien über die Zeit

Parlamentarische Stellvertretung ist zur Zeit vielerorts Gegenstand der politischen und gesellschaftlichen Debatte. Dennoch ist sie keineswegs eine neue Institution, sondern kann in einigen Parlamenten auf eine lange Tradition zurückblicken. Vielmehr hat die Idee mit Debatten über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Parlamentsmandat, über Mutterschaftsentschädigung und Elternzeit sowie über die Zukunft des Milizsystems neuen Aufwind erhalten.

Betrachtet man die bestehenden Stellvertretungslösungen in den Parlamenten der Schweizer Kantone und in Liechtenstein im Kontext ihres Entstehungszeitraums, werden einige interessante Entwicklungslinien sichtbar. Einerseits zeigt sich von den frühen zu den neueren Systemen eine Abnahme an Formalisierung. Damit geht eine höhere Flexibilität einher, die den Verpflichtungsgrad des potenziellen Ersatzpersonals möglichst gering hält. Beim Nachrücken auf Zeit kann (und muss) immer, wenn eine Stellvertretung gebraucht wird, eine für den konkreten Fall passende Lösung gesucht werden. Aufwand für den Betrieb des Stellvertretungssystems fällt damit erst im konkreten Anwendungsfall an, jedoch ist dieser dann grösser als bei den anderen Systemen, in denen die Stellvertretenden am Anfang der Legislatur ins Amt eingeführt und laufend mit Informationen versorgt werden. Gleichzeitig bringt die geringere Formalisierung auch eine schwächere Legitimation der stellvertretenden Abgeordneten mit sich. Die demokratische Legitimation ist dann besonders schwach – wenn nicht sogar fraglich – wenn die Stellvertreterinnen und Stellvertreter keine gewählten Mandatstragenden sind. Demgegenüber ist sie dort besonders stark, wo die Stellvertretenden direkt gewählt und damit eindeutig für diese Rolle bestimmt werden.

Über die Zeit verschoben hat sich mutmasslich auch die Zielsetzung der Stellvertretungslösungen. Bestand der Zweck der frühen Stellvertretungssysteme vornehmlich darin zu garantieren, dass das Parlament in Vollbesetzung tagen kann, rückte bei den neueren Systemen die Wahrung des parteipolitischen Kräftegleichgewichts in den Fokus. Die frühen Systeme garantierten, wenn überhaupt, die konstante Vertretung der Wahlkreise. Obwohl die Gründe für die Einführung der frühen Stellvertretungssysteme heute nicht mehr zweifelsfrei belegt werden können, ist es doch bemerkenswert, dass ausgerechnet die beiden grossen Gebirgskantone Graubünden und Wallis ein solches System offenbar für notwendig hielten. Man kann sich leicht vorstellen, dass die Anreise aus einem entlegenen Tal an den Tagungsort des Parlaments lang, beschwerlich, gefährlich und nicht immer möglich war. Vor dem Hintergrund dieser Begebenheiten war es in diesen Kantonen üblich, für wichtige Amtspersonen Stellvertreter zu haben. Im Wallis wurde es gar als so selbstverständlich angesehen, dass die Walliser bei ihrer ersten Nationalratswahl auch Nationalrats-Stellvertreter gewählt haben sollen, die dann aber in Bern nicht anerkannt worden seien (Vuignier 2011: 11).

Die inhaltliche Komponente – d.h. die Nutzung der Stellvertretung zur Konstanthaltung des parteipolitischen Kräfteverhältnisses – kam erst später hinzu. Diese Idee wurde etwa im Zusammenhang mit dem Stellvertretungssystem in Liechtenstein aufgebracht, wo einzelne Absenzen aufgrund der kleinen Sitzzahl und der knappen Mehrheitsverhältnisse besonders ins Gewicht fielen. Die ursprüngliche Begründung für die Einführung der stellvertretenden Landtagsabgeordneten kann jedoch auch hier nicht mehr zweifelsfrei belegt werden. Besser dokumentiert sind indes die später eingeführten Systeme, die diese Argumentation stützen.

Von den neueren zu den neusten Systemen ist noch einmal eine Veränderung in der Begründung der Stellvertretungslösungen zu erkennen. Neu hinzugekommen ist hier die explizite Sorge um das Milizsystem, um die Vereinbarkeit des Parlamentsmandats mit anderen Verpflichtungen und um die repräsentative Zusammensetzung des Parlaments im Allgemeinen. Diese Überlegungen schlagen sich insofern in der Ausgestaltung der Stellvertretungsregelungen nieder, als sie auf längerfristige Abwesenheiten ausgerichtet sind. Es steht hier nicht mehr die Vertretung für einzelne Sitzungen zur Debatte, sondern für mehrere Monate. Zudem ist in den neusten Regelungen die Stellvertretung mehr oder weniger strikt an bestimmte Abwesenheitsgründe gebunden. So sind diese Regelungen explizit für Absenzen aufgrund von Mutterschaft und Elternzeit, von Unfall und längerer Krankheit oder von Ausbildung und Militärdienst geschaffen. Damit soll es Menschen in möglichst verschiedenen Lebenssituationen ermöglicht werden, ein Parlamentsmandat zu übernehmen bzw. sollen sie bei Änderung ihrer Lebensumstände nicht zum Rücktritt gezwungen werden. Gleichzeitig sollen aber zu häufige Wechsel in der Parlamentszusammensetzung vermieden werden mit der Idee, die Stellvertretung möglichst nicht für politische Ränkespiele nutzbar zu machen. Vor dem Hintergrund der geringen demokratischen Legitimation der Stellvertretenden beim Nachrücken auf Zeit, scheinen entsprechend höhere Hürden für die Einsetzung einer Stellvertretung angebracht.

#### 4. Fazit

Für parlamentarische Stellvertretungsregelungen gibt es mannigfaltige Ausgestaltungsmöglichkeiten. Die genauere Betrachtung der bestehenden Stellvertretungslösungen in den Schweizer Kantonen und in Liechtenstein zeigt, dass dahinter unter-

schiedliche Prioritäten und verschiedene Zwecke stehen, die sich im Laufe der Zeit verändert zu haben scheinen. Damit haben sich auch die konkreten Regelungen für die Stellvertretung geändert. Was früher wichtig war, rückte bei den neueren Stellvertretungslösungen in den Hintergrund – zum Beispiel geografische Kriterien –, während andere Aspekte neu hinzukamen, so zum Beispiel die Vertretung breiterer gesellschaftlicher Gruppen. Das heisst keineswegs, dass die frühen Stellvertretungssysteme heute nicht mehr zeitgemäss oder gar veraltet sind. Wie bei vielen Institutionen widerspiegeln einige Aspekte ihrer Ausgestaltung ihren Entstehungskontext, was aber nicht bedeutet, dass sie im heutigen Kontext weniger gut funktionieren oder sich in ihrer Wirkung nicht an neue Gegebenheiten anpassen können.

Bei der Reform oder Neugestaltung eines Stellvertretungssystems ist es zentral, zuerst festzulegen, welchem Zweck die Vertretungslösung dienen soll. Darauf aufbauend kann dann eruiert werden, mit welchen Mitteln der gewünschte Zweck erfüllt werden kann. Im Idealfall ist sich der Gesetzgeber darüber im Klaren, was für eine Repräsentation er prioritär verwirklichen möchte, etwa die Vertretung von Inhalten oder die Vertretung bestimmter Personengruppen. Während ersteres beispielsweise durch die Anknüpfung der Stellvertretung an die Wahlliste gewährleistet werden kann, sind für letzteres andere Auswahlkriterien mitunter zielführender. Der Kreativität sind hierbei fast keine Grenzen gesetzt. Elemente bestehender Stellvertretungssysteme können auf verschiedenste Weise verändert oder neu kombiniert und ganz neue Elemente hinzugefügt werden. Wichtig ist, dass dabei immer der angedachte Zweck der Stellvertretung im Auge behalten und stets überprüft wird, ob dieser mit der gewählten Regelung erreicht wird.

## Literatur

- Hartmann, Lea. 2022. «Ich bin kein Schwänzer!» *Blick*. <https://www.blick.ch/politik/absenzenkoenig-roger-koepel-57-wehrt-sich-ich-bin-kein-schwaenzer-id18182721.html> (30. Januar 2025).
- Ketterer, Hanna, Stefan T. Güntert, Jeanette Oostlander und Theo Wehner. 2015. «Das «Schweizer Milizsystem»: Engagement von Bürgern in Schule, Kirche und politischer Gemeinde». In *Psychologie der Freiwilligenarbeit: Motivation, Gestaltung und Organisation*, hrsg. v. Theo Wehner und Stefan T. Güntert. Berlin, Heidelberg: Springer, 221–46.
- Marjanovic, Petar. 2019. «Sie lassen sich fürs Schwänzen sogar belohnen». *Blick*. <https://www.blick.ch/politik/das-absenzenbuechlein-entlarvt-baeumle-koepel-und-andere-nationalraete-sie-lassen-sich-fuers-schwaenzen-sogar-belohnen-id15564252.html> (19. Januar 2021).
- Von Ledebur, Michael. 2021. «SVP-Parlamentarier schwänzt Sitzungen». *Neue Zürcher Zeitung* (14. April 2021): 11.
- Vuignier, Renaud. 2011. *La problématique des députés-suppléants: le cas valaisan*. Lausanne: IDHEAP. Working Paper de l'IDHEAP. ●



# Die sozialversicherungsrechtliche Behandlung von Entschädigungen aus Parlamentsmandaten

Thomas Gächter  
 Professor für Staats-, Verwaltungs- und  
 Sozialversicherungsrecht, Universität Zürich  
 Lara Galli  
 MLaw, LL.M., wissenschaftliche Mitarbeiterin

## 1. Parlamentsmandat als Nebentätigkeit

Die schweizerische Demokratie ist traditionell auf allen Ebenen des Bundesstaates vom Milizprinzip geprägt. Staatliche Ämter und Funktionen werden demnach häufig ehrenhalber oder höchstens nebenamtlich wahrgenommen.<sup>1</sup> So gehen Mitglieder eines Milizparlaments in der Regel einer politikfremden Haupttätigkeit nach.<sup>2</sup> Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese tradierte Vorstellung der heutigen Realität noch entspricht, da der Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit Parlamentsmandaten zugenommen hat, sodass – zumindest auf Bundesebene – nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Parlamentstätigkeit nicht mehr als eine blossе Nebenbeschäftigung darstellt.<sup>3</sup>

Gerade weil der zeitliche Aufwand für die Mandate gross sein kann, sind Parlamentarier teilweise gezwungen, ihre sonstigen Erwerbstätigkeiten zu reduzieren.<sup>4</sup>

Entsprechend werden teilweise auch die Bezüge für die Parlamentsmitglieder generell erhöht oder diese steigen aufgrund der höheren Präsenzzeit in den Ratsgremien, wenn die Entschädigung ganz oder teilweise in der Form von Sitzungsgeldern erfolgt. Damit gewinnt auch die Frage nach der Versicherungspflicht für Entschädigungen aus Parlamentsmandaten an Bedeutung.

