

Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse d'étude et de promotion de l'institution parlementaire

Bolletino d'informazione dell'Associazione svizzera per le questioni parlamentari

Erscheint 2-3mal jährlich. Druck und Versand: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern
Paraît 2-3 fois par an. Impression et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne
Viene pubblicato 2-3 volte all'anno. Distribuzione: Segr. CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna

Inhaltsverzeichnis / Table des matières / Indice

| | <u>Seite</u> <u>page</u> <u>pagina</u> |
|--|--|
| Die Organisationsform der Stabsstellen von Parlamenten / La forme d'organisation des services des parlements / La forma d'organizzazione dei servizi dei parlamenti: | |
| - Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern: Die Staatskanzlei als Stabsstelle des Parlaments. Das Kooperationsmodell der schweizerischen Staats- schreiberkonferenz | 2 |
| - Die Entwicklung der Stellung der Parlamentsdienste im Bund (Auszug aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21.10.1994) | 9 |
| - L'évolution des Services du Parlement au niveau fédéral (extrait du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 21.10.1994) | 13 |
| - Genesi della posizione dei Servizi del Parlamento nella confederazione (estratto del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 21.10.1994) | 17 |
| Mitteilungen aus Bund, Kantonen und Städten / Communications de la confédération, des cantons et des villes / Comunicazioni dalla Confederazione, dei cantoni e dalle città: | |
| - Bundesversammlung (Informationen auf Internet, Zusammenwirken von Parlament und Regierung in der Totalrevision BV, Bundesratswahlen, Einfluss der Bundesversammlung auf den Gesetzgebungsprozess, Kommissionensystem) | 21 |
| - Assemblée fédérale (Informations sur Internet, répartition des compétences entre Parlement et gouvernement dans la révision totale cst., élections du Conseil fédéral, influence de l'Assemblée fédérale sur le processus législatif, système des commissions) | 24 |
| - Kanton Zürich (Verwaltungsunabhängigkeit der Parlamentsdienste, Informationen auf Internet, neue Telephoninstallation) | 27 |
| - Kanton Bern (Elektronisches Abstimmungssystem, Ratsabrechnungssystem, Parla- mentsrecht, Effizienz der Ratstätigkeit, Grösse des Parlamentes, Strukturfragen der Finanzaufsicht und der Parlamentsdienste, wirkungsorientierte Verwaltungsführung) | 28 |
| - Kanton Luzern (Kommissionensystem, ständiges Sekretariat der GPK) | 30 |
| - Kanton Solothurn (Ausstandsregelung) | 32 |
| - Kanton Schaffhausen (neues Gesetz über den Grossen Rat) | 34 |
| - Canton de Genève (Le sautier prend sa retraite, la première „sautière“ nommée) | 35 |
| - Stadt Zürich (EDV-Konzept der Stadtkanzlei Zürich) | 38 |

Die Staatskanzlei als Stabsstelle des Parlaments

Das Kooperationsmodell der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz

von Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern

1. Ausgangslage

Entscheidungen, die das Zusammenleben in der Gesellschaft regeln, fallen mehr und mehr ausserhalb von Staat und Politik. Die Komplexität und die Verflechtung der Probleme wachsen. Die Voraussesbarkeit und die Berechenbarkeit künftiger Entwicklungen nehmen ab. Die Fragmentierung der Gesellschaft schreitet voran. Prozesse der Konsenssuche werden damit langwieriger und schwieriger.¹ Es ist die Rede vom Funktionsverlust des Staates. In dieser Situation geht es darum, sowohl die Regierung wie auch das Parlament in einem System kooperierender Gewalten in ihrer Problemlösungsfähigkeit zu stärken. Im Zentrum des Interesses steht deshalb die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt; in diesem Rahmen hat jedes Organ seinen Beitrag zu leisten.² In diesem Gesamtzusammenhang verdienen die Parlamente im Bund und in den Kantonen besondere Aufmerksamkeit. Es ist die Rede davon, die "materiell-legitimierende Problemlösungsfähigkeit"³ der Parlamente sei zu erhalten. Gefordert wird richtigerweise auch, die initiiierende, kontrollierende, modifizierende und sanktionierende Funktion des Parlaments sei zu stärken.⁴

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind die Parlamente auch auf die Unterstützung durch Stäbe angewiesen. Diese Unterstützung geht über die eigentlichen Sekretariatsarbeiten (Vorbereitung der Sessionen, Einladungsschreiben, Korrespondenzen) hinaus. Fachdienste sollten die Kommissionen und die Ratsmitglieder in Sach- und Rechtsfragen beraten. Darüber hinaus sind Dokumentationsaufträge zu erfüllen.

2. Staatskanzlei 2000

Im Jahre 1995 haben sich die Mitglieder der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz mit der eigenen Rolle befasst. Gestützt auf Umfragen in allen Kantonen und gezielte Interviews mit

¹vgl. dazu Hermann Hill, Gesetzgebung in der postindustriellen Gesellschaft in: Zeitschrift für Gesetzgebung 1/95, S. 82 ff.

²vgl. dazu: Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, Bericht der von den staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 II 484 ff.

³René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR103 II (1984), 196; vgl. dazu auch Kurt Nuspliger, Regierung und Parlament, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 152

⁴Richard Bäumlin, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, ZSR85 II (1966), 250 ff.

Vertretern von kantonalen Exekutiven und Legislativen sowie Persönlichkeiten aus den Bereichen Hochschule, Organisationsberatung und Journalismus wurde ein nuancenreiches Bild der "Staatsschreiberrolle" und der Staatskanzlei entworfen.⁵

Es gibt keinen einheitlichen Typus der Staatskanzleien in den Kantonen. Zu verschieden sind die Grössenordnungen und die Besonderheiten, die aus dem jeweiligen historisch-politischen Kontext zu erklären sind.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass den Staatskanzleien im Hinblick auf die optimale Kooperation von Parlament und Regierung eine besondere Aufgabe zukommt. Der Bericht hält fest: "Zahlreiche aktuelle und künftige Herausforderungen lassen sich nur bewältigen, wenn Regierung und Parlament optimal zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit, die jeder Behörde ihren Verantwortungsbereich und Entscheidungsspielraum belässt, bedarf der Koordination. Für die entsprechende Aufgabe ist die Staatskanzlei prädestiniert, zumal sie über die notwendige Kenntnis der Zusammenhänge und die erforderlichen Verbindungen zu den Parlamentsgremien einerseits und Regierung und Verwaltung andererseits verfügt."⁶ Der Bericht vertritt weiter die Auffassung, dass die Regierung und das Parlament leichter zu gegenseitig interessierenden Informationen kommen, wenn die Staatskanzlei Koordinationsaufgaben übernimmt. Das Kooperationsmodell nutze die vorhandenen Ressourcen und führe zu einem sparsamen Personal- und Mitteleinsatz.

Die Staatsschreiberkonferenz ist sich bewusst, dass besondere Konstellationen in einzelnen Kantonen die Schaffung unabhängiger Parlamentsdienste nahelegen können. Es ist auch denkbar, innerhalb der Staatskanzleien relativ autonome Dienstleistungszentren für die Parlamente zu schaffen.

3. Optimale Dienstleistungen für die Parlamente

Bei Entscheiden über die Stellung der Parlamentsdienste sind "optimale" Leistungen für das Parlament anzustreben. Dabei kommt den nachfolgend diskutierten Aspekten besondere Bedeutung zu.

3.1 Fachliche Unabhängigkeit

Die Stäbe, die für die Parlamente tätig sind, brauchen eine tatsächliche fachliche Unabhängigkeit. Dieser Grundsatz führte im Bund und in verschiedenen Kantonen zu rechtlichen Normierungen: Die

⁵Staatskanzlei 2000 - Stabsstelle und Innovationszentrum. Eine Standortbestimmung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz. Bern, 1995. Der Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor des Kantons Graubünden, ausgearbeitet. Der Bericht wurde den Verantwortungsträgern in den kantonalen Legislativen und Exekutiven zur Verfügung gestellt und teilweise auch in der Öffentlichkeit diskutiert, vgl. dazu etwa NZZ vom 22.3.1996

⁶Staatskanzlei 2000 - Stabsstelle und Innovationszentrum. Eine Standortbestimmung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz. Bern, 1995, S. 20

Parlamentsdienste des Bundes müssen für die Erfüllung ihrer Aufgaben von der Exekutive unabhängig sein und nach den "fachlichen Weisungen" derjenigen Parlamentsorgane arbeiten, deren Aufträge sie zu erfüllen haben.⁷ Das bernische Grossratsgesetz, das ein administrativ der Staatskanzlei unterstelltes Ratssekretariat kennt, drückt diesen Gedanken wie folgt aus: "Für die Ausübung seiner Funktionen ist das Ratssekretariat unabhängig von Regierungsrat und Staatsverwaltung. Es ist nur dem Grossen Rat und seinen Organen verantwortlich und arbeitet nach deren Weisungen."⁸ Diese Weisungsunabhängigkeit und "faktische" Parlamentsnähe ist für die Arbeit der Parlamentsdienste von grosser Bedeutung. Gegenüber diesen praxisbezogenen Überlegungen treten die Aspekte der Gewaltenteilung in den Hintergrund. Dies ist näher zu erläutern: Das Büro des Kantonsrates des Kantons Zürich unterbreitete dem Parlament am 28. März 1996 den Entwurf zu einem Beschluss über die Schaffung eines "verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes". In der erläuternden Weisung zu diesem Beschluss heisst es, "im Sinne der Gewaltenteilung" dränge sich "ebenfalls die rechtliche Unterstellung der Parlamentsdienste unter den Kantonsrat auf".⁹ Diese Auffassung wird nicht in einen grösseren rechtsvergleichenden Kontext gestellt. Es gibt jedoch gute Gründe für die Annahme, dass die organisatorische Eingliederung der Parlamentsdienste keine unmittelbare "Gewaltenteilungsrelevanz" hat. Dies zeigt sich schon daran, dass zahlreiche Kantone die Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle der Legislative und der Exekutive einsetzen. Diese "doppelte Stabsfunktion" der Staatskanzleien wurde gerade durch neue Kantonsverfassungen bestätigt: Die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, Thurgau, Bern und Appenzell Ausserrhoden haben diesen Weg beschritten.¹⁰ Paragraph 92 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Aargau bezeichnet die Staatskanzlei zwar als allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates. Kurt Eichenberger hält im Kommentar zu dieser Verfassungsbestimmung allerdings erläuternd fest: "Die Kantonsverfassung ordnet die Staatskanzlei - anders als die Bundesverfassung die Bundeskanzlei - nicht zwingend auch noch dem Grossen Rat zu. Doch braucht der Grosse Rat eine Kanzlei (Sekretariat) und, je nach dem Mass eigenständiger Betätigung, eine oder mehrere Stabsstellen. Diese können der Staatskanzlei entnommen oder eingegliedert werden, was die herkömmliche und einfachste Lösung darstellt und nach schweizerischer Auffassung dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht zuwiderläuft."¹¹

