

Das Büro des Grossen Rates an den Grossen Rat des Kantons Thurgau

Frauenfeld, 17. Juni 2019

GRG Nr.	16	MO 25	268
---------	----	-------	-----

Motion gemäss § 75 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Kurt Egger, Ueli Fisch, Wolfgang Ackerknecht, Daniel Frischknecht und Andreas Guhl vom 29. August 2018 „Grossratspräsidium für Nichtregierungsparteien“

Beantwortung

Die fünf Motionäre haben am 29. August 2018 mit 29 Mitunterzeichnenden eine Motion eingereicht, mit der das Büro beauftragt werden soll, eine Vorlage zur Ergänzung von § 7 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) auszuarbeiten, wonach allen im Grossen Rat vertretenen Parteien, also auch den Nichtregierungsparteien, das Ratspräsidium nach einem fixen Turnus zugesprochen wird.

Begründet wird die Motion damit, dass die Nichtregierungsparteien in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hätten und aktuell 30 Sitze im Grossen Rat besetzten, deutlich mehr als die CVP (20), die FDP (20) und die SP (16); die SVP habe aktuell 44 Sitze inne. So sei heute ein Viertel der Mitglieder des Grossen Rates vom Präsidialamt ausgeschlossen. Es entspräche einem fairen und gesunden Demokratieverständnis, wenn auch die Nichtregierungsparteien periodisch das Präsidium innehaben würden. Auch bei den Nichtregierungsparteien gebe es qualifizierte Personen für dieses Amt. Das Präsidium einer Nichtregierungspartei wäre eine Wertschätzung gegenüber den Wählerinnen und Wählern dieser Parteien. Nach einem ungeschriebenen Gesetz bekleideten nur Mitglieder der Regierungsparteien das Präsidium des Grossen Rates. Einzige Ausnahme in der Thurgauer Geschichte sei das Präsidium von Walter Zurbuchen (EVP) in der Periode 1980/81 gewesen.

Bestehende rechtliche Grundlagen

§ 5 Absatz 1 GOGR legt fest, dass das Präsidium, das Vizepräsidium, das Ratssekretariat sowie die vier Stimmzählenden in der zweiten Hälfte des Monats Mai gewählt werden. Gemäss § 58 Absatz 1 GOGR werden das Präsidium und das Vizepräsidium des Grossen Rates in geheimer Wahl gewählt. Die Fraktionspräsidienkonferenz stellt gemäss § 70 Absatz 2 GOGR den Kontakt unter den Fraktionen sicher

und bereitet insbesondere die Wahlgeschäfte vor.

Es können somit alle Mitglieder des Grossen Rates zu einem der erwähnten Ämter vorgeschlagen werden.

Bestehende Praxis

Bisher unumstritten war, dass der amtierende Vizepräsident oder die amtierende Vizepräsidentin zum Präsidenten oder zur Präsidentin gewählt wird, was unter verschiedenen Gesichtspunkten sinnvoll ist. Einerseits wird damit gewährleistet, dass das Präsidium eine einjährige Erfahrung im Büro an der Seite des Präsidiums vorweisen und sich somit mit dem Ablauf der Geschäfte vertraut machen kann, andererseits stehen auch organisatorische Gründe hinter dieser Praxis. Am Abend des Wahltags wird die Grossratspräsidentenfeier von der Wohnsitzgemeinde des Präsidenten oder der Präsidentin ausgerichtet. Das erfordert einen organisatorischen Vorlauf von einem Jahr.

Die für die Vorbereitung der Wahlgeschäfte betraute Fraktionspräsidienkonferenz hielt bisher an der langjährigen Praxis fest, dass die vier Regierungsparteien innerhalb einer Legislatur je einmal das Präsidium innehaben. Die vier Regierungsparteien entsprachen bisher auch den vier grössten Fraktionen im Rat. Für das Präsidialjahr 1980/81 hat die FDP-Fraktion zugunsten von Walter Zurbuchen (EVP) verzichtet, was keine Änderung des Turnus nach sich gezogen hat.