## 2. Einordnung im Recht der AHV

Für die Entschädigungen von Behördenmitgliedern legt die Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung in Art. 7 lit. i AHVV<sup>5</sup> ausdrücklich fest, dass diese als «massgebender Lohn» gelten und somit AHV-rechtlich als Entgelt für in unselbstständiger Stellung geleistete Arbeit behandelt werden. Der Begriff des «Behördenmitglieds» wird in der Wegleitung über den massgebenden Lohn der AHV, IV und EO (WML)<sup>6</sup> konkretisiert: Mitglieder eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Parlamente gelten gemäss dieser Weisung als Behördenmitglieder.<sup>7</sup> Diese weite Auslegung des Begriffs kann zwar durchaus hinterfragt werden (siehe sogleich Ziff. 3), ist vom Bundesgericht aber akzeptiert und wird in der Praxis gelebt.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, N 1123 f.

<sup>2</sup> TSCHANNEN, N 1123.

<sup>3</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative «Teuerungsausgleich für die Einkommen und Vorsorge der Ratsmitglieder» vom 9. Dezember 2011, BBl 2012 393 f. (zit. Stellungnahme BR Teuerungsausgleich); TSCHANNEN, N 1126.

<sup>4</sup> Vgl. Stellungnahme BR Teuerungsausgleich.

<sup>5</sup> Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) vom 31. Oktober 1947, SR 831.101.

<sup>6</sup> BSV, Wegleitung über den massgebenden Lohn (WML) in der AHV, IV und EO, gültig ab 1. Januar 2019, Stand 1. Januar 2025.

<sup>7</sup> WML, Ziff. 4003.

<sup>8</sup> Vgl. Urteil des EVG H 274/03 vom 2. August 2004 E. 3; Urteil des BGER 9C\_469/2021 vom 8. März 2022 E. 5.

Anknüpfend an die AHV-rechtliche Einordnung wird die Entschädigung aus Parlamentsmandaten auch in der Invalidenversicherung, der Erwerbsersatzordnung, der Arbeitslosenversicherung sowie den Familienzulagen als Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit betrachtet und es besteht eine obligatorische Unterstellung in den jeweiligen Sozialversicherungen.<sup>9</sup> Aufgrund der ausdrücklichen Bestimmung in Art. 7 lit. i AHVV sowie der weiten Auslegung des Behördenmitgliedsbegriffs in der WML erübrigt sich die eigentliche Qualifikation der Entschädigung von Parlamentsmitgliedern als selbstständiges oder unselbstständiges Erwerbseinkommen. Gleichwohl wirft diese Festlegung einige Fragen auf.

### 3. Parlamentarierinnen und Parlamentarier als Arbeitnehmende?

Gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt eine Erwerbstätigkeit dann als unselbstständig, wenn sie in untergeordneter Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit erbracht wird, ohne dass die arbeitnehmende Person ein wirtschaftliches Risiko trägt.<sup>10</sup> Die Tätigkeit muss zudem in objektiver – nicht aber in subjektiver Hinsicht – auf einen Erwerb ausgerichtet sein.<sup>11</sup>

Auf Bundesebene übt die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt aus (Art. 148 Abs. 1 BV<sup>12</sup>). Die vom Volk gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben keinen «Arbeitgeber» im klassischen Sinn und stehen bei ihrer Parlamentsarbeit auch in keinem Subordinationsverhältnis

zu einem solchen.<sup>13</sup> Sie können ihre Aufgaben weitgehend frei strukturiert wahrnehmen<sup>14</sup> und sind, im Gegensatz zu unselbstständigen Arbeitnehmenden, gerade nicht weisungsgebunden. Vielmehr verfügen sie über ein verfassungsrechtlich abgesichertes freies Mandat und unterliegen einem Instruktionsverbot (Art. 161 BV). Bei der Tätigkeit steht nicht das Erzielen von Erwerbseinkommen im Vordergrund, sondern die Ausübung politischer Rechte.<sup>15</sup> Zudem ist eine Vertretung für gewisse Rats- und Kommissionssitzungen nicht möglich.<sup>16</sup> Demgegenüber fehlt das die selbstständige Erwerbstätigkeit kennzeichnende Unternehmerrisiko, weshalb auch nicht von einer selbstständigen Tätigkeit im eigentlichen Sinne ausgegangen werden kann.<sup>17</sup>

Im Kontext dieser Besonderheiten trat 2024 eine Ausnahmebestimmung für die Mutterschaftsentschädigung in Kraft (Art. 16d Abs. 3 zweiter Teilsatz EOG<sup>18</sup>).<sup>19</sup> Grundsätzlich führt die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit zum vorzeitigen Untergang des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung (Art. 16d Abs. 3 erster Teilsatz EOG).

<sup>13</sup> Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative «Vorsorgeregelung für die Ratsmitglieder» vom 25. April 2002, BBl 2002 7082 ff. (zit. Bericht SPK Vorsorgeregelung), 7089; KIESER, Tätigkeit im Parlament – Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer oder etwas Sonstiges?, in: Portmann Wolfgang/Aubert Gabriel/Müller Roland A./Rudolph Roger (Hrsg.), Festschrift für Adrian von Kaenel, Zürich 2022, S. 259 ff. (zit. KIESER, FS), S. 261.

<sup>14</sup> KIESER, FS, S. 261.

<sup>15</sup> GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, Versicherungspflicht in der beruflichen Vorsorge für Entschädigungen aus einem Parlamentsmandat?, in: Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht 2015, S. 291.

<sup>16</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zu den Ständesinitiativen 19.311/20.313/20.323/21.311 vom 30. März 2023, BBl 2023 934 ff. (zit. Bericht SPK Ständesinitiativen).

<sup>17</sup> LOCHER/GÄCHTER, Grundriss des Sozialversicherungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, §22 N 19.

<sup>18</sup> Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz, EOG) vom 25. September 1952, SR 834.1.

<sup>19</sup> Bericht SPK Ständesinitiativen.

<sup>9</sup> KIESER, Studie zur Vereinbarkeit von Parlament, Beruf und Familie vom 22. August 2022, S. 21 f. (zit. KIESER, Studie).

<sup>10</sup> WML, Ziff. 1018 ff.

<sup>11</sup> Z.B. Urteil des BGR 9C\_469/2021 vom 8. März 2022 E. 5.1.

<sup>12</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

Die Teilnahme an Rats- und Kommissions-sitzungen, an denen eine Vertretung nicht vorgesehen ist, führt hingegen neu nicht mehr zum vorzeitigen Untergang des Anspruchs. Diese Ungleichbehandlung gegenüber allen anderen Arbeitnehmerinnen und insbesondere auch gegenüber Mitgliedern von Regierungen und Gerichten wurde damit gerechtfertigt, dass die Ausübung von politischen Mandaten nicht durch Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts vereitelt werden soll.<sup>20</sup> Die politische Natur der Tätigkeit, die in der Wahrung der Interessen der Wählerinnen und Wähler besteht, sowie im Erlass von Gesetzen, die für alle bindend sind, hebt die Parlamentstätigkeit ab.<sup>21</sup>

#### 4. Keine obligatorische Unterstellung in der beruflichen Vorsorge

Für die obligatorische Versicherungsunterstellung in der zweiten Säule wird im Grundsatz auf den Status der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers abgestellt (Art. 2 Abs. 1 BVG<sup>22</sup>). Der Begriff der Arbeitnehmenden wird in der beruflichen Vorsorge aber nicht ausdrücklich definiert, soll aber Personen umfassen, die unselbstständig erwerbstätig sind,<sup>23</sup> d.h. auch in der beruflichen Vorsorge wird in der Regel auf die AHV-rechtlichen Kriterien der unselbstständigen Erwerbstätigkeit abgestellt, ohne dass das AHV-Beitragsstatut allerdings formell verbindlich ist.<sup>24</sup> So kann gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Einzelfällen von der AHV-Gesetzgebung und der entsprechenden Qualifikation des Erwerbsstauts abgewichen

werden.<sup>25</sup> Im Gegensatz zur AHV-Gesetzgebung fehlt für die berufliche Vorsorge eine ausdrückliche Bestimmung i.S.v. Art. 7 lit. i AHVV. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Parlamentsmitglieder, d.h. deren Bezüge für die Ausübung ihres Mandats, in der 2. Säule obligatorisch versichert sind.