⁷vgl. dazu Artikel 8 novies, Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes, SR171.11

⁸Artikel 44 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat des Kantons Bern, BSG151.21

⁹Beschluss des Kantonsrates über die Schaffung eines verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes. Antrag des Büros des Kantonsrates des Kantons Zürich vom 28. März 1996. KR-Nr. 80/1996, S. 3. Neben dem Kanton Zürich gibt es in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn und Wallis ein unabhängiges Parlamentssekretariat, das in die Staatskanzlei eingegliedert ist. Die Parlamentsdienste der Kantone Aargau, Thurgau, Schaffhausen und Schwyz sind der Staatskanzlei administrativ angegliedert. Der Kanton Bern verfügt über ein Ratssekretariat mit erheblicher Autonomie in den gesetzlich fixierten Bereichen (Sekretariate ständiger Kommissionen, Rechtsberatung, Dokumentation). Eine besondere Lösung kennt der Kanton Nidwalden.

¹⁰Paragraph 79 KV BL; Artikel 83 KV SO; Paragraph 47 KV TG, Philipp Stähelin hat diese Norm im Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Weinfelden, 1991, S. 119, wie folgt kommentiert: "Die Staatskanzlei ist Stabsstelle sowohl des Grossen Rates als auch der Regierung. Sie kann damit als Scharnier und Verbindungsstelle zwischen Parlament und Exekutive dienen."; Artikel 92 Absatz 2 KV BE; Artikel 93 Absatz 3 KV AR, vgl. dazu auch Hans-Jürg Schär, Die neue Ausserrhoder Kantonsverfassung, in ZBI 97/1996, S. 337 ff., 353

¹¹Kurt Eichenberger, Kommentar KV Aargau, Aarau/Frankfurt a. M./Salzburg, 1986, N. 13 zu Paragraph 92, S. 318. Auf Bundesebene mag diese Frage teilweise anders beurteilt werden. In den Erläuterungen zu Artikel 133 des Verfassungsentwurfs 1995 wird festgestellt, die organisatorische Einheit der beiden Stäbe von Bundesversammlung und Bundesrat werfe unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung Fragen auf.

Interessant sind die weiterführenden Hinweise in der Berner Habilitationsschrift von Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung, allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994. Er äussert sich generell zur Rolle der Verwaltung und hält fest: "Insoweit sie Entscheide des Parlaments vorbereitet, ist sie funktional dessen Hilfsorgan. Die herkömmliche Auffassung, welche die

3.2 Die Rolle des Staatsschreibers

Im Zusammenhang mit dem Bericht "Staatskanzlei 2000" wurden Grundlagen über die Stabsfunktion der Staatskanzleien für die Parlamente zusammengestellt. Solches Grundlagenmaterial enthält auch die von Raimund E. Germann realisierte Datenbank über die kantonalen Verwaltungsstrukturen.¹² Aus diesen Unterlagen geht hervor, dass die Staatskanzlei in 24 Kantonen Leistungen für das Parlament erbringt. In zahlreichen Kantonen ist dieses Dienstleistungsangebot umfassend. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Rolle des Staatsschreibers zu. In 12 Kantonen wird der Staatsschreiber vom Parlament gewählt. Die parlamentarische Wahl des Staatsschreibers ist geeignet, eine besondere Leistungsbereitschaft und Disponibilität der Kanzlei für parlamentarische Anliegen hervorzurufen. Von grosser Bedeutung ist jedoch, ob der Staatsschreiber im beruflichen Alltag und in seiner praktischen Arbeit für die Organe des Parlaments tätig ist. In vielen Fällen ist der Staatsschreiber als Sekretär der Legislative im Ratssaal präsent. Dies ist beispielsweise in den Kantonen Bern, Luzern, St. Gallen, Basel-Landschaft, Freiburg und Glarus der Fall. Hier kann der Staatsschreiber seine Koordinations- und Beratungsfunktion in umfassendem Sinne wahrnehmen. Ein durch das Parlament legitimierter Kanzler hat auch eine stärkere Stellung, wenn es um die konkrete Gestaltung der Verfahrensabläufe zwischen Parlament und Regierung geht. Er kommt hier häufig in die Lage, als "Anwalt" des Parlaments gegenüber der Exekutive Verständnis zu wecken für die Bedürfnisse der parlamentarischen Kommissionen und für die Arbeit im Plenum. Dabei geht es nicht darum, dass der Staatsschreiber auf materielle Entscheide Einfluss nimmt. Die Gestaltung der materiellen Inhalte der Politik ist Sache der zu diesem Zweck durch die Verfassung eingesetzten Organe. Die politischen Inhalte werden durch die Mitglieder des Regierungsrates, die parlamentarischen Kommissionen und durch das Parlament geprägt. Sache des Kanzlers ist es, für transparente, speditive und korrekte Verfahrensabläufe zu sorgen.

Die hier dargestellten Zusammenhänge zeigen, dass zwischen den Kantonen und dem Bund erhebliche Unterschiede bestehen. Der Bundeskanzler wird durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt.¹³ Nach geltendem Verfassungsrecht besorgt er "die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat".¹⁴ Hinsichtlich des Sekretariates der Bundesversammlung hat die Praxis aber eine materielle Trennung vorgenommen. Heute nehmen die Parlamentsdienste Stabsfunktionen für die Bundesversammlung und ihre Kommissionen wahr.¹⁵ Dem Bundeskanzler

Verwaltung auch in dieser Funktion der Regierung unterstellt und dem Parlament den Zugang zur Verwaltung nur via Regierung erlaubt, führte zum oft beklagten Machtverlust der Parlamente gegenüber den Regierungen. Parlamentsreformen können daran nichts wesentliches ändern: es ist unmöglich, einige hundert Parlamentarier so sachkompetent zu machen, dass sie zehntausenden von spezialisierten Beamten ebenbürtig sein könnten.

Der Aufbau einer eigenen Parlamentsbürokratie, die vor allem die Gesetzgebung vorbereitet, ist an sich eine logische Konsequenz des Dreiteilungsschemas, führt aber zu einer Verteuerung und Komplizierung des ganzen Staatsaufbaus. Zudem kooperiert in der Praxis die "Legislativbürokratie" mit der "Exekutivbürokratie", so dass die angestrebte Trennung trotzdem nicht erreicht wird." (S. 265)

¹²Raimund E. Germann/Katja Weis, Die Kantonsverwaltungen im Vergleich, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 15 ff.

¹³Artikel 85 Ziffer 4 BV

¹⁴Artikel 105 Absatz 1 BV

¹⁵vgl. dazu Artikel 8 novies des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR171.11) und den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste (SR171.115)

verbleiben zahlreiche Kontakte zum Parlament und zu den parlamentarischen Führungsorganen. In der täglichen beruflichen Praxis hat er jedoch keine direkte Stabsverantwortung für die eidgenössischen Räte. Hierin liegt ein bedeutender Unterschied zu vielen Kantonen. Es ist nicht nur in kleinen Kantonen selbstverständlich, dass der Staatsschreiber sowohl der Regierung als auch dem Parlament zur Verfügung steht.¹⁶

Wird der Staatsschreiber durch die Exekutive ernannt, kann dies - wie etwa im Kanton Zürich - die Schaffung "verwaltungsunabhängiger" Parlamentsdienste begünstigen. Dies ist jedoch nicht zwingend. Entscheidend sind die "politische Kultur" und die diesbezüglichen konkreten Erfahrungen in den Kantonen. Interessant ist hier das Beispiel des Kantons Graubünden. Dort wurde die Geschäftsordnung des Grossen Rates revidiert und auf den 1. April 1995 in Kraft gesetzt. Im Kanton Graubünden wird der Vorsteher der Standeskanzlei, der Kanzleidirektor, durch den Regierungsrat ernannt. Die Standeskanzlei erbringt jedoch traditionell umfassende Dienstleistungen für den Grossen Rat. Im Rahmen der Revision der Geschäftsordnung wurde auch die "Doppelfunktion" der Standeskanzlei besprochen. Der Bericht der zuständigen Kommission hält dazu fest: "Die Kommission hat eingehend geprüft, ob die Stabsaufgaben für das Parlament nicht einem verwaltungsunabhängigen Ratssekretär oder gar Ratssekretariat übertragen werden sollten. Sie sieht davon ab, eine solche Lösung vorzuschlagen, weil diese keine Stärkung des Parlamentes verspricht. Die heutige Doppelrolle der Standeskanzlei garantiert dem Rat einen guten Zugang zu Informationen aus den Bereichen der Regierung und Verwaltung und sichert weiter die notwendige Durchlässigkeit für das erfolgreiche Zusammenwirken von Exekutive und Legislative."¹⁷ Die Kommission befürwortete ausdrücklich einen Ausbau der Dienstleistungen der Standeskanzlei für den Grossen Rat.