Die Praxis, wonach die vier Regierungsparteien sich bezüglich des Grossratspräsidiums im Turnus abwechseln, wurde seit langem wiederholt in verschiedenen Gremien diskutiert, das letzte Mal ausführlich an den Konferenzen der Fraktionspräsidien in den Jahren 2015 und 2018 sowie in der vorberatenden Kommission „GOCR-Änderung 2016“. Im Folgenden werden die damals vorgebrachten Argumente aufgelistet.

Gründe für ein Berechnungsmodell mit Einbezug der Nichtregierungsparteien

- In einer Fraktionsgemeinschaft ist die kleinere Nichtregierungspartei in der Regel chancenlos, wenn es um das Präsidium geht.
- Das Parlament stellt das Abbild der Bevölkerung und des Wählerwillens dar, weshalb dies auch beim Präsidienturnus ersichtlich sein sollte.
- Das Grossratspräsidium soll in erster Linie von Persönlichkeiten, nicht von Parteien besetzt werden. Das Präsidium hat vor allem Moderationsaufgaben; es übt - ausser beim Stichentscheid - nicht Macht aus. Beim Präsidium kommen andere Kompetenzen zum Zug. Das Präsidium wird von der Bevölkerung als eine Person mit eigener Persönlichkeit, und nicht als eine Parteivertretung wahrgenommen.
- Es ist Aufgabe der Nichtregierungsparteien, eine geeignete Person vorzuschlagen, ungeachtet dessen, ob die Nichtregierungsparteien dieselbe politische Ausrichtung haben oder nicht.

- Die nun lange angewandte Praxis ist ein alter Zopf, der auch einmal abgeschnitten werden kann, weil kaum vorstellbar ist, dass eine Fraktion freiwillig aufs Präsidium verzichtet. Dass es in den letzten vierzig Jahren lediglich eine Ausnahme vom Turnus gegeben hat, ist nicht Beweis, dass das bisher praktizierte System flexibel ist.
- Die Nichtregierungsparteien zählen 29 Personen, was fast einem Viertel des Grossen Rates entspricht.
- Ein Berechnungsmodell, in dem die Nichtregierungsparteien angemessen vertreten sind, ermöglicht die grösste Zufriedenheit aller.
- Der Fall kann eintreten, dass eine grössere Partei nicht mehr in der Regierung vertreten ist. Dann müsste man die Praxis ebenfalls ändern und nach einem anderen Modell suchen.
- Parteistärken ändern sich von Legislatur zu Legislatur nur wenig, so dass ein Modell zugrunde gelegt werden könnte. Im Allgemeinen sind die politischen Kräfteverhältnisse während der vergangenen Jahren recht stabil geblieben. Sollten sich die politischen Verhältnisse massgeblich ändern, kann ein Modell jederzeit angepasst werden.
- Jedes Modell kann wegen der sich ändernden Verhältnisse pro Legislatur nur approximativ ausgerechnet werden. Ein Modell kann aber jederzeit durch ein anderes abgelöst werden.
- Heute werden die Kleinfraktionen bei den Kommissionsarbeiten in Bezug aufs Kommissionspräsidium als gleichberechtigte Partner wahrgenommen. Einzig beim Anspruch aufs Grossratspräsidium macht man eine Ausnahme.

Gründe gegen ein Berechnungsmodell mit Einbezug der Nichtregierungsparteien

- Es muss zuerst definiert werden, ob sich ein Berechnungsmodell auf Fraktionen oder Parteien bezieht. Bei Fraktionsgemeinschaften stellt sich die Frage, ob die kleinere Nichtregierungspartei noch zu den Nichtregierungsparteien gezählt werden darf oder nicht. Theoretisch hat sie nämlich nun die Möglichkeit, das Grossratspräsidium zu stellen. Im aktuellen Fall wären es also nur noch 24 Nichtregierungsparteimitglieder, da sich eine Fraktion einer Regierungspartei angeschlossen hat.
- Es könnte der Fall eintreten, dass ein Mitglied der Nichtregierungspartei, die mit der Regierungspartei eine Fraktionsgemeinschaft eingegangen ist, das Grossratspräsidium als Vertreter der Nichtregierungsparteien, und im Folgejahr dann der Fraktionspartner das Grossratspräsidium als Vertreter einer Regierungspartei innehat.
- Die SVP erhebt aufgrund ihres Sitzanteils im Grossen Rat einmal in jeder Legislatur Anspruch aufs Präsidium. Fünf-, Sechs- und Zehnjahresrhythmen sowie die Fixierung eines bestimmten Jahres wurden verworfen, weil sie nicht mit der Legislaturperiode zusammenfallen und weil die SVP zu wenig oder zu viel zum Zug käme. Das ist dem Politiklima nicht förderlich.
- Die Stärke der Nichtregierungsparteien kann sich schnell ändern. Eine Fraktion