Da die allgemeinen AHV-rechtlichen Kriterien der Zuordnung eines Erwerbseinkommens für die Erfassung des Einkommens aus einem Parlamentsmandat wie beschrieben (Ziff. 3) nicht schlüssig sind und die berufliche Vorsorge von einem weniger weiten Erwerbstätigkeitsbegriff ausgeht als die AHV, kann nach unserer Einschätzung in einem solchen Fall von der AHV-rechtlichen Qualifikation abgewichen werden.<sup>26</sup> So ging denn auch der eidgenössische Gesetzgeber davon aus, dass keine BVG-Versicherungspflicht für die Bezüge von Parlamentsmitgliedern besteht, als er besondere Vorkehrungen für die berufliche Vorsorge eidgenössischer Parlamentarierinnen und -Parlamentarier getroffen hat.<sup>27</sup>

#### 5. Flexible Möglichkeiten zur Sicherung der Vorsorge

Die Frage der berufsvorsorgerechtlichen Behandlung der Bezüge stellt sich in der Praxis bislang allerdings eher selten, da die für eine obligatorische Versicherung erforderliche Mindestgrenze eines Jahreseinkommens von CHF 22'680 (Art. 2 Abs. 1 BVG) mit der Entschädigung aus Parlamentstätigkeit selten erreicht wird.<sup>28</sup> Für die Mitglieder der eidgenössischen Räte gilt für die berufliche Vorsorge dagegen die im PRG<sup>29</sup> vorgesehene Regelung, die nachfolgend näher erläutert wird. Somit stellt

---

<sup>20</sup> Bericht SPK Standesinitiativen.

<sup>21</sup> Vgl. Bericht SPK Standesinitiativen; GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 299.

<sup>22</sup> Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982, SR 831.40.

<sup>23</sup> GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 292.

<sup>24</sup> GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 293 mit Hinweisen.

---

<sup>25</sup> Urteil des Bundesgerichts 9C\_389/2009 vom 16. März 2010 E. 2.2; zum Ganzen: GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 293 f.

<sup>26</sup> KIESER, FS, S. 263.

<sup>27</sup> BBl 1988 II 879 f.; vgl. GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 296.

<sup>28</sup> GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 291.

<sup>29</sup> Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über

sich einzig für kantonale und kommunale Parlamentsmitglieder, deren Entschädigung die BVG-Mindestgrenze übersteigt, die Frage, ob und wie sie in der beruflichen Vorsorge abgesichert sind.

Obwohl nach unserer Ansicht für Entschädigungen aus Parlamentsmandaten keine obligatorische Unterstellung nach BVG besteht, kann ein Beitrag an die berufliche Vorsorge der Parlamentsmitglieder geleistet werden. So erhalten Mitglieder der eidgenössischen Räte bis zum vollendeten 65. Altersjahr pauschale Beiträge in der Höhe von 16 Prozent des oberen Grenzbetrages nach Art. 8 Abs. 1 BVG (Art. 7 VPRG<sup>30</sup>), d.h. gegenwärtig konkret CHF 14'515, an die Vorsorge für Alter, Invalidität und Tod (Art. 7 PRG). Dabei trägt das Ratsmitglied einen Viertel der Vorsorgeentschädigung aus eigenen Mitteln bei (Art. 7 Abs. 1 VPRG). Der Bund entrichtet die Vorsorgeentschädigung an eine vom Ratsmitglied bezeichnete Vorsorgeeinrichtung im Sinne des BVG oder an eine Einrichtung der gebundenen Selbstvorsorge (Art. 7 Abs. 2 PRG). Kann die Vorsorgeentschädigung eines Ratsmitgliedes nicht oder nicht vollständig in eine solche Einrichtung eingebracht werden, so wird der entsprechende Teil der Vorsorgeentschädigung auf ein vom Parlament bezeichnetes Vorsorgewerk bei einer nicht registrierten Vorsorgeeinrichtung überwiesen (Art. 7 Abs. 3 PRG).

Bei der Einführung dieser Regelung im Jahr 1988 war es das erklärte Ziel, für jene Ratsmitglieder eine Lösung vorzusehen, für die das Parlamentsmandat die einzige Einnahmequelle bzw. der Hauptberuf ist.<sup>31</sup> Es werden somit (teilweise) Lücken in der beruflichen Vorsorge kompensiert, die

entstehen könnten, wenn ein Ratsmitglied andere Erwerbstätigkeiten für ein Parlamentsmandat reduziert.<sup>32</sup> Im Unterschied zur obligatorischen beruflichen Vorsorge werden die Beiträge aber nicht individuell aufgrund des tatsächlich erzielten Lohnes berechnet (vgl. Art. 16 BVG), was der Grundkonzeption des BVG nicht entspricht, zumal es zu einem Ungleichgewicht zwischen den Ratsmitgliedern führen kann, wenn keine Rücksicht auf ihre individuelle Einkommenssituation genommen wird.<sup>33</sup> Dadurch, dass das tatsächlich erzielte Einkommen nicht berücksichtigt wird, ist zudem auch nicht gewährleistet, dass das BVG-Minimum erreicht wird.<sup>34</sup>

Die berufliche Vorsorge kantonaler und kommunaler Parlamentarier ist unterschiedlich organisiert.<sup>35</sup> In den meisten Kantonen besteht keine Versicherungspflicht in der zweiten Säule oder stellt sich die Frage aufgrund der bescheidenen Bezüge (noch) nicht. Die bestehenden Versicherungsmöglichkeiten sind zudem uneinheitlich. Geht man, wie hier vertreten, davon aus, dass für Einkommen aufgrund eines Parlamentsmandats keine Versicherungspflicht in der beruflichen Vorsorge besteht, liegt es in der Gestaltungsfreiheit der kantonalen Gesetzgeber, ob und in welcher Weise sie ihre Parlamentsmitglieder in der zweiten Säule absichern wollen. Die Kantone sind in der Ausgestaltung – innerhalb der Rahmenbedingung der ausserobligatorischen Vorsorge (Art. 1 BVG)<sup>36</sup> – frei, haben die Regelung aber auf Gesetzesstufe festzuhalten.

Eine Möglichkeit wären Pauschalbeiträge, wie sie auf Bundesebene vorgesehen sind. Dabei sind die Obergrenze nach Art. 1

---

die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG) vom 18. März 1988, SR 171.21.

<sup>30</sup> Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) vom 18. März 1988, SR 171.21.

<sup>31</sup> BBl 1988 II 880.

<sup>32</sup> KIESER, FS, S. 272.

<sup>33</sup> Vgl. GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 295.

<sup>34</sup> GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 295.

<sup>35</sup> GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 300.

<sup>36</sup> HERMANN WALSER, Weitergehende berufliche Vorsorge, in: Meyer Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherheit, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIV, 3. Aufl., Basel 2016, N 1 ff.

Abs. 2 BVG<sup>37</sup> sowie der Grundsatz der Angemessenheit nach Art 1 Abs. 3 BVG zu beachten. Zudem ist mit den Steuerbehörden abzuklären, ob und unter welchen Voraussetzungen die Pauschalbeiträge steuerbefreit wären. Im weitergehenden Vorsorgebereich bleibt es dabei den Vorsorgeeinrichtungen überlassen, die für die Finanzierung der Leistungen nötigen Beiträge und das diesen zugrunde liegende Beitragssystem festzulegen. Der Vorteil der Lösung mit Pauschalbeiträgen nach Vorbild des Bundes liegt in der administrativen Einfachheit, da für alle Ratsmitglieder, unabhängig von ihrem tatsächlichen Verdienst und ihrer beruflichen Situation neben dem Ratsmandat, eine gleich hohe Pauschale ausbezahlt wird.

Es wäre aber auch möglich, eine freiwillige Versicherung vorzusehen, die in Abhängigkeit zum tatsächlich erzielten Einkommen aus parlamentarischer Tätigkeit steht. Diese Möglichkeit wurde auf Bundesebene im Rahmen einer parlamentarischen Initiative 2011 diskutiert, aber nicht umgesetzt.<sup>38</sup> Diese Versicherung könnte allen Ratsmitgliedern angeboten werden oder nur denjenigen, die die Lohngrenze nach Art. 7 BVG sowie die Altersgrenze nach Art. 2 Abs. 1 BVG erreichen und nicht bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben.

Würde man die erstere Variante wählen und die Möglichkeit allen Ratsmitgliedern anbieten, d.h. auch solchen, die bereits hauptberuflich erwerbstätig und versichert sind, hätte dies zur Folge, dass diese Personen bei zwei Vorsorgeeinrichtungen

versichert wären, was im Leistungsfall zu gewissen Schwierigkeiten führen kann.<sup>39</sup> Je nach den entsprechenden reglementarischen Bestimmungen wäre es den entsprechenden Ratsmitgliedern aber möglich, sich bei der Vorsorgeeinrichtung, bei der sie obligatorisch versichert sind, für die Entschädigung zusätzlich versichern zu lassen (Art. 46 Abs. 2 BVG). Der Vorteil einer individuellen Lösung wäre, dass die Höhe der Vorsorgeentschädigung die Zeit widerspiegelt, die einzelne Parlamentarier für die Parlamentstätigkeit aufwenden.<sup>40</sup> Alternativ könnte auch eine Pauschale als Einlage in die dritte Säule vorgesehen werden, wobei die entsprechenden Einlagen gemäss den bundesrechtlich vorgesehenen Schranken betragslich limitiert wären.