3.3 Hauptkriterium: wirksame Hilfe für das Parlament

Wenn der Staat vor immer grösseren Herausforderungen steht, dann wird die Effektivität zu einem wichtigen Kriterium für staatliches Handeln. Die zentralen Institutionen des Staates - Parlament, Exekutive, oberste Gerichte - müssen sich stärker als bisher mit der Frage auseinandersetzen, ob die eigenen Mechanismen der Entscheidvorbereitung und Entscheidungsfindung heutigen Anforderungen genügen.¹⁸ Dabei ist es wichtig, dass die verschiedenen Räder richtig ineinandergreifen. Hier kommt der Koordinationsfunktion der Kanzleien eine zentrale Bedeutung zu.

Der Bund und zahlreiche Kantone befassen sich seit kurzem mit der Erprobung von wirkungsorientierten Formen der Verwaltungsführung, wie sie unter dem Titel "New Public

¹⁶In diesem Sinne ist die im Bericht der staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 vertretene Auffassung zu präzisieren. Vgl. dazu BBl 1995 I 1162

¹⁷Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform an den Grossen Rat des Kantons Graubünden für die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und weiterer Erlasse, vom 24. November 1993, S. 27 f.

¹⁸vgl. Kurt Nuspliger, Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen in: Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"? Bern 1991, S. 225

Management" (NPM) diskutiert werden.¹⁹ Viele Ideen des NPM sind nicht neu; neu ist aber ihre Integration in ein Gesamtkonzept. Die Modelle der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung" stellen auch die Parlamente vor neue Herausforderungen. Betroffen sind die Gesetzgebung, die finanziellen Kompetenzen (Budgetierungsprozesse) und die parlamentarischen Kontrollmechanismen. Für die Erfüllung der neuen Aufgaben sind die Parlamente auf einen ungefilterten Informationsfluss angewiesen. In diesem Kontext ist auch die Rolle der Staatskanzleien als mögliche "Informationszentren" zu prüfen.

Die Staatskanzleien erbringen der Legislative - in unterschiedlichen Ausprägungen nach Massgabe kantonaler Besonderheiten - zahlreiche Dienstleistungen in den Bereichen Sekretariat, Rechtsberatung, Information, Dokumentation, Übersetzung, Protokollierung, Informatikunterstützung, Druck und Versand von Unterlagen. Für zahlreiche der genannten Aufgaben wäre es wenig sinnvoll, doppelte Stäbe aufzubauen. Es kann hingegen gute Gründe dafür geben, einen "materiellen Kernbereich" parlamentarischer Aktivitäten durch relativ autonome Verwaltungseinheiten zu unterstützen. Es handelt sich um jene Bereiche, die mit der Oberaufsicht über die Exekutive und mit der Finanzaufsicht verbunden sind. Hier können fachlich weisungsunabhängige Sekretariate gute Dienste leisten. Dasselbe kann für die Beratung in Rechtsfragen gelten, wenn die von Regierung und Verwaltung vorgelegten Entwürfe einer weiteren Überprüfung unterzogen werden sollen. Es kann auch ein Bedürfnis nach zusätzlicher Dokumentation aus parlamentspezifischer Sicht bestehen. Es ist Sache des kantonalen Parlamentsrechts, hier massgeschneiderte Lösungen bereitzustellen. Als Beispiel sei der Kanton Bern zitiert: Nach Artikel 92 Absatz 2 der Verfassung ist die Staatskanzlei die Stabs- und Verbindungsstelle des Regierungsrates und des Grossen Rates. Der Staatsschreiber wird durch den Grossen Rat gewählt; er ist Berater des Grossratspräsidenten und nimmt an den Parlamentssitzungen teil. Er ist verantwortlich für die Vorbereitung und die Durchführung der Sessionen. Arbeiten für den Grossen Rat gehören zur täglichen Berufspraxis des Staatsschreibers. Innerhalb der Staatskanzlei wurde ein Ratssekretariat gebildet, das dem Staatsschreiber nur administrativ unterstellt ist. Für die Ausübung seiner Funktionen ist dieses Sekretariat unabhängig von Regierungsrat und Verwaltung. Es ist dem Grossen Rat und seinen Organen verantwortlich und arbeitet nach deren Weisungen. Dem Ratssekretariat obliegen die Sekretariate von ständigen Kommissionen (Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission, Justizkommission), die Aufgaben des Grossratsrevisorates (externe Finanzaufsicht), die Beratung in Rechtsfragen und die Dokumentation.²⁰

¹⁹vgl. dazu Kuno Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien, 1995; Peter Hablützel, Theo Haldemann, Kuno Schedler, Karl Schwaar (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1995; Philippe Mastronardi, Staatsrecht und Verwaltungsorganisation, Reflexionen am Beispiel des New Public Managements, in: AJP 12/1995, S. 1541 ff.; Urs Bolz/Ulrich Klöti, Parlamentarisches Steuern neu erfinden?, in: ZBl 97/1996, S. 145 ff.; Dieter Delwing/Hans Windlin, "New Public Management": Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht, in: ZBl 97/1996, S. 183 ff.; Kurt Nuspliger, Die "neue Verwaltungsführung" im Kanton Bern, Referat im Rahmen der Frühjahrstagung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz vom 2./3. Mai 1996 in Zug

²⁰Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat des Kantons Bern (BSG151.21), Artikel 44 ff.; Bericht der Kommission Parlamentsreform, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1988, Beilage 25; Kurt Nuspliger, Regierung und Parlament, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 152; Im Kanton Bern wird die Leiterin oder der Leiter des Ratssekretariates auf Antrag des Büros durch den Grossen Rat gewählt. Der Regierungsrat regelt die beamtenrechtlichen Folgen der Wahl. Die Finanzkommission schlägt dem Regierungsrat diejenige Person vor, welcher die Leitung des Grossratsrevisorates übertragen werden soll. Soweit der Regierungsrat für die Errichtung von Stellen im Ratssekretariat zuständig ist, hört er vorgängig das Büro an.

4. Schluss

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind die Parlamente auf die Unterstützung durch Stäbe angewiesen. Die Hauptaufgabe der Stabsstellen besteht darin, das Plenum und die Führungsorgane der Legislativen administrativ zu unterstützen, zu beraten und ihnen die Informationen zu beschaffen, die sie für die Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung benötigen. Für die organisatorische Eingliederung der Stäbe sind verschiedene Lösungen möglich. Von Bedeutung ist der historisch-politische Kontext in den einzelnen Kantonen. Zahlreiche neue Kantonsverfassungen bezeichnen die Staatskanzleien als Stabs- und Verbindungsstellen zwischen Regierung und Parlament. Die Scharnierrolle der Staatskanzleien erleichtert den Informationsfluss und schafft Synergien. Die parlamentarische Wahl zahlreicher Staatsschreiber ist geeignet, eine besondere Leistungsbereitschaft und Disponibilität der Kanzlei für parlamentarische Anliegen hervorzurufen. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, ob die Staatsschreiber im Berufsalltag persönlich Arbeit für das Parlament leisten. Besondere Konstellationen in einzelnen Kantonen können auch die Schaffung von Parlamentsdiensten oder von relativ autonomen Dienstleistungszentren innerhalb der Staatskanzleien für die Parlamente nahelegen. Wichtig ist dabei die Erkenntnis, dass es auch aus rechtlicher Sicht nicht eine einzige richtige Lösung gibt. Entscheidend bleibt der übergeordnete Gesichtspunkt, dass das politische System als ganzes an Handlungsfähigkeit gewinnen muss, damit die Probleme der Zukunft gelöst werden können.

Soweit die Exekutive für Personal- und Ressourcenentscheide zuständig ist, die das Parlament betreffen, ist eine gewisse Zurückhaltung und eine frühzeitige Dialogbereitschaft mit den zuständigen parlamentarischen Instanzen angezeigt.

Der Kanton Bern kennt heute das System der dualen Finanzaufsicht mit der Finanzkontrolle als internem Revisionsorgan und dem Grossratsrevisorat als externer Revisionsstelle. Zwei in der September-Session 1996 eingereichte Motionen verlangen ein Überdenken dieses Systems. Zur Diskussion gestellt wird eine unabhängige Finanzkontrolle als gemeinsames Organ von Regierung und Parlament. In diesem Zusammenhang wird auch die Stellung des Ratssekretariates zu überprüfen sein. Entscheidend sind noch keine gefällt.

Die Entwicklung der Stellung der Parlamentsdienste im Bund

(Auszug aus einem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21.10.1994, eingeleitet von Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidg. Räte)

Im Februar 1996 haben die beiden Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte (SPK) beschlossen, "im Anschluss an die Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsreform einen Zusatzbericht mit Änderungsanträgen zur Nachführung im Bereich des Parlamentsrechts und des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat" zu unterbreiten. Die Chance der Verfassungsreform sollte genutzt werden, um verschiedene fällige Anpassungen und Verbesserungen im Bereich des Parlamentsrechts zu verwirklichen. Einen Teil dieser Vorschläge hat die SPK des Nationalrates bereits in der Vorlage vom 21. Oktober 1994 für eine Revision verschiedener Verfassungsbestimmungen über die Bundesversammlung präsentiert (BBl 1995 I 1133ff.). Diese Vorlage für eine Partialrevision der Bundesverfassung ist im Hinblick auf die Totalrevision zurückgestellt worden. Darin enthalten war folgender Vorschlag für einen Artikel 94^{bis} BV, der aller Voraussicht nach im obenerwähnten „Zusatzbericht zur Verfassungsreform“ wieder aufgenommen werden wird:

„Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste und kann weitere Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen“.