- bzw. eine Fraktionsgemeinschaft ist nicht etwas Dauerhaftes. Die Kleinparteien wechseln zwischen Selbständigkeit und Gemeinschaft mit einer anderen Fraktion.
- Der Hundertjahresrhythmus des Kantons Zürich vermag nicht zu überzeugen, da er auch alle vier Jahre angepasst und diskutiert werden muss. Einzelne Parteien existieren nicht mehr, wenn sie das Präsidium stellen könnten.
 - Nichtregierungsparteien unterscheiden sich in erheblichem Ausmass in der politischen Ausrichtung. Es wäre eine künstliche Gruppe.
 - Es wird für eine Gruppe nicht als erstrebenswert angesehen, alle 15 oder 16 Jahre das Präsidium zu beanspruchen.
 - Auch mit einem einvernehmlich genehmigten Verteilmodell kann nicht in jedem Fall eine Kampfwahl vermieden werden, denn die Ratsmitglieder sind nicht verpflichtet, eine zur Wahl vorgeschlagene Person zu wählen. Indem gemäss GOCR alle Personen aus dem Rat wählbar sind, ist die Möglichkeit gegeben, dass kleine Parteien das Präsidium stellen können. Ausserdem sind die Wahlen geheim.
 - Die bisherige Regelung lässt eine gewisse Flexibilität zu. Der Vorteil besteht in der Konstanz und Klarheit. Mit einem neuen Berechnungssystem würde Konstanz durch Labilität ersetzt.
 - Es kommt mit jedem System zu Diskussionen unter den Fraktionspräsidien.
 - Insbesondere bei Fraktionsgemeinschaften kann das aktuell angewandte System auf einfache Art durchbrochen werden, indem der kleinen Partei das Präsidium zugestanden wird.
 - Seit langem geführte Diskussionen sowie die Durchführung von grossen arithmetischen Übungen zu diesem Thema haben zu keinem brauchbaren anderen Modell geführt, weil es nicht angemessen umgesetzt werden kann, da alle vier Jahre die Fraktionsstärke wechselt.
 - Die Analogie zu den Berechnungen der Kommissionssitze bzw. des Kommissionspräsidiums hinkt, da ein Kommissionspräsidium andere Aufgaben als ein Grossratspräsidium hat. Die Fraktionsstärke gilt jeweils nur für eine Legislatur, dann muss sie aufgrund der geänderten Verhältnisse neu berechnet werden. Wenn man auch beim Grossratspräsidium die Partei- oder die Fraktionsstärke mit derselben Formel berücksichtigen wollte, dürfte dies auch nur für eine Legislatur erfolgen.
 - Es ist nicht klar, ob bei der Berechnung der Parteistärke (würde man diese als Grundlage nehmen) der Parteistimmenanteil oder der Wähleranteil gilt.
 - Die Definition eines anderen Proporzverfahrensmodells als das, welches im Stimm- und Wahlrechtsgesetz aufgeführt ist, ist in der GOCR zu vermeiden.

Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der erwähnten Kommissionen, auch die damaligen Antragsteller für ein Berechnungsmodell mit Einbezug der Nichtregierungsparteien, sprachen sich gegen die Aufnahme einer Regelung in der GOCR aus, weil damit die erforderliche Flexibilität verloren ginge. Im Rahmen der letzten GOCR-Revision wurde in der vorberatenden Kommission ein formeller Antrag betreffend den Präsidiumsturnus, der in der GOCR zu verankern sei, gestellt. Man hat damals beschlossen, keine solche Regelung in der GOCR aufzunehmen, sondern es Sache der Fraktionspräsidienkonferenz sein zu lassen.