## 6. Fazit

Die Auswirkungen eines Parlamentsmandates auf die sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Ratsmitglieder sind im Einzelfall recht unterschiedlich. Wird eine Erwerbstätigkeit eingeschränkt, um die Parlamentstätigkeit wahrzunehmen, führt dies in der Regel zu einer Reduktion der Absicherung, da die Entschädigungen für Parlamentsmandate eher bescheiden sind, v.a. im Verhältnis zur investierten Zeit.<sup>41</sup> Dies gilt insbesondere für die Parlamente der Gemeinden und Kantone. Im Hinblick auf die Tatsache, dass der zeitliche Aufwand solcher Mandate es in der Regel auch tatsächlich erlaubt, weiteren bezahlten Tätigkeiten nachzugehen, kommt der sozialen Absicherung der Parlamentstätigkeit nur eine Ergänzungsfunktion zu.<sup>42</sup> Die Problematik akzentuiert sich allerdings bei Parlamentsmitgliedern, die neben ihrem Parlamentsmandat keinen oder nur geringfügigen Erwerbstätigkeiten

<sup>37</sup> Das versicherte Einkommen darf das AHV-pflichtige Einkommen nicht übersteigen.

<sup>38</sup> Bericht des Büros des Ständerates zur Parlamentarischen Initiative «Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen sowie Anpassung der Regelung betreffend der beruflichen Vorsorge der Ratsmitglieder» vom 18. November 2011, BBl 2012 383 ff.

<sup>39</sup> GÄCHTER/GECKELER HUNZIKER, S. 299 mit Hinweisen.

<sup>40</sup> BBl 2012 387.

<sup>41</sup> KIESER, FS, S. 271.

<sup>42</sup> Bericht SPK Vorsorgeregulung.

nachgehen. Dies dürfte insbesondere bei Familienarbeit oder Ausbildung (Studium) der Fall sein.

Für die 1. Säule und die danach ausgerichteten Sozialversicherungszweige besteht eine Unterstellung und damit eine Absicherung (Ziff. 2). In der 2. Säule besteht nach unserer Ansicht jedoch keine Versicherungspflicht, selbst wenn die Bezüge die Mindestgrenze gemäss Art. 2 Abs. 1 BVG überschreiten (Ziff. 4). Dies bedeutet aber nicht, dass kein Beitrag an die berufliche Vorsorge der Parlamentarierinnen und Parlamentarier geleistet werden kann (Ziff. 5). Auf Bundesebene ist eine Lösung mit pauschalen Entschädigungen vorgesehen und auf Kantons- und Gemeindeebene sind im Rahmen der ausserobligatorischen Vorsorge verschiedene Lösungen denkbar. Schwierigkeiten ergeben sich bei der Regelung im Parlamentsressourcengesetz auf Bundesebene aufgrund der knappen Regelung im Gesetz, die manche Fragen offenlässt, und bei der Koordination mit dem Sozialversicherungssystem generell und dem konkreten Versicherungsschutz einzelner Parlamentarier.<sup>43</sup> Problematisch bleibt auch die Diskrepanz zwischen der ersten und zweiten Säule, die sich aus der nach unserer Ansicht zu weiten Auslegung des Behördenmitgliedsbegriffs in der ersten Säule ergibt (Ziff. 3). Insofern erscheint eine Harmonisierung innerhalb der zwei bzw. drei Säulen wünschenswert.

Im Hinblick auf die steigende zeitliche Belastung und die Tatsache, dass das Einkommen aus der Parlamentstätigkeit für einige Parlamentsmitglieder eine massgebliche Einkommensquelle darstellt, kann durchaus die Frage aufkommen, ob eine bessere Absicherung in der zweiten Säule angezeigt wäre.<sup>44</sup> Will man Lücken vermeiden, könnten die relativ tief gehaltenen Vorsorgebeiträge (Pauschalen) erhöht wer-

den, wo solche vorgesehen sind,<sup>45</sup> oder wären freiwillige Vorsorgelösungen angezeigt. Denn obwohl in der Schweiz politische Mandate in der Legislative kaum aus finanziellen Erwägungen wahrgenommen werden, sollten die (eher geringe) Entschädigung sowie die damit verbundene und v.a. in der zweiten Säule nicht zwingend vorgesehene sozialversicherungsrechtliche Absicherung niemanden davon abhalten, sich für ein solches Amt zu bewerben. ●

---

<sup>43</sup> KIESER, FS, S. 267; 272.

<sup>44</sup> Vgl. Bericht SPK Vorsorgeregelung.

<sup>45</sup> Vgl. Bericht SPK Vorsorgeregelung, 7086.



# Das «Politikverbot» für junge Mütter ist abgeschafft – für manche von ihnen jedenfalls

**Die neue Ausnahme bei der Mutterschaftsentschädigung betrifft kantonale Parlamente mit Stellvertretungssystem nicht oder nur zum Teil.**

Als die grünliberale Nationalrätin Kathrin Bertschy nach der Geburt ihres Kindes Ende 2018 im Februar 2019 wieder an Kommissionssitzungen und später auch an der Frühlingssession teilnahm, verlor sie ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung. Die Ausgleichskasse taxierte ihre Teilnahme am Ratsbetrieb als Erwerbstätigkeit, weil diese vom Bund entschädigt werde und bei der Berechnung der Taggelder mitberücksichtigt worden sei. Das Berner Verwaltungsgericht und später auch das Bundesgericht stützten diese Auffassung.

Das Urteil des Bundesgerichts provozierte einige Kritik. Der von Bertschy co-präsierte Frauendachverband Alliance f zog dieses «Politikverbot» für frischgebackene Mütter an den Menschenrechtsgerichtshof weiter und bezeichnete die Argumentation des Bundesgerichts als sexistisch. Mütter würden demokratisch entmündigt und Väter gälten in der Säuglingsbetreuung als untauglich. Damit verstosse der Entscheid gegen das in der Bundesverfassung verankerte Recht auf Gleichstellung.

Man musste die Kritik nicht in dieser Schärfe teilen, um zu erkennen, dass hier eine politische Klärung angezeigt ist. Vier Kantone schickten Standesinitiativen ins eidgenössische Parlament mit der Forderung, es Frauen auf allen Legislativebenen zu ermöglichen, ihre Mandate während des Mutterschaftsurlaubs wahrzunehmen, ohne dadurch den Anspruch auf die Mutter-

schaftsentschädigung und den Mutterschutz aus ihrer beruflichen Tätigkeit zu verlieren.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerats arbeitete eine entsprechende Änderung des Gesetzes zum Erwerbssersatz aus, die in beiden Kammern breit unterstützt wurde. Uneins waren sich die Räte einzig in der Frage, ob diese neue Ausnahme von der geltenden Regelung auf Parlamente beschränkt sein soll, die keine Stellvertretungsregelung kennen. Der Nationalrat war klar dagegen, weil das je nach kantonalem System schwierig umzusetzen sei. Der Ständerat hingegen gewichtete den Mutterschutz höher. Man riskiere, dass Frauen sonst unter Druck kommen könnten, an den Sitzungen teilzunehmen. Das überzeugte den Nationalrat zwar nicht, aber er lenkte ein, damit man das Geschäft schnell abschliessen konnte.

Der Bundesrat hat die neue Regelung samt Ausführungsbestimmung auf Anfang Juli 2024 in Kraft gesetzt. Unabhängig von der politischen Bewertung haben wir in Kantonen mit Stellvertretungssystem nachgefragt, was die neue Ausgangslage für sie bedeutet, und welche Probleme sie allenfalls bei der Umsetzung stellen. Lesen Sie im Folgenden die Stellungnahmen zur neuen Regelung aus dem Wallis und aus Genf.

## 1. **Compatibilité entre la maternité et le travail parlementaire: application de la nouvelle législation dans le canton du Valais**

---

Sarah Williner  
Adjointe du chef du Service parlementaire

---

### 1.1 **Mise en œuvre dans un canton appliquant un système de suppléance**

Le canton du Valais applique un système de suppléance. En plus des 130 députés, 130 députés-suppléants, qui ont les mêmes droits et obligations que les députés, sont élus à chaque législature.<sup>1</sup> Les députés peuvent se faire remplacer<sup>2</sup> par des suppléants lors des séances plénières et par d'autres députés ou des députés-suppléants au sein des commissions.<sup>3</sup> Les commissions de haute surveillance ou d'enquête parlementaire constituent les seules exceptions où les membres ne peuvent pas se faire remplacer.<sup>4</sup> Les répercussions de la modification de la loi sur les allocations pour perte de gain entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2024, selon laquelle les parlementaires ne perdent pas leur

allocation de maternité si, pendant cette période, elles siègent dans des conseils ou commissions où aucune suppléance n'est prévue, sont donc comparativement minimes pour le canton du Valais. La situation a seulement changé pour les députées membres d'une commission de haute surveillance (commission des finances, commission de gestion ou commission de justice) ou d'une commission d'enquête parlementaire, qui ont ainsi désormais le droit de participer aux séances de ces commissions sans devoir renoncer à leurs allocations. Pour les sessions du Grand Conseil, elles peuvent se faire remplacer et ne sont donc pas autorisées à participer aux séances plénières.

Le Conseil national s'est montré favorable à ne pas faire dépendre le maintien du versement des allocations de maternité de la possibilité d'être suppléée, pour éviter une inégalité de traitement des parlementaires.<sup>5</sup> La porte-parole de la commission du Conseil national souligne que les cantons seraient indirectement forcés de modifier leurs réglementations en matière de suppléance afin de remédier à cette inégalité de traitement. Il reste à voir si, à l'avenir, des efforts seront fournis en vue d'adapter les réglementations en matière de la représentation sur la base de la décision du Parlement fédéral de conditionner le versement de l'allocation de maternité des parlementaires à la possibilité d'être remplacée dans leur fonction. On peut douter que les raisons pour lesquelles les membres des commissions de haute surveillance ne peuvent pas se faire remplacer, contrairement aux membres des commissions thématiques et de l'assemblée plénière, soient considérées comme moins importantes que le fait qu'il y a inégalité de traitement lorsqu'une parlementaire membre d'une commission de haute surveillance peut participer à une séance de cette commission pendant son congé

---

<sup>1</sup> Art. 15 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) du 28 mars 1996.