Der Erläuterungen zu diesem Vorschlag im Bericht der SPK geben einen guten Überblick über die ganze Problematik und seien deshalb hier wiedergegeben:

37 Stellung der Parlamentsdienste (Art. 94^{bis}, Art. 102 Ziff. 15 und Art. 105)

371 Entstehung und Interpretation von Artikel 105 BV

In seinem Wortlaut besteht Artikel 105 BV schon seit 1848. Artikel 93 der Verfassung des neu gegründeten Bundesstaates schuf die rechtliche Grundlage für eine Bundeskanzlei, welche die Kanzleigeschäfte sowohl der Bundesversammlung wie des Bundesrates zu besorgen hat. 1874 wurde diese Bestimmung unverändert als Artikel 105 in die revidierte Verfassung übernommen.

Artikel 105 Absatz 1 BV drückt den Willen des Verfassungsgebers aus, dass der Bundesversammlung ein Sekretariat *direkt unterstellt* ist. Dieselbe Bundeskanzlei, die dieses Sekretariat besorgt, steht für die analogen Dienstleistungen zugleich auch dem Bundesrat zur Verfügung. Aus heutiger Sicht ist diese Doppelunterstellung schwer verständlich. Angesichts der verhältnismässig bescheidenen Aufgaben des Bundesstaates in der Mitte des letzten Jahrhunderts und dem entsprechend geringen Personalbestand war es jedoch damals selbstverständlich, dass eine einzige Kanzlei für Bundesversammlung und Bundesrat zusammen genügen musste²¹. Ähnlich ist es auch heute noch in den kleineren Kantonen selbstverständlich, dass der Staatsschreiber sowohl der Regierung als auch dem Parlament zur Verfügung steht. Artikel 105 Absatz 3 und vor allem die Materialien²² zu diesem Absatz 3 erklären, wie man sich diese Doppelunterstellung in der Praxis vorstellte: die Bundesversammlung hielt nur einmal im Jahr eine ordentliche Sitzung ab und verfügte während dieser Periode aufgrund ihrer damals als selbstverständlich empfundenen Suprematie direkt über die Bundeskanzlei. Für die übrige sitzungsfreie Zeit war die Bundeskanzlei der "besonderen Aufsicht" des Bundesrates unterstellt.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts haben sich aus der ursprünglichen einheitlichen Bundeskanzlei heraus *zwei Dienste* entwickelt: der sich weiterhin "Bundeskanzlei" nennende Dienst wurde zur "*allgemeinen Stabsstelle des Bundesrates*" (VwOG Art. 38) und ist heute vorwiegend nur noch für den Bundesrat tätig, die "*Parlamentsdienste*" andererseits sind ausschliesslich für die Bundesversammlung tätig.

²¹ Unter den getrennten Rubriken "Bundeskanzlei" und "Administration des Bundesrates" führt der Eidg. Staatskalender für das Jahr 1851 insgesamt 52 Beamte auf (ohne Post- und Zollbeamte). Die Bundeskanzlei bestand neben dem Bundeskanzler aus dessen Stellvertreter, einem Archivar, einem Registrator, je zwei Kanzleisekretären und Übersetzern sowie je vier Kopisten und Weibern.

²² Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die Hohe Eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission.

Dass dabei die Dienste der Bundesversammlung den Diensten des Bundesrates administrativ unterstellt wurden, findet keine Grundlage im Verfassungstext oder in den Materialien, sondern resultierte aus dem Umstand, dass sich im Zuge des Ausbaus der Bundesverwaltung zeitlich zuerst die Verwaltung der Exekutive entwickelt hat. Die Parlamentsdienste kamen erheblich später. Erst in den 1960er Jahren entstand im Parlament im Gefolge der "Mirage"-Affäre das Bedürfnis nach eigenen, von der Exekutivverwaltung unabhängigen Hilfsdiensten. Um den bereits vorhandenen Kern des Sekretariates der Bundesversammlung herum wurden in verschiedenen Schritten²³ neue Dienste aufgebaut. Diese Dienste wurden fachlich den Ratsorganen unterstellt, für die sie tätig sind. Administrativ blieben sie dem Bundesrat und der Bundeskanzlei unterstellt. Diese Doppelunterstellung bildete eine *pragmatische Kompromisslösung* angesichts des anfänglich vehementen Widerstandes des Bundesrates.

Artikel 105 geht von einer organisatorischen Einheit der beiden Stäbe von Bundesversammlung und Bundesrat aus. Diese Einheit war 1848 die einzig sinnvolle Lösung, heute aber ist sie aufgrund der quantitativen Entwicklung der beiden Stäbe nicht mehr praktikabel - ausser, man unterstelle den einen Stab dem anderen, was in wohl noch stärkerem Ausmass gegen den Sinn von Artikel 105 BV verstösst als die Aufgabe der organisatorischen Einheit. In der heutigen Verfassungswirklichkeit *präsentiert der Wortlaut von Artikel 105 BV einen Widerspruch*: entweder wird, entgegen dem Wortlaut der Verfassung, auf die organisatorische Einheit verzichtet, oder es wird, ebenfalls entgegen dem Wortlaut der Verfassung, auf die direkte Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung verzichtet.

372 Gründe für eine administrative Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung

Bereits im Jahre 1965 hielt die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in ihrem als Folge der "Mirage"-Affäre ausgearbeiteten Bericht "über den Ausbau der Verwaltungskontrolle" (9194) fest:

Die Vertiefung in das Problem der Verwaltungskontrolle und ihres Ausbaus sowie in die Fragen der Gewaltentrennung hat unsere Kommission aber auch je länger je mehr in der Überzeugung bestärkt, dass es früher oder später nötig sein wird, die für das Parlament tätigen Beamten auch dem Parlament selber zu unterstellen und so eine von der Exekutive unabhängige Parlamentsverwaltung zu schaffen. Im Bereiche der richterlichen Gewalt ist dieses Postulat übrigens schon seit Bestehen des Bundesstaates selbstverständliche Wirklichkeit. Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht bestellen ihre Kanzlei selber. Es ist eigentlich erstaunlich, dass ausgerechnet die oberste Gewalt im Bunde bisher auf dieses Recht verzichtet hat. Wir sind aber einstimmig zur Meinung gekommen, dass sich die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive heute auch auf dem administrativen Sektor folgerichtig aufdrängt (BBI 1965 I 1197).

Infolge der enormen Entwicklung der Aufgaben und des Bestandes der Bundesverwaltung seit dem letzten Jahrhundert hat das Gebot der Gewaltenteilung einen ganz anderen Stellenwert erhalten. Eine striktere Gewaltenteilung im Bereich der Verwaltung ist zur Voraussetzung geworden für eine effektive Verwaltungskontrolle und für die Wahrung der verfassungsmässigen Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren.

Gewährleistet ist heute zwar, dass die Parlamentsdienste "für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig" sind und dass sie nach den "fachlichen Weisungen" der Ratsorgane arbeiten (Art. 8^{novies} Abs. 2 und 3 GVG). Diese *fachliche* Unterstellung der Parlamentsdienste ist von ungleich grösserer praktischer Bedeutung als ihre *administrative* Unterstellung. Exekutivorgane haben keine Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse z.B. im Bereich der Planung und Organisation der Sessionen und der Kommissionssitzungen, der Dokumentation der Ratsmitglieder, der Protokollierung der Rats- und Kommissionssitzungen, der Formulierung von Berichtsentwürfen parlamentarischer Kommissionen usw.

²³ Art. 40 des GVG vom 23.3.1962 (AS 1962 773), Revision des GVG vom 1.7.1966 (AS 1966 1325), BB vom 14.6.1967 über den Dokumentationsdienst (AS 1967 1005) und BB vom 27.6.1967 über das Sekretariat der GPK (AS 1967 1008), BB vom 9.3.1972 über die Parlamentsdienste (AS 1972 697), Revision des GVG vom 23.3.1984 (AS 1984 768), Totalrevision vom 7.10.1988 des BB über die Parlamentsdienste (AS 1989 334).

Die Unterscheidung zwischen fachlicher und administrativer, zwischen materieller und formeller Unterstellung ist allerdings im Grundsatz problematisch. Eine scharfe Trennung zwischen diesen Bereichen ist in der Praxis kaum durchführbar: *administrative Weisungen und Entscheide können fachliche Auswirkungen haben und umgekehrt*. Es muss zwar anerkannt werden, dass sich die Exekutive in der Wahrnehmung ihrer administrativen Kompetenzen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament äusserster Zurückhaltung befleissigt und den Wünschen des Parlamentes weitgehend entgegenkommt. Dies geht so weit, dass gewisse administrative Kompetenzen nur noch in rein formeller Weise²⁴ oder überhaupt nicht mehr²⁵ wahrgenommen werden. Dieser Zustand vermag unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht zu befriedigen. Die Doppelunterstellung der Parlamentsdienste führt zu einer Grauzone unklarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

Einige administrative Entscheidungskompetenzen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament liegen allerdings nicht in dieser Grauzone, sondern müssen bis heute notwendigerweise durch den Bundesrat und ihm untergeordnete Exekutivorgane wahrgenommen werden. Dies ist überall dort der Fall, wo Rechtsansprüche vorliegen oder begründet werden, insbesondere im Bereich des Personalrechts. Bundesrat, Bundeskanzlei, Finanzdepartement und Personalamt sind z. B. zuständig für die Einreihung der Ämter der Parlamentsdienste in die Lohnklassen, für Stellenbewertungen und Beförderungen. Es ist offensichtlich, dass die Ausübung dieser administrativen Kompetenzen im Personalbereich auch fachlich-materielle Auswirkungen haben kann und daher im Lichte der eingangs zitierten Grundsatzklärung der Geschäftsprüfungskommission von 1965 unerwünscht ist. In besonderem Ausmass problematisch sind die bestehenden Kompetenzen der Exekutivorgane in Disziplinar-, Beschwerde- und Strafsachen im Bereich des Personals der Parlamentsdienste²⁶.