Umfrage bei den Kantonen

Die Umfrage bei allen Kantonen ergab folgendes Bild: In den meisten Kantonen gilt der Grundsatz, dass die Fraktionen (nicht die Parteien) gemäss ihrer Stärke angemessen für das Präsidium zu berücksichtigen seien. Neun Kantone haben diesen Grundsatz in ihrer Geschäftsordnung oder in ihrem Gesetz festgehalten. Die dafür zuständigen Organe, oft die Geschäftsleitungen der Parlamente, müssen anfangs der Legislatur entscheiden, wie dieser Grundsatz umgesetzt werden soll. Auch wenn sie einem Schema oder einem Berechnungsmodell folgen, müssen die Modelle jeweils den neuen Kräfteverhältnissen angepasst werden. Einige Kantone kennen das Prinzip, dass das Präsidium aus der Geschäftsleitung gewählt werden muss. Die Geschäftsleitung besteht in manchen Fällen aus allen Fraktionen.

In keinem Kanton ist es zwingend, dass das Grossratspräsidium einer Regierungspartei angehört oder der Grossratspräsidentenwahl gar darauf ausgerichtet wird.

Ein Kanton diskutiert aktuell darüber, ob die Neuberechnung des Anspruchs auf das Grossratspräsidiums nicht anfangs der Legislatur, sondern ein Jahr danach stattfinden soll.

In fünf Kantonen kommen kleine Parteien, die vom Hauptturnus ausgeschlossen sind, regelmässig zum Zug. In einem Kanton ist es das erste Mal vorgekommen, dass ein Ratsmitglied einer Fraktion, die gar keinen Anspruch auf das Grossratspräsidium hatte, in die Geschäftsleitung gewählt wurde und somit in zwei Jahren voraussichtlich zum Grossratspräsidenten gewählt wird. In einem anderen Kanton kam in den letzten Jahren ein zweimaliger freiwilliger Verzicht zugunsten der „Sammel-fraktion“ vor.

Zur Berechnung des Anspruchs auf das Präsidium wurden von den Kantonen folgende Modelle angegeben:

- Jede Fraktion, die in der Geschäftsleitung vertreten ist, kommt nacheinander zum Zug.
- Jede Fraktion hat Anspruch aufs Präsidium, wobei die stärkste Fraktion das Anrecht hat, in jeder Legislatur ein Präsidium zu stellen.
- Die drei stärksten Fraktionen haben in jeder Legislatur einmal das Präsidium inne. Das vierte Jahr teilen sich die übrigen Fraktionen. (stark umstritten, führte zu Kampfwahlen).
- Berechnungsmodell über zwei Legislaturen. Wenn eine Fraktion neu Anspruch hat, wird sie erst in der zweiten Legislatur berücksichtigt.
- Sechsjahresmodell, rollende Planung. Kleinste Fraktion kam bisher nicht zum Zug.
- Vierjahresmodell oder Fünfjahresmodell (= eine Legislatur). Kleine Fraktionen kommen damit nicht zum Zug.
- Die vier Fraktionen haben auf je ein Präsidium in einer Legislatur Anspruch.
- Modell auf 100 Jahre hinaus gerechnet.
- Fünfjahresrhythmus: Die vier grossen Parteien kommen nacheinander zum Zug. Im fünften Jahr stellt die „Sammelfraktion“ das Präsidium.

- Modell gemäss Stärkeverhältnissen der Parteien der letzten 16 Jahre.
- Die drei stärksten Parteien teilen sich die Grossratspräsidien.

Stellungnahme des Büros

In den vergangenen Jahren konnte schweizweit - wie im Thurgau auch - festgestellt werden, dass sich die Parlamente aus mehr Parteien und Fraktionen als früher zusammensetzen. In der einen oder anderen Form mussten deshalb Lösungen bezüglich des Grossratspräsidententurnus gefunden werden.