<sup>2</sup> Le Règlement du Grand Conseil prévoit que les députés ne peuvent pas se faire représenter, mais peuvent se faire remplacer (cf. art. 23 al. 1 et art. 24 al. 2 du Règlement du Grand Conseil [RGC] du 13 septembre 2001). Cette distinction se fonde sur le fait que le membre du Grand Conseil qui remplace le membre de la commission n'est pas contraint d'adopter la même position que le membre de la commission représenté, mais participe à la séance en question sans instruction. Cette distinction terminologique n'a toutefois pas d'importance dans le cas présent, car dans la réglementation prévue par la loi sur les allocations pour perte de gain, il ne s'agit que de savoir si une personne peut d'être suppléée.

<sup>3</sup> Art. 24 al. 2 RGC.

<sup>4</sup> Art. 24 al. 1 RGC.

<sup>5</sup> Bulletin officiel N 2023 1608 s.

maternité, alors que sa collègue membre d'une commission thématique n'y est pas autorisée. Il serait en effet beaucoup plus significatif d'aller vers une suppression totale du système des suppléants dans les commissions thématiques, voire en séance plénière, au seul profit d'une égalité de traitement de toutes les femmes parlementaires qui souhaitent participer aux séances pendant leur congé maternité. Cette possibilité est donc considérée comme peu probable.

## 1.2 Présidentes en congé maternité

Comme exposé par la porte-parole de la commission du Conseil des Etats dans la procédure d'élimination des divergences, il s'agit en premier lieu que les rapports de force soient correctement représentés.<sup>6</sup> Les rapports de force ne seraient toutefois pas représentés correctement lorsque la parlementaire qui touche une allocation de maternité est présidente ou vice-présidente du Grand Conseil ou d'une commission. Sauf erreur, ce cas n'est pas mentionné dans la documentation des Chambres fédérales.

Certes, une suppléance est prévue pour la fonction de président ou présidente dans la plupart des cas afin de garantir le fonctionnement du conseil ou de la commission en l'absence du président ou de la présidente. Dans le canton du Valais, en cas d'empêchement de la présidente du Grand Conseil, sa fonction est exercée par le premier vice-président, à défaut par le deuxième.<sup>7</sup> Les présidentes et présidents de commissions sont remplacés par les vice-présidentes et vice-présidents.<sup>8</sup> On peut toutefois se demander si ces remplacements peuvent aussi être incluses dans le champ d'application de la réglementation en matière de suppléance définie à l'article 16d alinéa 3 de la loi sur les alloca-

tions pour perte de gain. La suppléance de la présidente en cas d'empêchement doit permettre d'assurer la poursuite du fonctionnement correct du conseil. La présidente du Grand Conseil ne peut toutefois pas se faire remplacer par un membre de son groupe, de sorte que les rapports de force ne sont pas correctement représentés. Dans les commissions thématiques, la présidente peut certes se faire remplacer par un autre membre de son groupe, de sorte que l'équilibre des forces politiques soit respecté, mais le groupe concerné perd, pour la durée du congé maternité, la présidence qui lui revient sur la base de la répartition proportionnelle. Cela ne doit pas être négligé pour la raison suivante: en cas d'égalité des suffrages, la voix de la présidente du Grand Conseil et de la présidente d'une commission est décisive.<sup>9</sup> Même s'il arrive assez rarement que la présidente doive départager, il peut néanmoins s'avérer important qu'elle participe elle-même aux sessions ou séances pendant son congé maternité et manifeste sa volonté le cas échéant. L'obligation qu'elle se fasse remplacer par un vice-président dans de telles situations semblerait aller à l'encontre de l'idée de base qui a débouché sur l'adaptation de la disposition législative.

Contrairement au Grand Conseil, les commissions ne prennent pas de décision définitive, mais adoptent des propositions à l'intention du plénum. Il faudrait donc vérifier encore plus en détail si la présidente du Grand Conseil qui prend une décision définitive en raison de sa voix décisive doit être soumise au même traitement que la présidente d'une commission thématique. La question de savoir si la nouvelle réglementation s'applique aussi aux présidentes est importante. Elle l'est en particulier pour la présidente et les vice-présidentes du Grand Conseil concernant leur participation aux séances du Bureau

<sup>6</sup> Bulletin officiel E 2023 870 s.

<sup>7</sup> Art. 16 al. 3 RGC.

<sup>8</sup> Art. 26 al. 2 RGC.

<sup>9</sup> Art. 105 al. 1 et art. 32 al. 3 RGC.

du Grand Conseil. Contrairement aux présidents de groupes, qui peuvent se faire remplacer par les vice-présidents lors de la séance du Bureau<sup>10</sup>, les trois membres de la présidence du Grand Conseil n'ont pas la possibilité de se faire remplacer. Il devrait donc être admis que la présidente et les vice-présidentes puissent participer au moins aux séances du Bureau malgré l'allocation de maternité, d'autant plus que la présidente y a aussi une voix prépondérante en cas d'égalité<sup>11</sup>.

Le Bureau du Grand Conseil du canton du Valais aura à décider le cas échéant, en tenant compte de ces réflexions et en se référant à d'éventuelles solutions de la Confédération ou d'autres cantons, si les fonctions de présidente et de vice-présidentes du Grand Conseil ainsi que de présidentes des commissions thématiques peuvent aussi être incluses dans le champ d'application de l'article 16d alinéa 3 de la loi sur les allocations pour perte de gain.

## 2. Représentativité politique et suppléance au Grand Conseil genevois

---

Irène Renfer  
Secrétaire générale adjointe

---

La conciliation d'un mandat parlementaire avec la vie professionnelle et familiale est une problématique qui est régulièrement abordée et qui, dans un système de milice, restera certainement toujours d'actualité.

### 2.1 La question des horaires des séances

Cette question peut être considérée sous différents angles, avec en premier lieu l'aspect purement organisationnel du parlement, à savoir les horaires et les jours de

séance tant des commissions parlementaires que des sessions plénières. Sans donner ici un tableau complet des différentes possibilités et solutions adoptées par les parlements cantonaux, on peut mentionner que certains ont opté pour une session hebdomadaire en journée, d'autres pour des sessions en journée selon un rythme variable et que Genève a retenu le système des sessions en fin de journée et le soir. La fréquence et les horaires des séances des commissions varient également d'un canton à l'autre.

Les différentes modalités organisationnelles dépendent des traditions de chaque parlement, de la configuration géographique du canton. Chaque solution peut être favorable ou défavorable aux membres du Grand Conseil en fonction de leur activité professionnelle (libérale, dans le secteur privé, de fonctionnaire ou encore sans activité professionnelle rémunérée, comme par exemple les étudiants ou les retraités). Tout changement du rythme du travail parlementaire, même s'il vise à améliorer la conciliation du mandat politique avec la vie professionnelle et privée rencontre donc des oppositions et il peut être difficile d'en changer. A Genève, cela s'illustre notamment avec des projets de loi qui ont tenté de modifier l'organisation parlementaire, sans succès.<sup>12</sup> En revanche, une modification des horaires des sessions plénières est intervenue en 2016, sous l'impulsion du président. Celle-ci a consisté à supprimer la dernière séance du vendredi soir permettant ainsi au Grand Conseil de terminer ses travaux à 20h au lieu de 23h (l'horaire en soirée a été maintenu pour les séances du jeudi). Ce changement, après avoir été critiqué, est finalement bien entré dans les habitudes, de sorte qu'il serait difficile aujourd'hui de revenir en arrière.

---

<sup>10</sup> Art. 18 al. 2 RGC.

<sup>11</sup> Art. 19 al. 3 RGC.

---

<sup>12</sup> PL 11734 pour le dernier en date.

## 2.2 La question du respect de la représentativité issue des élections

La question de la conciliation d'un mandat électif avec la vie professionnelle et familiale est également à considérer au regard de la représentativité issue des élections lors desquelles le corps électoral donne ses voix à ses représentants. Pour que la représentativité issue des élections soit effective, il convient que le parlement, que ce soit en session plénière ou en séances de commissions, puisse siéger au complet. A Genève, avant l'entrée en vigueur de la constitution de 2012, il n'y avait pas de suppléance. En revanche, un système de remplacement existait déjà pour les séances des commissions. Tout membre d'un groupe absent, quel que soit le motif de son absence, pouvait se faire remplacer par un autre membre de son groupe lors d'une séance de commission. Ce système était limité aux séances de commissions, les plénières ne pouvant pas connaître un système de remplacement qui aurait fait appel au don d'ubiquité. La représentativité était donc mieux assurée en commission qu'en plénière, alors même que c'est cette dernière qui prenait les décisions finales comme législateur.

Avec l'introduction de la suppléance (art. 82 cst. GE), conçue pour tout type d'absence, que son motif soit purement ponctuel ou de longue durée, comme une maladie, des obligations militaires, professionnelles ou un congé maternité, le parlement peut désormais théoriquement systématiquement siéger au complet.

Le nombre de suppléants par groupe politique correspond au nombre de membres de celui-ci en commission, avec une exception pour les groupes qui ne disposent que d'un siège en commission et pour lesquels le nombre de suppléants est porté à deux (art. 27A, al. 1 LRGC). Cette règle reprend le fonctionnement de la Commission de grâce, qui comprend des suppléants dési-

gnés selon ce même calcul. Les suppléants sont les viennent-ensuite (art. 27A, al. 2 LRGC) et peuvent remplacer un membre titulaire tant en commission qu'en plénière (art. 27A, al. 4 LRGC). La suppléance est venue s'ajouter au système de remplacement déjà connu pour les séances de commission et permet à la plénière de siéger au complet la plupart du temps.

## 2.3 Le droit individuel de siéger et la représentativité au regard du congé maternité

Les possibilités de remplacement ou de suppléance connues et utilisées au Grand Conseil genevois ont donc l'avantage de permettre au parlement de mener ses travaux en respectant au maximum la proportionnalité issue des urnes. Il s'agit en réalité d'une représentativité que l'on pourrait qualifier d'institutionnelle et non pas de personnelle.