373 Die vorgeschlagene Verfassungsänderung und die Grundzüge ihrer Ausführung in der Gesetzgebung

Prof. Dr. Kurt Eichenberger hat in einem im Jahre 1970 von einer Kommission des Nationalrates (10707. Stellung und Organisation der Parlamentsdienste) bestellten Gutachten zwar festgestellt, "dass eine Verfassung, die ein Parlament einrichtet, Ermächtigung und Auftrag einschliesst, ein Parlamentssekretariat zu schaffen, selbst wenn sie es nicht ausdrücklich ausspricht" (Rechtsgutachten über die Fragen der Einrichtung einer "Parlamentsverwaltung" der Eidgenössischen Räte von Dr. Kurt Eichenberger, August 1970, S. 2). Die Kommission schliesst sich aber der Auffassung der damaligen Kommission an, dass jedenfalls im Rahmen einer Teilrevision der Bundesverfassung dennoch ein solcher Artikel formuliert werden sollte, indem "der Wegnahme einer Kompetenz in Artikel 105 BV die ausdrückliche Verleihung einer Befugnis in Artikel 94^{bis} gegenübergestellt wird" (BBl 1970 II 1088).

Die konsequente administrative Unterstellung der Parlamentsdienste und weiterer für den Parlamentsbetrieb notwendiger Dienste unter das Parlament hat zur Folge, dass der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste und eine ganze Reihe von Gesetzen (Geschäftsverkehrsgesetz, Garantiesgesetz, Verantwortlichkeitsgesetz, Verwaltungsorganisationsgesetz, Beamtengesetz, Finanzhaushaltsgesetz, Bundesgesetz über die Eidg. Finanzkontrolle, Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege) angepasst werden müssen.

Diese Ausführungsgesetzgebung soll vom Grundsatz ausgehen, dass nur diejenigen rechtlichen Anpassungen vorgenommen werden, die für die konsequente administrative Unterstellung der für den Parlamentsbetrieb notwendigen Dienste unter das Parlament erforderlich sind. *Es geht allein um eine Neuregelung der Kompetenzordnung im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament*. Insbesondere besteht zum heutigen Zeitpunkt nicht die Absicht, die Parlamentsdienste weiter auszubauen.

²⁴ Vgl. z.B. die in Art. 3 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste geregelte Wahl der Beamten der Parlamentsdienste, wonach der Bundesrat nach Anhörung der jeweils zuständigen Ratsorgane die formelle Wahl vornimmt, die anschliessend noch durch die angehörten Ratsorgane bestätigt werden muss.

²⁵ Z.B. im Budgetierungsprozess oder bei der Ausübung des Hausrechtes über das Parlamentsgebäude.

²⁶ Zur Illustration möge das folgende hypothetische Beispiel dienen: gegen einen Sekretär einer Parlamentarischen Untersuchungskommission, welche Vorkommnisse im EJPD untersucht, wird eine Strafanzeige eingereicht wegen einer angeblich begangenen strafbaren Handlung, die sich auf seine amtliche Tätigkeit bezieht. Zuständig für die Ermächtigung zur Strafverfolgung wäre nach Artikel 15 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes (SR 170.32) das EJPD, und zwar auf Antrag der Bundesanwaltschaft (Art. 7 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.321).

Durch *generelle Verweise* im Geschäftsverkehrsgesetz und im Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste sollen die in Erlassen des Bundes dem Bundesrat und nachgeordneten Dienststellen zugewiesenen Befugnisse zu individuell-konkreten Verfügungen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament der Koordinationskonferenz, der Verwaltungsdelegation oder der Generalsekretärin der Bundesversammlung übertragen werden.

Die für die allgemeine Bundesverwaltung geltenden generell-abstrakten Regelungen (insb. z.B. die in Ausführung des Beamtengesetzes erlassenen Verordnungen des Bundesrates) sollen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament weiter Anwendung finden, sofern das Gesetz oder der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste nichts anderes bestimmen. Derartige abweichende Regelungen sollen dort getroffen werden, wo die Handlungsfreiheit der Legislative durch Exekutivorgane beeinträchtigt werden könnte. Dies ist z.B. der Fall bei der Regelung der Wahl der Beamten, der Wahlerfordernisse und Beförderungsvorschriften, der Zuständigkeiten bei Straf-, Disziplinar- und Beschwerdeverfahren, aber auch z.B. bei der Regelung der Hausgewalt über das Parlamentsgebäude.

In technisch-administrativen Bereichen besteht hingegen für das Parlament kein spezifischer Regelungsbedarf. Bei zahlreichen Einzelheiten des Dienstverhältnisses des Personals (z.B. bei der Regelung des Teuerungsausgleichs oder der Vergütungen bei unregelmässiger Arbeitszeit) ist es weder nötig noch erwünscht, dass in den Parlamentsdiensten andere Bestimmungen gelten als beim übrigen Bundespersonal. Die Beamten der Parlamentsdienste bleiben Bundesbeamte.

Eine ganze Reihe von für den Parlamentsbetrieb notwendigen Dienstleistungen wurden bisher nicht von den Parlamentsdiensten, sondern von anderen Bundesämtern erbracht. So besorgt z.B. das Amt für Bundesbauten den Unterhalt des Parlamentsgebäudes, das Bundesarchiv archiviert die parlamentarischen Akten, das Personalamt unterstützt die Personalverwaltung, die Bundesanwaltschaft steht für Sicherheitsfragen zur Verfügung, usw. Im Bereich dieser vorwiegend technisch-administrativen Dienstleistungen soll nun nicht etwa im Rahmen der Parlamentsdienste eine Parallelverwaltung aufgebaut werden. Vielmehr soll die bewährte Zusammenarbeit in diesen Bereichen beibehalten werden. Die heutige unklare Kompetenzregelung (formell ist allein der Bundesrat zuständig, in der Praxis richten sich die Ämter nach den Wünschen des Parlamentes bzw. der Parlamentsdienste) soll in dem Sinne präzisiert werden, dass ein Anspruch des Parlamentes auf den Beizug derartiger Dienste in der Verfassung verankert wird, wobei die genaueren Modalitäten im Bundesbeschluss für die Parlamentsdienste zu regeln sein werden.

Oberflächlich betrachtet könnte der Eindruck entstehen, dass die hier aufgestellten Grundsätze dem Grundsatz einer strikten Gewaltentrennung nicht genügen, weil ein grosser Teil des bundesrätlichen Ordnungsrechtes auch im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament weiterhin Anwendung finden soll und insbesondere weil die Exekutivverwaltung auch in Zukunft gewisse Dienstleistungen für das Parlament erbringen soll. Dieser Einwand basiert auf einem falschen Verständnis der Gewaltenteilung. Die Gewalten stehen sich in der Verfassungsordnung nicht isoliert und nicht gleichgestellt gegenüber. Sie sind vielmehr zur Kooperation aufgerufen, wo dies zweckmässig ist. Dabei ist die Bundesversammlung als Gesetzgeberin unter Vorbehalt der Rechte des Volkes frei, den Rahmen dieser Kooperation zu bestimmen und also auch Dienstleistungen der Exekutivverwaltung zu beanspruchen. Die Grenzen dieser Beanspruchung liegen dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung beeinträchtigt würden. Dass diese Grenzen nicht überschritten werden sollen, illustriert am besten die bisherige, weitgehend konfliktfreie Praxis, die im wesentlichen beibehalten werden soll.

L'évolution des Services du Parlement dans la Confédération

(extrait d'un rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 21.10.1994, introduit par Martin Graf, secrétaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales)

En février 1996, les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales (CIP) ont décidé « à la suite de la publication du message du Conseil fédéral concernant la réforme constitutionnelle de présenter un rapport complémentaire contenant des propositions de modifications dans le domaine du droit parlementaire et des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. » Un tel projet de réforme constitue une opportunité de procéder aux adaptations et améliorations nécessaires au niveau du droit parlementaire. Une partie de ces propositions ont déjà été présentées par la CIP du Conseil national dans le projet du 21 octobre 1994, visant à modifier différentes dispositions constitutionnelles sur l'Assemblée fédérale (FF 1995 I 1113 ss.). Ce projet a été reporté en vue de la réforme de la Constitution fédérale et contenait, à l'article 94^{bis} de la Constitution, la proposition suivante qui, selon toute vraisemblance, sera reprise dans le « rapport complémentaire sur le projet de réforme de la Constitution » :

« L'Assemblée fédérale dispose des Services de Parlement; elle peut également faire appel à d'autres services de l'administration fédérale ».

Cette disposition fait l'objet d'un commentaire dans le rapport des CIP, les explications fournies aident à comprendre tout la problématique et sont donc rapportées ci-après:

37 Le statut des Services du Parlement (art. 94^{bis}, art. 102, ch. 15 et art. 105)

371 L'article 105 Cst.: genèse et interprétation

L'article 105 Cst., qui prévoit qu'"une Chancellerie fédérale [...] est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral", existe depuis 1848. Il s'agit en effet de l'article 93 de la première Constitution fédérale, qui a été intégré tel quel dans la Constitution révisée de 1874, avec un simple changement d'emplacement.