Aber auch wenn eine formelle Regelung besteht, muss anfangs einer Legislatur immer neu ausgehandelt werden, wie die entsprechende Bestimmung in der Praxis umgesetzt werden soll, da sich die Mehrheitsverhältnisse und die Fraktionsgemeinschaften in den Parlamenten pro Legislatur ändern. Die Berechnungsmodelle folgen ausserdem der Parteien- und Fraktionenlandschaft der einzelnen Parlamente und fallen deshalb verschieden aus; sie können nicht telquel für das Thurgauer Parlament übernommen werden. Kein Parlament hat einen fixen Turnus im Gesetz oder in der Geschäftsordnung festgelegt.

Aktuell sind 29 Personen im Thurgauer Grossen Rat Mitglied einer Nichtregierungspartei, wobei sich die eine Partei mit fünf Mitgliedern mit einer anderen Partei zu einer Fraktionsgemeinschaft zusammengeschlossen hat. Eine fixe Regelung zu finden, mit welcher Berechnung ein Präsidium aus einer - teilweise in andere Fraktionsgemeinschaften eingebundenen - Nichtregierungspartei bestimmt werden soll, scheint dem Büro anspruchsvoll zu sein, weil sich die Fraktions-(gemeinschafts-)landschaft in jeder Legislatur ändert.

Die Thurgauer Grossratsgremien, in denen der Grossratspräsidententurnus diskutiert worden war, waren sich einig, dass ein Modell für die Berechnung des Anspruchs aufs Grossratspräsidium nicht in die GOCR aufgenommen werden sollte. Damit würde die erforderliche Flexibilität wegfallen. Das Büro ist ebenfalls der Meinung, auf Detailregelungen in der GOCR zu verzichten. Diese könnten nur so lange umgesetzt werden, wie eine politische Konstellation stabil ist. Auch die Fixierung lediglich eines Grundsatzes in der GOCR - was im Übrigen nicht dem Motionsanliegen entspricht - würde aus den oben erwähnten Gründen nicht oder nur bedingt zum gewünschten Ergebnis führen.

Dass im Rat und in der Gesellschaft anerkannte Persönlichkeiten auch ausserhalb der üblichen vier Regierungsparteien fürs Vizepräsidium künftig vermehrt vorgeschlagen werden könnten, falls die Motion nicht erheblich erklärt würde, ist ein Recht des Rates und für das Büro kein Grund, eine fixe Regelung in der GOCR aufzunehmen. Das Büro ist der Meinung, dass bei sich ändernden Verhältnissen der Parteien- oder Fraktionsstärken der Druck automatisch wächst, sich diesen anzupassen, indem gegebenenfalls einer Persönlichkeit ausserhalb der Regierungsparteien die Stimme gegeben wird, wenn es um das Vizepräsidium geht. Gemäss GOCR ist es Sache der Fraktionspräsidienkonferenz, eine geregelte Wahl - auch mit mehreren

Wahlvorschlägen - sicherzustellen.

Im Übrigen dürfte die Regelung aus systematischen Gründen nicht in § 7 der GOGR aufgenommen werden; in § 7 sind lediglich die Aufgaben des Präsidiums aufgelistet. Sie müsste anderswo verankert werden.

Fazit

Die Motion verlangt, dass allen im Grossen Rat vertretenen Parteien das Ratspräsidium nach einem fixen Turnus zugesprochen wird. Das Büro sieht gewichtige Nachteile darin, in der GOGR einen fixen Turnus aufzunehmen, da die GOGR, für deren Anpassung das übliche Verfahren bei Erlassen gilt, in jeder Legislatur wegen der wechselnden Ausgangslage aufwendig geändert werden müsste oder andernfalls einer Bestimmung nicht nachgekommen werden könnte. Die zu führenden Diskussionen anfangs jeder Legislatur können mit der Motion nicht verhindert werden.

Das Büro des Grossen Rates beantragt Ihnen deshalb mit 6 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen, geschätzte Ratskolleginnen und Ratskollegen, die vorliegende Motion gemäss § 75 GOGR nicht erheblich zu erklären.

Für das Büro:

Der Präsident des Grossen Rates

Kurt Baumann

Die Ratssekretäre

Konrad Brühwiler

Bruno Lüscher