En effet, si un remplacement ou une suppléance est bénéfique pour l'institution, qu'en est-il du droit individuel de chaque membre élu de siéger? Si dans la majorité des cas, un remplacement ou une suppléance permet à un membre du parlement de faire face à un imprévu, peut-être même de mieux concilier sa vie professionnelle et familiale avec un mandat politique, en faisant face à des absences plus ou moins volontaires, la question d'un congé maternité et des allocations qui en dépendent peut prendre une forme plus contraignante.

Ainsi, la modification de la loi sur les allocations pour perte de gain prévoit que les mères peuvent exercer leur mandat parlementaire sans perdre leur droit à l'allocation de maternité, à condition qu'au sein de leur parlement un système de suppléance ne soit pas prévu. Dans ces cas, les mères en congé de maternité peuvent désormais choisir de siéger, sans perdre leur droit à l'allocation, tout en sachant que si elles ne peuvent pas siéger ou choisissent de ne pas siéger, la représentativité

té politique sera temporairement modifiée. En revanche, pour toute femme en congé maternité dans un canton qui connaît un système de suppléance, le choix de siéger implique la perte de son droit à l'allocation de maternité.

Dès lors que le Grand Conseil de la République et canton de Genève connaît un système avec des membres suppléants, la modification récente décidée par le législateur fédéral n'a pas d'impact, sauf à renoncer à son allocation maternité si l'élue siège pendant son congé maternité, comme c'était déjà le cas avant le 1<sup>er</sup> juillet 2024. D'un point de vue purement administratif, cette modification n'a pas non plus engendré de changement de pratique pour le secrétariat général du Grand Conseil. Elle a cependant ancré de manière claire dans la loi la conséquence d'une participation à une séance de commission ou à une séance plénière durant cette période. ●



# Einigungskonferenz als schlechtes Omen für Volksabstimmungen

**Uneinigkeit im Parlament geht oft mit der Ablehnung der betroffenen Vorlagen an der Urne einher**

---

Martina Flick Witzig  
Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Adrian Vatter  
Professor für Schweizer Politik,  
Universität Bern

---

Die Schweizer Gesetzgebung ist geprägt von einem ausgeprägten Prinzip der paritätischen Mitwirkung: National- und Ständerat müssen bei der Gesetzgebung Hand in Hand arbeiten – ein Gesetzestext kann nur dann in Kraft treten, wenn beide Kammern ihn in identischer Fassung billigen. Ist eine Vorlage in nur einer Kammer mehrheitsfähig, müssen Differenzen in einem aufwändigen Beratungsprozess bereinigt werden. Bleiben sie nach je drei Beratungen in beiden Räten bestehen, entsenden die parlamentarischen Kommissionen je 13 Mitglieder in die sogenannte Einigungskonferenz – ein Gremium, das intensiv an einer gemeinsamen Lösung arbeitet. Scheitert auch dieser Versuch oder stimmt eine der beiden Kammern dem Antrag der Konferenz nicht zu, wird die Vorlage abgeschrieben (Art. 91 ff. ParlG).

Die Einigungskonferenz gilt somit als Indiz einer tiefgreifenden Uneinigkeit im Parlament. Einige Stimmen gehen sogar so weit, sie als Vorboten einer späteren Ablehnung bei der Volksabstimmung zu deuten. Diese Vermutung liegt nahe. So zeigen beispielsweise Trechsel & Sciarini (1998) und Kriesi (2006), dass Vorlagen, die eine breite Zustimmung im Parlament gefunden haben, bessere Chancen haben, an der Urne zu bestehen. Die Mehrheitsverhältnisse in

den Räten bei den Schlussabstimmungen stellen damit eine Heuristik dar, die es der Stimmbürgerschaft erleichtert, sich eine Meinung zu einer Vorlage zu bilden. Ist sie im Parlament breit abgestützt, signalisiert dies, dass die fragliche Massnahme kaum umstritten ist. Muss dagegen eine Einigungskonferenz einberufen werden, zeigt das, dass zwischen National- und Ständerat ein dauerhafter Dissens besteht. Entsprechend sollte die Vorlage auch in der Stimmbevölkerung eher auf Skepsis stossen, was ihre Chancen an der Urne schmälert.

Aber hält diese Vermutung auch einer empirischen Überprüfung stand? Bis Ende 2024 wurden insgesamt 185 Einigungskonferenzen durchgeführt, in 43 Fällen folgte darauf eine Volksabstimmung. Auf den ersten Blick mag bereits der Unterschied zur Ablehnungsquote von Vorlagen, die ohne eine solche Konferenz ihren Weg durch den parlamentarischen Prozess fanden – 52 Prozent gegenüber 62 Prozent bei Einigungskonferenzen – die These zu belegen, dass Einigungskonferenzen ein schlechtes Omen für nachfolgende Urnengänge sind. Statistisch liegt dieser Unterschied jedoch noch im Rahmen der zu erwartenden Schwankungen und genügt daher nicht als Beleg für die formulierte Hypothese.

Wird der Zusammenhang einer vertieften Analyse unterzogen, die weitere Faktoren berücksichtigt, die potenziell die Annahmehancen bei Volksabstimmungen beeinflussen können, ergibt sich ein klareres Bild. Die dafür nötigen Daten stammen einerseits von der Website des Parlaments (Bundesversammlung 2025), andererseits

aus dem Datensatz von Swissvotes (2024). Im Rahmen einer logistischen Regressionsanalyse haben wir berücksichtigt, um was für eine Art von direktdemokratischem Instrument es sich handelt, da bekanntlich obligatorische Referenden deutlich höhere Annahmehancen aufweisen als fakultative Referenden und vor allem Volksinitiativen (Vatter 2024: 358). Einbezogen haben wir auch die Gesamtdauer der Beratungen im Parlament, die Position des Bundesrats und die Mehrheitsverhältnisse in beiden Räten bei den Schlussabstimmungen sowie die Stimmbeteiligung und das federführende Departement. Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Faktoren zeigt sich klar, dass Vorlagen mit vorangegangener Einigungskonferenz geringere Annahmehancen an der Urne haben: Konkret verringerten sich die Chancen in diesem Modell um 17 Prozentpunkte.

Das Muster zeigt sich bei einer breiten Palette an Themen. Beispiele der jüngeren Vergangenheit sind das Medienpaket (2022), das CO<sub>2</sub>-Gesetz (2021) und das Jagdgesetz (2020), die jeweils nach einer Einigungskonferenz vor dem Volk scheiterten. Auch im Bereich der Altersvorsorge – von der 11. AHV-Revision (2004) bis zur Reform der beruflichen Vorsorge (2024) – lässt sich immer wieder beobachten, dass Einigungskonferenzen einem späteren Nein der Stimmbürger vorausgehen. Zwischen den Jahren 2000 und 2003 waren zudem mehrere Energievorlagen betroffen.

Wie lässt sich der Zusammenhang zwischen Einigungskonferenzen und dem vergleichsweise häufigen Scheitern von Vorlagen an der Urne erklären? Wir gehen davon aus, dass es nicht die Einigungskonferenzen per se sind, die für die geringeren Erfolgchancen an der Urne verantwortlich sind. Vermutlich weiss nur ein kleiner Anteil der Stimmberechtigten zum Zeitpunkt der Abstimmung, ob eine Einigungskonferenz stattgefunden hat. Entscheidender dürften vielmehr die politischen Differenzen sein, die sich im Parlament als so grundlegend

erwiesen haben, dass eine Einigungskonferenz überhaupt nötig geworden ist. Je stärker die Spannungen in den parlamentarischen Auseinandersetzungen sichtbar werden – etwa durch die fortgesetzte Berichterstattung in den Medien –, desto mehr Vorbehalte bleiben in der Stimmbürgerschaft, auch gegenüber der letztlich ausgearbeiteten Kompromisslösung. Die Einigungskonferenz kann demnach als eine Art Warnlampe interpretiert werden, die immer dann aufleuchtet, wenn im Parlament tiefgreifende Differenzen in der Beurteilung einer Vorlage bestehen.

## Literatur

- Bundesversammlung (2025). Einigungskonferenzen seit 1992. <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Einigungskonferenzen.xlsx>. Abgerufen am 30.01.2025.
- Kriesi, Hanspeter (2006). Role of the political elite in Swiss direct-democratic votes. *Party Politics* 12(5), 599–622.
- Swissvotes (2024). Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz. *Année Politique Suisse*, Universität Bern. [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch). Abgerufen am 22.11.2024.
- Trechsel, Alexander H. and Sciarini, Pascal (1998). Direct democracy in Switzerland: do elites matter? *European Journal of Political Research* 33: 99–124.
- Vatter, Adrian (2024). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.



# Profund kommentiertes Parlamentsrecht

## Rezension der zweiten Auflage von «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung»

---

Felix Uhlmann  
 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht  
 sowie Rechtsetzungslehre, Universität Zürich

---

Das Buch «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung» (Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002) ist 2024 in der zweiten vollständig überarbeiteten und aktualisierten Auflage erschienen. In der ersten Auflage waren Martin Graf, Cornelia Theler und Moritz von Wyss die Herausgeber, in der zweiten sind es Martin Graf und Andrea Caroni.

Das Parlamentsrecht ist in der juristischen Ausbildung ein eher vernachlässigtes Gebiet. Zwar werden die Studierenden im ersten Jahr an die Grundzüge des schweizerischen Staatswesens herangeführt und die Bundesversammlung spielt dabei natürlich eine wesentliche Rolle, doch werden die Einzelheiten des parlamentarischen Prozesses kaum vertieft. Spezialvorlesungen später im Studium sind eher selten; die Rechtsetzungslehre behandelt zwar auch den parlamentarischen Prozess, legt aber das Schwergewicht, mindestens in der Schweiz, üblicherweise auf Fragen der Gesetzesvorbereitung und der Redaktion auf Stufe der verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Vorbereitung.