L'article 105, 1er alinéa, Cst. exprime la volonté du Constituant de doter l'Assemblée fédérale d'un service de secrétariat - en l'occurrence la Chancellerie fédérale - qui lui serait *directement subordonné*, ce même service étant par ailleurs chargé de remplir les mêmes tâches pour le compte du Conseil fédéral. Si cette situation de double subordination est aujourd'hui difficilement compréhensible, elle allait de soi à la fin de la première moitié du siècle dernier, compte tenu du personnel et des missions de l'Etat fédéral de l'époque, fort peu nombreux en regard de ce qu'ils sont aujourd'hui²⁷. D'ailleurs, n'est-elle pas celle qui prévaut encore de nos jours dans certains petits cantons? En ce qui concerne les modalités pratiques de cette disposition, il convient de se référer à l'article 105, 3e alinéa, Cst., et surtout aux textes auxquels il a donné lieu²⁸: à l'époque, l'Assemblée fédérale ne se réunissait en session ordinaire qu'une fois par an; pendant cette période, et en raison de sa prééminence (alors incontestée) sur l'exécutif, elle disposait à sa guise de la Chancellerie fédérale. Le reste du temps, donc hors session, celle-ci était placée sous la "surveillance spéciale" du Conseil fédéral.

Au cours du XXe siècle, la Chancellerie fédérale s'est progressivement scindée en *deux services distincts*, à savoir, d'une part, un service qui, tout en continuant de porter le nom de "Chancellerie fédérale", est devenu *l'état-major général du Conseil fédéral*" (art. 38 LOA) et qui travaille essentiellement pour ce dernier, et d'autre part, un service qui a été désigné sous le nom de "*Services du Parlement*" et qui travaille exclusivement pour l'Assemblée fédérale. Le rattachement

²⁷Selon l'annuaire fédéral de 1851, l'administration fédérale (qui comprenait la "Chancellerie fédérale" et l'"Administration du Conseil fédéral") comptait cette année-là 52 fonctionnaires (fonctionnaires des Postes et des Douanes non compris). La Chancellerie fédérale était composée du Chancelier de la Confédération, de son suppléant, d'un archiviste, d'un greffier, de deux secrétaires de chancellerie, de deux traducteurs, de quatre copistes et de quatre huissiers.

²⁸Cf. procès-verbal des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Diète de réviser le Pacte fédéral du 7 août 1815.

administratif des Services du Parlement aux services subordonnés au Conseil fédéral ne trouve pas de justification dans le texte de la Constitution ni dans la matière y afférente: il est simplement dû au fait que les services de l'exécutif se sont développés bien avant. Ce n'est en effet que dans les années 60, suite à l'"affaire des Mirage", que le Parlement a véritablement ressenti le besoin d'avoir sous ses ordres des services propres, c'est-à-dire indépendants des services de l'exécutif. Constitués progressivement²⁹ autour du "noyau" du Secrétariat de l'Assemblée fédérale, les Services du Parlement ont alors été subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions aux organes du Parlement, mais administrativement au Conseil fédéral et à la Chancellerie fédérale - une solution de compromis adoptée pour ne pas heurter un Conseil fédéral d'abord extrêmement hostile à l'idée de voir le cordon ombilical coupé totalement.

L'article 105 Cst. repose sur l'hypothèse d'une unité de l'état-major de l'Assemblée fédérale et de l'état-major du Conseil fédéral sur le plan de l'organisation. Judicieuse en 1848, cette solution, en raison de l'augmentation des effectifs de l'un et l'autre état-majors et de la multiplication de leurs missions, n'est cependant plus viable aujourd'hui - sauf à subordonner l'un à l'autre, ce qui serait encore plus contraire à l'esprit de l'article 105 Cst. que le maintien du statu quo actuel. En fait, lu à la lumière des exigences modernes, le texte de l'article 105 Cst. *recèle en tout état de cause une impossibilité logique*: soit, en effet, on renonce à conserver l'unité organisationnelle des deux services concernés - et l'on s'écarte de la lettre de la Constitution - soit l'on renonce à maintenir une subordination directe des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale - et l'on s'écarte une fois encore de la lettre de la Constitution.

372 Les arguments en faveur du rattachement administratif des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale

Dès l'année 1965, la Commission de gestion du Conseil national écrivait dans le rapport qu'elle a consacré à l'"extension du contrôle parlementaire" suite à l'"affaire des Mirage":

Un examen plus poussé du problème du contrôle parlementaire et de son renforcement, ainsi que de la question de la séparation des pouvoirs, a convaincu toujours plus notre commission qu'il sera tôt ou tard nécessaire de subordonner au Parlement les fonctionnaires qui sont à son service et de créer ainsi une administration parlementaire indépendante de l'exécutif. Dans le domaine judiciaire, l'idée a été réalisée dès les débuts de l'Etat fédéral comme une chose allant de soi. Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances constituent eux-mêmes leurs chancelleries. Il est étonnant que précisément l'organe suprême de la Confédération ait renoncé jusqu'ici à l'exercice de ce droit. Les membres de notre commission sont tous convaincus que la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif s'impose aujourd'hui aussi dans le domaine administratif (FF 1965 I 1235).

Le développement considérable qu'a connu l'administration depuis un siècle, tant sur le plan du personnel qu'en ce qui concerne le nombre des missions qu'il lui revient de remplir, a éclairé le principe de la séparation des pouvoirs d'une lumière nouvelle. Un renforcement de cette séparation des pouvoirs au sein de l'administration est ainsi devenu le préalable indispensable à un contrôle parlementaire digne de ce nom, et le seul moyen qui permette de conserver au Parlement la place que lui assigne la constitution dans le processus législatif.

Il est vrai que "dans l'exercice de leurs fonctions, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale" et qu'ils "suivent les instructions" des organes du Parlement (art. 8^{novies}, 2e et 3e al. LREC). Cette *subordination fonctionnelle* à l'Assemblée fédérale joue un rôle bien plus considérable que leur *rattachement administratif* au Conseil fédéral: les organes exécutifs proprement dits n'ont, eux, aucun pouvoir de décision dans les domaines concernés, comme l'organisation des sessions parlementaires et des séances de commission, la documentation des députés, la rédaction des procès-verbaux des réunions des

²⁹Art. 40 de la loi du 23.03.1962 sur les rapports entre les conseils (LREC; RO 1962 773), révision du 01.07.1966 de la LREC (RO 1966 1325), AF du 14.06.1967 sur le service de documentation (RO 1967 1005) et AF du 27.06.1967 sur le secrétariat des CdG (RO 1967 1008), AF du 09.03.1972 sur les services du Parlement (RO 1972 697), révision du 23.03.1984 de la LREC (RO 1984 768), révision totale du 07.10.1988 de l'AF sur les services du Parlement (RO 1989 334).

conseils ou des commissions, l'établissement de projets de rapport par les commissions parlementaires, etc.

Une différenciation claire entre la subordination fonctionnelle et administrative, matérielle et formelle se révèle toutefois aussi délicate sur le plan théorique qu'impossible sur le plan pratique, pour cette excellente raison que *des décisions ou des instructions d'ordre même purement administratif peuvent avoir des répercussions de fond, et inversement*. La vérité exige de préciser tout de suite que l'exécutif a jusqu'à présent toujours fait preuve de la plus grande modération dans l'exercice de ses compétences administratives qui concernent la vie parlementaire, et qu'il se fait un devoir de répondre le plus favorablement du monde aux vœux du Parlement - au point, d'ailleurs, qu'il en est venu à ne plus exercer que d'une manière purement formelle certaines desdites compétences administratives³⁰, voire à ne plus les exercer du tout³¹. Quoiqu'il en soit, considérée sous l'angle de la sécurité juridique, cette situation est loin d'être satisfaisante: le double rattachement des Services du Parlement entoure nombre de compétences d'un flou juridique quelque peu gênant.

A cela s'ajoute que certaines décisions administratives, même si elles concernent directement le fonctionnement du Parlement, n'en doivent pas moins aujourd'hui être prises nécessairement par le Conseil fédéral et ses services. C'est vrai partout où il y a existence d'un droit subjectif, notamment en matière de droit du personnel. Ainsi, ce sont le Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale, le Département des finances et l'Office du personnel qui, par exemple, fixent les classes de traitement des fonctionnaires travaillant pour les Services du Parlement, qui estiment les exigences attachées à leurs fonctions et qui décident de leur promotion. Or, il est évident que par le biais de ces compétences administratives en matière de personnel, l'exécutif peut influencer sur le fonctionnement de l'Assemblée fédérale - d'où l'on peut tirer qu'il n'est pas souhaitable qu'il les exerce (cf. ci-dessus ce qu'écrivait à ce propos la Commission de gestion en 1965). Le problème est particulièrement délicat dans la mesure où c'est également l'exécutif qui est compétent pour ce qui touche aux enquêtes disciplinaires, aux plaintes et aux poursuites pénales dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires des Services du Parlement³².

373 La modification constitutionnelle proposée et sa traduction dans la législation

Dans un avis de droit qu'il a émis en 1970 à la demande d'une commission du Conseil national (10707. Statut et organisation des Services du Parlement), le professeur Kurt Eichenberger a estimé qu'une constitution qui prévoit la création d'un Parlement donne aussi à la fois le droit et le mandat de créer un secrétariat du Parlement, même si elle ne le dit pas expressément (cf. avis de droit du prof. Kurt Eichenberger sur les questions touchant la mise sur pied d'une "administration parlementaire" subordonnée aux Chambres fédérales, août 1970, p. 2). La commission n'en partage pas moins le point de vue de la commission d'alors, qui considérait qu'il convenait, au moins dans le cadre d'une révision partielle de la Constitution fédérale, d'y intégrer un article en ce sens, de façon à "opposer à la suppression d'une compétence à l'article 105 Cst. la mention expresse d'une nouvelle compétence à l'article 94^{bis}" (FF 1970 II 1104).