Die praktische Bedeutung der Materie in Bund und Kantonen kann aber keinesfalls unterschätzt werden. Die Herausgeber der zweiten Auflage führen zu Recht an, dass die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Parlament in jüngerer Vergangenheit zugenommen hat. Aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre lässt sich festhalten,

dass das Parlament in früheren Darstellungen oft als «Störfaktor» guter Gesetzgebung angesehen wurde, heute aber die Bedeutung des parlamentarischen Verfahrens für die Qualität der Gesetzgebung vermehrt anerkannt wird. Selbstverständlich reicht die Bedeutung des Parlaments über die Gesetzgebung hinaus. Zu nennen sind Fragen der Oberaufsicht, der Gültig- und Ungültigerklärung von Volksinitiativen sowie Wahlen, insbesondere des Bundesrates. Das vorliegende Werk deckt diese Themen ab.

Die Herausgeber der zweiten Auflage sind intime Kenner des parlamentarischen Systems des Bundes und ergänzen sich sehr gut. Der Herausgeber der ersten und zweiten Auflage, Martin Graf, hat keinen juristischen Hintergrund, aber als ehemaliger Sekretär der staatspolitischen Kommission der eidgenössischen Räte umso mehr praktische Erfahrung. Andrea Caroni ist Ständerat, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen und damit einer der «Anwender» des Parlamentsgesetzes. Der Kommentar ist juristisch ausgerichtet, blickt aber immer wieder auch zurück auf Geschehnisse der schweizerischen Geschichte, so beispielsweise die Stärkung der Parlamentsverwaltung im Nachgang der sog. Mirage-Affäre (vgl. MARTIN GRAF, Art. 64, Rz. 4 ff.). Auch die übrigen Autorinnen und Autoren waren oder sind häufig mit dem Bundesparlament verbunden, sodass ein profundes Wissen über die Abläufe in der Bundesversammlung gesichert ist. Natürlich hätte man sich vielleicht auch vermehrt den kritischen Blick von ausserhalb gewünscht, doch ist dies keinesfalls den Herausgebern vorzuwerfen,

sind es doch eher die Universitäten, die das Parlamentsrecht schlicht zu wenig pflegen und deswegen auch geeignete Ansprechpartnerinnen und -partner gefehlt haben. Der Kommentar ist mindestens in den vom Unterzeichnenden gelesenen Stellen nicht defensiv oder rechtfertigend, sondern blickt durchaus (selbst-)kritisch auf die Regelungen des geltenden Rechts. Der Kommentar ist mit über 1300 Seiten viel zu umfangreich, als dass einzelne Beiträge hier besprochen werden könnten. Positiv ist zu erwähnen, dass verschiedene übergreifende Themen sorgfältig eingeführt werden, dass also die Leserin und der Leser nicht die wesentlichen, allenfalls gar widersprüchlichen Informationen aus den einzelnen Artikeln zusammenstückeln müssen. Dies gilt etwa für die Kommissionen des Parlaments (RUTH LÜTHI, Art. 42, Rz. 1 ff.) oder die Oberaufsicht (THOMAS SÄGESSER, Art. 26, Rz. 1 ff.). Etwas kürzer sind die Darstellungen der Gültigkeit von Volksinitiativen (ALEXANDRE FÜZESSÉRY, Art. 98, Rz. 1 ff.) oder der Wahlen des Bundesrates (RUTH LÜTHI, Art. 132 f., jeweils Rz. 1 ff.), wo vielleicht auch die historische Entwicklung und die Praxis nützlich gewesen wären, nicht zuletzt, um Ausländerinnen und Ausländern die einigermaßen schwer verständliche «Zauberformel» näher zu bringen. Beides sind aber auch Verfassungsfragen und mit Blick auf den Umfang des Werkes ist es verständlich, dass sich die Autorinnen und Autoren einschränken mussten.

Aus den gleichen Überlegungen ist nachvollziehbar, dass die Bezüge zu den kantonalen Regelungen eher selten sind; dies hätte den Umfang des Werkes offensichtlich gesprengt. In der ersten Auflage hat ein ausgewiesener Kenner des kantonalen Parlamentsrecht mitgewirkt; die heutigen Autorinnen und Autoren sind stärker auf den Bund ausgerichtet. Das tut der hohen Qualität dieser umfassenden Kommentierung keinen Abbruch. Vielmehr ist zu hoffen, dass die Kantone ihre eigenen Regelungen



noch intensiver im Lichte der Regelungen des Parlamentsgesetzes des Bundes reflektieren. Der föderale Dialog unter den Kantonen und zwischen Kantonen und Bund ist für die Weiterentwicklung des Parlamentsrechts zentral, insbesondere, weil – ceterum censeo – die Universitäten diese Lücken nicht oder nur sehr bedingt füllen. Das vorliegende Werk setzt Massstäbe, die in keiner Weise hinter den Arbeiten an einer Universität zurückstehen. ●



Bern, im Februar 2025

## Preis Ausschreiben der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP prämiert eine herausragende wissenschaftliche Arbeit zu Parlamentsfragen mit 5'000 Franken

Der Preis der SGP würdigt alle zwei Jahre eine neue herausragende **wissenschaftliche Arbeit** (Bachelor- oder Masterarbeit, Dissertation), die sich mit Fragen des **Parlamentarismus** beschäftigt und zu einem vertieften Verständnis der parlamentarischen Praxis von Bundesversammlung, Kantons- oder Gemeindeparlamenten sowie europäischer Parlamente beiträgt. Die Arbeit kann sich mit der Stellung der Parlamente, deren Aufgaben, Wirkungsweise, Einfluss, Organisation und Verfahrensregeln auseinandersetzen. Besonders willkommen sind Beiträge in einer der Landessprachen.

Das Preis Ausschreiben richtet sich an Studierende der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Geisteswissenschaften sowie fachlich spezialisierter Universitätsinstitute. Die Jury zieht für ihre Entscheidung inhaltliche, formale und sprachliche Kriterien heran und beurteilt den praktischen Nutzen der Arbeit. Besonderes Augenmerk gilt dem Bezug der Forschungsarbeit zur **Funktionsweise der Parlamente in der Schweiz**.

Die **Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP** wurde 1997 gegründet. In der Gesellschaft sind die Bundesversammlung, die Kantonsparlamente sowie zahlreiche Gemeindelegislativen mit ihren Mitgliedern und mit ihren Parlamentsdiensten vertreten. Die SGP hat unter anderem zum Ziel, die wissenschaftliche Forschung zu Parlamentsfragen zu fördern. Mit der Verleihung dieses Preises will sie eine Veröffentlichung der prämierten Forschungsarbeit erleichtern. Die Überreichung des Preises erfolgt im Rahmen der Jahrestagung der SGP im November 2025.

Bitte senden Sie Ihre Arbeit bis zum **23. April 2025** per E-Mail (PDF-Format) und Briefpost an:

Schweizerische Gesellschaft  
für Parlamentsfragen  
Preis Ausschreiben SGP  
3000 Bern

[sekretariat@sgp-ssp.net](mailto:sekretariat@sgp-ssp.net)

*Dr. Michael Strelbel, Sekretär der Gesellschaft, steht für Auskünfte gerne zur Verfügung: [sekretariat@sgp-ssp.net](mailto:sekretariat@sgp-ssp.net)*



Berne, février 2025

## Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires

**La Société suisse pour les questions parlementaires décerne un prix de CHF 5'000.– pour un travail scientifique excellent portant sur des questions parlementaires**

Décerné tous les deux ans, ce prix récompense, dans le but d'en faciliter la publication, **un travail scientifique récent de premier, deuxième ou troisième cycle (bachelor, master, doctorat)** portant sur des questions en lien avec l'institution parlementaire (Assemblée fédérale, parlements cantonaux, communaux ou européens. Ce travail peut traiter du statut des parlements, de leurs attributions, de leur efficacité, de leur influence, de leur organisation ou de leurs règles de procédure. Les contributions rédigées dans l'une des langues nationales sont particulièrement bienvenues.

Ce prix s'adresse aux étudiants des facultés de droit, de sciences politiques et de lettres ainsi qu'à ceux d'instituts universitaires spécialisés. Le jury tiendra compte de critères portant sur le fond et sur la forme, y compris de critères linguistiques. Il évalue également l'utilité pratique des travaux soumis. Il est essentiel que ceux-ci aient un lien direct avec le fonctionnement des parlements en Suisse.

La **Société suisse pour les questions parlementaires SPP** a été fondée en 1997 et réunit l'Assemblée fédérale, les parlements cantonaux et bon nombre de parlements communaux ainsi que leurs membres. Elle s'est donné pour but de promouvoir la recherche scientifique concernant les questions parlementaires, notamment par le biais de ce prix, lequel est destiné à faciliter la publication du travail de recherche primé. Le prix sera décerné à l'occasion de l'assemblée annuelle de la SSP en novembre 2025.