Le rattachement administratif explicite à l'Assemblée fédérale des Services du Parlement et d'autres services directement nécessaires au bon fonctionnement de ce dernier entraînerait nécessairement l'adaptation de l'arrêté fédéral sur les services du Parlement et d'un certain nombre de lois fédérales (loi sur les rapports entre les conseils, loi sur les garanties politiques, loi sur la responsabilité, loi sur l'organisation de l'administration, statut des fonctionnaires, loi sur les

³⁰Cf par ex. l'art. 3 de l'AF sur les services du Parlement, qui prévoit que si c'est effectivement le Conseil fédéral qui nomme les fonctionnaires des Services du Parlement après avoir entendu l'organe parlementaire concerné, leur nomination n'en doit pas moins être confirmée en dernier ressort par ce même organe parlementaire.

³¹Par ex. en ce qui concerne l'établissement du budget des Services du Parlement, ou encore l'exercice du droit de disposition sur le palais du Parlement.

³²Pour illustrer cette situation, prenons l'exemple suivant: le secrétaire d'une commission enquêtant sur des faits qui se sont produits au sein du DFJP fait l'objet d'une plainte en raison d'une infraction qu'il aurait commise dans l'exercice de ses fonctions. En vertu de l'article 15, 1er alinéa, de la loi sur la responsabilité (RS 170.32), et sur proposition du Ministère public (art. 7 de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité, RS 170.321), ce serait ce même DFJP qui serait compétent pour engager les poursuites.

finances de la Confédération, loi sur le Contrôle fédéral des finances, loi sur la procédure administrative, loi d'organisation judiciaire).

Ces ajustements devraient être mis en oeuvre dans la mesure uniquement où ils sont nécessaires pour permettre le rattachement administratif à l'Assemblée fédérale des services directement nécessaires à son bon fonctionnement. *Il ne s'agit que d'instaurer une nouvelle répartition des compétences touchant les prestations fournies au Parlement.* Il n'est pas question, notamment, de développer les Services du Parlement, du moins à ce jour.

De fait, il s'agit, par le biais de *renvois généraux* introduits dans la loi sur les rapports entre les conseils et dans l'arrêté fédéral sur les services du Parlement, de transférer à la Conférence de coordination, à la Délégation administrative ou au secrétaire général de l'Assemblée fédérale les pouvoirs de décision individuelle que les textes donnent aujourd'hui au Conseil fédéral en matière de prestations fournies au Parlement.

Les normes de portée générale auxquelles est soumise l'administration fédérale dans son ensemble (et notamment les ordonnances édictées par le Conseil fédéral en application du statut des fonctionnaires) continueraient de s'appliquer aux services travaillant pour le Parlement, sauf disposition contraire dans la loi sur les rapports entre les conseils ou dans l'arrêté fédéral sur les services du Parlement. La législation en vigueur serait modifiée uniquement là où apparaîtrait un risque d'entrave à la liberté d'action du législatif par l'exécutif (par exemple: nomination des fonctionnaires, exigences conditionnant celle-ci, promotion, compétences en matière d'enquête disciplinaire, de plainte ou de poursuites pénales, ou encore exercice du droit de disposition sur le palais du Parlement).

Dans les domaines techniques ou administratifs, en revanche, il n'y a pas lieu d'instituer une réglementation particulière pour les services dépendant du Parlement. D'une façon générale, il n'y a pas de raison, en effet, pour que les rapports de service des fonctionnaires de ces services diffèrent de ceux des autres fonctionnaires (concernant par exemple la compensation du renchérissement ou les indemnités versées au titre de l'irrégularité des horaires de travail).

Un certain nombre de prestations nécessaires à la vie de l'Assemblée fédérale sont fournies, non par les Services du Parlement, mais par d'autres services fédéraux. Ainsi, l'Office des constructions fédérales se charge de l'entretien du palais du Parlement, les Archives fédérales assurent l'archivage des documents de l'Assemblée fédérale, l'Office du personnel soutient la gestion du personnel, le Ministère public intervient pour les questions de sécurité, etc. Il s'agit aujourd'hui, non pas de mettre sur pied une administration parallèle à qui toutes ces tâches seraient confiées - il convient au contraire de conserver le système actuel, fondé sur la coopération, puisqu'il a fait ses preuves -, mais de clarifier une répartition des compétences ambiguë (services subordonnés formellement au Conseil fédéral, mais subordonnés de facto à l'Assemblée fédérale ou aux Services du Parlement) de façon à faire figurer expressément dans la constitution le droit du Parlement à s'adjoindre l'appui de ces services, étant entendu que les modalités pratiques seront réglées dans l'arrêté fédéral sur les services du Parlement.

Un observateur superficiel pourrait avoir l'impression que le système présenté ici n'est pas conforme au principe de la séparation des pouvoirs stricto sensu, dans la mesure où pour une large part le pouvoir réglementaire du Conseil fédéral continuera de s'exercer sur les services travaillant directement pour le Parlement, et où, plus particulièrement, l'exécutif continuera de fournir certaines prestations pour le Parlement. Mais ce serait mal comprendre ce qu'est la séparation des pouvoirs: dans l'ordre constitutionnel, en effet, ceux-ci ne sont pas isolés l'un de l'autre, mais entretiennent des rapports de coopération partout où cela est judicieux. Pour autant que les droits du peuple soient respectés, le Législateur, donc l'Assemblée fédérale, est libre de décider de la forme de cette coopération et donc aussi de recourir aux services de l'administration dépendant de l'exécutif, dans la mesure, simplement, où cela ne se traduit pas par une altération de son efficacité et de sa conduite. La pratique actuelle, qui a permis à ce jour d'éviter dans une large mesure les conflits et qu'il importe donc pour l'essentiel de maintenir, illustre à merveille l'intention de ne pas franchir ces limites.

Genesi della posizione dei Servizi del Parlamento nella Confederazione

Estratto d'un rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 21.10.1994, nell' introduzione di Martin Graf, segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali:

Nel febbraio 1996 entrambe le Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali (CIP) hanno deciso di presentare, in connessione con il messaggio del Consiglio federale sulla riforma della Costituzione, un rapporto supplementare con proposte di modifica nell'ambito delle disposizioni legali riguardanti il Parlamento e i rapporti tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale. La revisione della Costituzione rappresenta un'opportunità per adeguare e migliorare il quadro legale relativo al Parlamento. La CIP del Consiglio nazionale ha già presentato una parte di queste proposte nel progetto di revisione di alcune disposizioni costituzionali sull'Assemblea federale del 21 ottobre 1994 (FF 1995 I 956ss). Tale progetto di revisione parziale della Costituzione è stato accantonato in considerazione dell'imminente revisione totale. Esso contiene la seguente proposta di articolo 94bis Cost., che verrà molto probabilmente ripresa nel „Rapporto supplementare concernente la revisione della Costituzione“:

„L'Assemblea federale dispone dei servizi del Parlamento e può fare ricorso ad altre istanze dell'amministrazione federale“.

Qui di seguito riportiamo gli schiarimenti che la CIP presenta nel suo rapporto su questo punto, in quanto offrono una buona visione d'insieme della problematica:

37 Statuto dei servizi del Parlamento (art. 94^{bis}, 102 n. 15 e 105 Cost.)

371 Genesi e interpretazione dell'articolo 105 Cost.

L'articolo 105 Cost. secondo cui "una Cancelleria federale [...] dà spaccio agli affari di cancelleria tanto per l'Assemblea federale quanto per il Consiglio federale" risale al 1848. Trattasi infatti dell'articolo 93 della prima Costituzione federale, integrato tale quale nella Costituzione riveduta del 1874 con il solo cambiamento di numerazione.

L'articolo 105 capoverso 1 Cost. esprime la volontà del costituente di dotare l'Assemblea federale di una cancelleria - nella fattispecie la Cancelleria federale - ad essa *direttamente subordinata*; questa stessa Cancelleria sarebbe peraltro incaricata di svolgere analoghi servizi per il Consiglio federale. Questa situazione di doppia subordinazione è oggi difficilmente comprensibile; era invece ovvia alla fine della prima metà del secolo scorso quando personale e missioni dello Stato federale erano assai ridotte rispetto alla situazione odierna³³. D'altronde, essa coincide con quella ancor oggi prevalente in certi piccoli Cantoni. Per quanto concerne le modalità pratiche di questa disposizione, occorre riferirsi all'articolo 105 capoverso 3 Cost. e soprattutto ai pertinenti materiali legislativi³⁴. A quell'epoca, l'Assemblea federale si riuniva in sessione ordinaria soltanto una volta all'anno; durante questo periodo e a causa della sua preminenza (allora incontestata) sull'Esecutivo, essa disponeva liberamente della Cancelleria federale. Il resto del tempo, dunque fuori sessioni, la Cancelleria federale era posta sotto la "sorveglianza speciale" del Consiglio federale.

Nel corso del XX secolo, la Cancelleria federale si è progressivamente *scissa in due servizi distinti*, ossia, da un lato, un servizio che, pur continuando a portare il nome di "Cancelleria federale", è divenuto lo "*Stato maggiore generale del Consiglio federale*" (art. 38 LOA) e lavora essenzialmente per quest'ultimo e, d'altro lato, un servizio che è stato designato con il nome di "*Servizi del*

³³ Secondo l'Annuario federale del 1851, l'Amministrazione federale (che comprendeva la "Cancelleria federale" e "l'Amministrazione del Consiglio federale") contava in quell'anno 52 funzionari (non compresi i funzionari delle Poste e delle Dogane). La Cancelleria federale era composta dal cancelliere della Confederazione, del suo sostituto, di un archivista, di un redattore, di due segretari di cancelleria, di due traduttori nonché di 4 amanuensi e di 4 usceri.