Veillez nous faire parvenir votre travail **d'ici au 23 avril 2025**, par courriers postal et électronique (format PDF), aux adresses suivantes :

Société suisse pour les  
questions parlementaires SSP  
Prix SSP 3000 Berne

[secretariat@sgp-ssp.net](mailto:secretariat@sgp-ssp.net)

*Dr. Michael Strelbel, secrétaire de la Société, est à votre disposition pour toute information : [sekretariat@sgp-ssp.net](mailto:sekretariat@sgp-ssp.net)*



## Tag der Parlamente am 7./8. November 2025 in Zürich

### Vorankündigung

Wir freuen uns, Sie im Herbst zum ersten «Tag der Parlamente» nach Zürich einzuladen. Unter dem Leitthema **«Wie stark ist unsere Demokratie? – Die Rolle der Parlamente in einer unsicheren Welt»** diskutieren wir an beiden Tagen, wie die Schweiz auf die globalen Entwicklungen in verschiedenen Politikbereichen reagieren kann und welche Rolle die Parlamente aller Staatsebenen spielen. Neben einem fest-

lichen Abendanlass am Freitag bietet Ihnen diese Veranstaltung die Gelegenheit, sich an Podiumsveranstaltungen, in interaktiven Formaten und im geselligen Teil mit Kolleginnen und Kollegen aus der ganzen Schweiz auszutauschen und zu vernetzen. Nähere Angaben zum Programm und zur Anmeldung finden Sie auf: [app.oniva.events/event/tag-der-parlamente-2025](https://app.oniva.events/event/tag-der-parlamente-2025).

## Journée des parlements les 7 et 8 novembre 2025 à Zurich

### Préavis

Nous avons le plaisir de vous inviter à la première « Journée des parlements » qui se tiendra à Zurich cet automne. Sous le thème principal **« Quelle est la force de notre démocratie ? – Le rôle des parlements dans un monde incertain »**, nous discuterons pendant les deux jours de la manière dont la Suisse peut réagir aux évolutions mondiales dans différents domaines politiques et du rôle des parle-

ments à tous les niveaux de l'État. Outre une soirée festive le vendredi, cette manifestation vous offre l'occasion d'échanger et de tisser des liens avec des collègues de toute la Suisse lors de tables rondes, de formats interactifs et d'une partie conviviale. Vous trouverez de plus amples informations sur le programme et l'inscription sur : [app.oniva.events/fr/event/tag-der-parlamente-2025](https://app.oniva.events/fr/event/tag-der-parlamente-2025).

## Giornata dei Parlamenti il 7/8 novembre 2025 a Zurigo

### Preavviso

Siamo lieti di invitarvi alla prima "Giornata dei Parlamenti" che si terrà a Zurigo il prossimo autunno. Con il tema principale **«Quanto è solida la nostra democrazia? – Il ruolo dei parlamenti in un mondo insicuro»**, in entrambe le giornate discuteremo di come la Svizzera possa rispondere agli sviluppi globali in vari settori politici e del ruolo che svolgono i parlamenti a tutti i livelli di governo. Oltre a una serata festiva

il venerdì, questo evento vi offre l'opportunità di scambiare idee e fare rete con colleghi provenienti da tutta la Svizzera durante gli eventi del panel, nei formati interattivi e nel programma sociale. Ulteriori informazioni sul programma e sulla registrazione sono disponibili all'indirizzo: [app.oniva.events/it/event/tag-der-parlamente-2025](https://app.oniva.events/it/event/tag-der-parlamente-2025).



# Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

---

## Bund

### *Bundesversammlung*

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

---

## Kantone – Cantons – Cantoni

### *Kantonsrat Zürich*

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

### *Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne*

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

### *Kantonsrat Luzern*

Silvan Wechsler, Leiter Parlamentsdienste, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: silvan.wechsler@lu.ch

### *Landrat Uri*

Kristin Arnold Thalmann, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, E: kristin.arnold@ur.ch

### *Kantonsrat Schwyz*

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

### *Kantonsrat Obwalden*

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, E: beat.hug@ow.ch

### *Landrat Nidwalden*

Emanuel Brügger, Landratssekretär, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: emanuel.bruegger@nw.ch

### *Landrat Glarus*

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

### *Kantonsrat Zug*

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, E: tobias.moser@zg.ch

### *Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg*

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

### *Kantonsrat Solothurn*

Markus Ballmer, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: markus.ballmer@sk.so.ch

### *Grosser Rat Basel-Stadt*

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@bs.ch

### *Landrat Basel-Landschaft*

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

### *Kantonsrat Schaffhausen*

Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 78, E: luzian.kohlberg@sh.ch

### *Kantonsrat Appenzell AR*

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

### *Grosser Rat Appenzell UR*

Roman Dobler, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 21, E: markus.doerig@rk.ai.ch

### *Kantonsrat St. Gallen*

Lukas Schmucki, Generalsekretär des Kantonsrates, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

### *Grosser Rat Graubünden*

Patrick Barandun, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

### *Grosser Rat Aargau*

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

### *Grosser Rat Thurgau*

Giuseppe D'Alelio, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: grossrat.sk@tg.ch

### *Gran Consiglio Ticino*

Tiziano Veronelli, Segretario generale del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 26, E: tiziano.veronelli@ti.ch

### *Grand Conseil Vaud*

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

### *Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis*

Nicolas Sierro, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: nicolas.sierro@parl.vs.ch

### *Grand Conseil Neuchâtel*

Inès Gardet/Matthieu Lavoyer-Boulianne, Secrétariat Général du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 60 20, E: Secretariat.GC@ne.ch

### *Grand Conseil Genève*

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

### *Parlement Jura*

Fabien Kohler, secrétaire général du Parlement jurassien, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: fabien.kohler@jura.ch

---

## Gemeinden – Communes – Comuni

### *Stadt Baden*

Marco Sandmeier, Schreiber Einwohnergemeinderat, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, E: marco.sandmeier@baden.ch

### *Bürgergemeinde Basel*

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

### **Stadt Bern**

Nadja Bischoff, Ratssekretariat des Stadtrats, Prediger-  
gasse 12, Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 28,  
E: nadja.bischoff@bern.ch

### **Stadt Biel – Ville de Bienne**

Omar El Mohib, Ratssekretär, Ratssekretariat des Stadtrates,  
Zentralstrasse 49, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 75,  
E: omar.elmohib@biel-bienne.ch

### **Gemeinde Davos**

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

### **Stadt Dietikon**

Patricia Meyer, Sekretärin des Gemeinderates, Stadthaus,  
Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 25,  
E: patricia.meyer@dietikon.ch

### **Ville de Fribourg – Stadt Freiburg**

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du  
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,  
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,  
E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

### **Ville de Genève**

Isabelle Roch-Pentucci, Cheffe de service du Conseil municipal  
Rue de la Coulouvrenière 44, 1204 Genève,  
T: 022 418 29 66, E: isabelle.roch-pentucci@ville-ge.ch

### **Stadt Gossau**

Beatrice Kempf, Stadtschreiberin, Stadtkanzlei, Rathaus,  
9201 Gossau, T: 071 388 42 72,  
E: beatrice.kempf@stadtgossau.ch

### **Gemeinde Köniz**

Chantal Fuchs, Leiterin Fachstelle Gemeindeparlament,  
Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06,  
E: chantal.fuchs@koeniz.ch

### **Stadt Kreuzlingen**

Michael Stahl, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und  
Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62,  
8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10,  
E: michael.stahl@kreuzlingen.ch

### **Stadt Langenthal**

Michael Strebél, Sekretär Stadtrat, Jurastrasse 22, 4901  
Langenthal, T: 062 916 22 65, E: michael.strebél@langenthal.ch

### **Ville de Lausanne**

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

### **Stadt Luzern**

Sira Steiner, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,  
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,  
E: sira.steiner@stadtluzern.ch

### **Stadt Opfikon**

Sara Schöni, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon,  
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24,  
E: sara.schoeni@opfikon.ch

### **Gemeinde Riehen**

David Studer Matter, Ratssekretär des Einwohnerrates,  
Gemeindeverwaltung Riehen, Wettsteinstrasse 1, 4125 Riehen,  
T: 061 646 82 83, E: david.studer@riehen.ch

### **Stadt Schaffhausen**

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat, Stadthaus,  
Pfarrhofgasse 2, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,  
E: sandra.ehrat@stsh.ch

### **Stadt St. Gallen**

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen,  
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

### **Stadt Thun**

Christoph Stalder, Sekretär Stadtrat, Rathaus, 3602 Thun,  
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

### **Stadt Uster**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste,  
Bahnhofstrasse 17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.  
reuter@uster.ch

### **Stadt Wetzikon**

Catherine Ricklin, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,  
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,  
E: catherine.ricklin@wetzikon.ch

### **Stadt Winterthur**

Marc Bernhard, Ratssekretär des Stadtparlamentes Winterthur,  
Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur,  
T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

### **Stadt Zug**

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

### **Stadt Zürich**

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

---

## Kirchenparlamente

### **Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich**

Kirchensynode  
Administration, Hirschengraben 50,  
8001 Zürich; T: 044 258 91 35, E: claude.hengartner@zhref.ch

### **Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich**

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

### **Evangelisch-reformierte Kirchengemeinde Zürich Kirchgemeindepapament**

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

---

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

### **Präsident**

Andrea Caroni, Ständerat, Herisau

### **Vizepräsident**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

### **Sekretär**

Michael Strebél, Politologe, Solothurn

### **Kassier**

Rolf Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon

### **Webmaster**

Reto Rudolf, a. Gemeinderat, Zürich

Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil GE, Genève;  
Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil du canton  
de Vaud, Vevey; Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen  
Rates des Kantons BE, Burgdorf; Felix Uhlmann, Professor für  
Staats- und Verwaltungsrecht und Rechtssetzungslehre, Basel;  
Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat ZH,  
Zürich

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

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

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

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

Redaktionsschluss  
der nächsten Nummer:  
31. Juli 2025.

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

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail  
(frank.sieber@pd.zh.ch).

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

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

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

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

Délai rédactionnel du prochain numéro:  
31 juillet 2025.

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

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique  
(frank.sieber@pd.zh.ch).

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

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

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

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

Termine redazione della prossima edizione:  
31 luglio 2025.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail  
(frank.sieber@pd.zh.ch).

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

Bildquelle / source de  
l'image / origine fotografia:  
www.parlament.ch



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen  
Société suisse pour les questions parlementaires  
Società svizzera per le questioni parlamentari