³⁴ Cfr. processo verbale delle deliberazioni della Commissione incaricata dalla Dieta il 16 agosto 1847 di rivedere il Patto federale del 7 agosto 1815.

Parlamento", il quale lavora esclusivamente per l'Assemblea federale. L'aggregazione amministrativa dei servizi del Parlamento ai servizi subordinati al Consiglio federale non ha più giustificazione nel testo costituzionale né nei pertinenti materiali legislativi: è semplicemente dovuto al fatto che i servizi dell'Esecutivo si sono sviluppati prima di quelli parlamentari. E' infatti soltanto negli anni '60 che, in seguito "all'affare dei Mirage", il Parlamento ha veramente sentito il bisogno di avere alle sue dipendenze servizi propri, ossia indipendenti dai servizi dell'Esecutivo. Costituiti progressivamente³⁵ attorno al "nucleo" della Segreteria dell'Assemblea federale, i servizi del Parlamento, sono stati allora subordinati nell'esercizio delle loro funzioni agli organi del Parlamento, restando tuttavia amministrativamente subordinati al Consiglio federale e alla Cancelleria federale, soluzione di compromesso adottata per non urtare un Consiglio federale in un primo tempo fortemente ostile a questa soluzione.

L'articolo 105 Cost. poggia sull'ipotesi di un'unità organizzativa tra stati maggiori dell'Assemblea federale e del Consiglio federale. Razionale nel 1848, questa soluzione non è più oggi praticabile a causa dell'aumento degli effettivi e del moltiplicarsi dei compiti dell'uno e dell'altro stato maggiore, a meno di subordinare l'uno all'altro, subordinazione che sarebbe ancor più contraria allo spirito dell'articolo 105 Cost. che non il mantenimento dello statu quo. Di fatto, letto alla luce delle esigenze moderne, il testo dell'articolo 105 Cost. è *contraddittorio*: o si rinuncia a conservare l'unità organizzativa dei due stati maggiori interessati - scostandosi così dalla lettera della Costituzione - oppure si rinuncia a mantenere una subordinazione diretta dei servizi del Parlamento all'Assemblea federale - scostandosi anche in questo caso dal tenore costituzionale. Occorre dunque cogliere l'occasione offerta dalla revisione odierna della Costituzione federale per sostituire a questa contraddizione interna una formulazione chiara ed univoca.

372 Argomenti a favore di una subordinazione amministrativa dei servizi del Parlamento all'Assemblea federale

Già nel 1965, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale scriveva nel rapporto dedicato all'estensione del controllo parlamentare in seguito all' "affare dei Mirage":

"Nell'approfondire il problema del controllo amministrativo e del suo rafforzamento e le questioni attinenti alla separazione dei poteri, la nostra Commissione si è però anche sempre più convinta che, presto o tardi, sarà necessario subordinare al Parlamento i funzionari, che sono stabilmente al suo servizio, per istituire un'amministrazione parlamentare indipendente dell'Esecutivo. Nell'ambito del potere giudiziario questo postulato è stato del resto attuato, come cosa che si giustificava da sé, già al sorgere dello Stato federale. Il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni hanno una loro cancelleria. E' veramente sorprendente che proprio il potere federale supremo abbia finora rinunciato a questo diritto. Siamo unanimemente convinti che oggi la separazione tra il Legislativo e l'Esecutivo s'impone anche nel campo amministrativo" (FF 1965 I 1144).

Il considerevole sviluppo conosciuto dall'amministrazione da ormai un secolo, sia sul piano del personale sia su quello del numero delle missioni affidatele, ha dato nuova dimensione al principio della separazione dei poteri. Un consolidamento di questo principio in seno all'amministrazione è così divenuto premessa indispensabile per un controllo parlamentare degno di tal nome e il solo mezzo che permetta al Parlamento di conservare il posto assegnatogli dalla Costituzione nel processo legislativo.

E' vero che "nell'adempimento dei loro compiti i servizi del Parlamento sono indipendenti dal Consiglio federale e dalla Cancelleria federale" e "si attengono alle istruzioni tecniche" degli organi dei due Consigli (art. 8^{novies} cpv. 2 e 3 LRC). Questa *subordinazione funzionale* all'Assemblea federale ha un'importanza ben maggiore dell'*aggregazione amministrativa* al Consiglio federale: gli organi esecutivi propriamente detti non hanno alcun potere decisionale o d'impartire istruzioni per esempio nel settore della pianificazione e organizzazione delle sessioni parlamentari e delle sedute commissionali, della documentazione dei deputati, della redazione dei processi verbali delle Camere e delle Commissioni, della formulazione di progetti di rapporti di Commissioni parlamentari ecc.

³⁵ Art. 40 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC; RU 1962 831), revisione del 1° luglio 1966 della LRC (RU 1966 1363), DF del 14 giugno 1967 sul servizio di documentazione (RU 1967 1043) e DF del 27 giugno 1967 sul segretariatodelle Commissioni della gestione (RU 1967 1040), DF del 9 marzo 1972 sui servizi del Parlamento (RU 1972 629), revisione della LRC del 23 marzo 1984 (RU 1984 768), revisione totale del DF sui servizi del Parlamento del 7 ottobre 1988 (RU 1989 334)

Una chiara differenza tra subordinazione funzionale e amministrativa, nonché tra subordinazione materiale e formale, è tuttavia teoricamente problematica. Una chiara separazione tra questi due settori è praticamente impossibile: *istruzioni e decisioni amministrative possono avere ripercussioni materiali e viceversa*. Occorre invero riconoscere che l'Esecutivo ha sinora sempre dimostrato massimo rigore nell'esercizio delle sue competenze amministrative in materia parlamentare e sempre si è fatto un dovere di rispondere quanto favorevolmente possibile ai desideri del Parlamento, al punto, peraltro, da non più esercitare se non in modo meramente formale certe competenze cosiddette amministrative³⁶ ovvero da non esercitarle affatto³⁷. Comunque sia, vista nell'ottica della certezza del diritto, questa situazione è lungi dall'essere soddisfacente: la doppia subordinazione dei servizi del Parlamento sfocia in una zona ombra di competenze e responsabilità.

Si aggiunga che certe decisioni amministrative, anche se concernono direttamente il funzionamento del Parlamento, devono essere necessariamente prese dal Consiglio federale e dai suoi servizi. Tale è oggi il caso laddove vi è un diritto soggettivo, in particolare in materia di statuto del personale. Sono per esempio il Consiglio federale, la Cancelleria federale, il Dipartimento delle finanze e l'Ufficio del personale che fissano le classi di stipendio dei funzionari dei servizi del Parlamento, che valutano le esigenze connesse alle loro funzioni e che decidono della loro promozione. Orbene, è evidente che per mezzo di queste competenze amministrative in materia di personale l'Esecutivo può influire sul funzionamento dell'Assemblea federale, situazione che non può essere ritenuta soddisfacente (cfr. qui sopra quanto scriveva a questo proposito la Commissione della gestione nel 1965). Il problema è particolarmente delicato laddove l'Esecutivo è parimenti competente per quanto concerne le inchieste disciplinari, i ricorsi e i procedimenti penali di cui possono essere oggetto i funzionari del Parlamento³⁸.

373 La modifica costituzionale proposta e i tratti fondamentali della sua trasposizione a livello legislativo

In un parere di diritto emesso nel 1970 a richiesta di una Commissione del Consiglio nazionale (10707. Statuto e organizzazione dei servizi del Parlamento), il prof. Kurt Eichenberger evidenziava che una Costituzione che prevede la creazione di un Parlamento conferisce nel contempo il diritto e il mandato impliciti di istituire un segretariato parlamentare (cfr. il parere di Kurt Eichenberger "Rechtsgutachten über die Fragen der Einrichtung einer 'Parlamentsverwaltung' der Eidgenössischen Räte", agosto 1970, pag. 2). La Commissione condivide nondimeno il punto di vista della Commissione di allora la quale considerava che occorresse, perlomeno nell'ambito di una revisione parziale della Costituzione federale, integrarvi un articolo che contrapponesse *"all'abrogazione di una competenza dall'articolo 105 della Costituzione federale l'esplicita menzione di una nuova attribuzione nell'articolo 94^{bis}"* (FF 1970 II 866).

La nuova subordinazione amministrativa dei servizi del Parlamento e di altri servizi direttamente necessari al buon funzionamento del Parlamento implicherebbe necessariamente l'adattamento del decreto federale sui servizi del Parlamento e di un certo numero di leggi federali (legge sui rapporti fra i Consigli, legge sulle garanzie politiche, legge sulla responsabilità, legge sull'organizzazione dell'amministrazione, ordinamento dei funzionari, legge sulle finanze federali, legge sul controllo federale delle finanze, legge sulla procedura amministrativa e legge sull'organizzazione giudiziaria).

³⁶ Cfr per esempio l'art. 3 del DF sui servizi del Parlamento il quale prevede che il Consiglio federale nomina i funzionari dei servizi del Parlamento dopo aver sentito l'organo parlamentare interessato, ma la nomina dev'essere nondimeno confermata in ultima istanza da questo stesso parlamentare.

³⁷ Per sempio per quanto concerne l'allestimento del preventivo dei servizi del Parlamento o l'esercizio del diritto di disposizione sul Palazzo del Parlamento

³⁸ Per illustrare questa situazione prendiamo l'esempio seguente: il segretario di una Commissione parlamentare d'inchiesta che indaga su fatti verificatisi in seno al DFGP è oggetto di una querela penale a causa di un'infrazione che avrebbe commesso nell'esercizio delle sue funzioni. In virtù dell'articolo 15 capoverso 1 della legge sulla responsabilità (RS 170.32) e su proposta del Ministero pubblico (art. 7 dell'ordinanza relativa alla legge sulla responsabilità, RS 170.321), sarebbe lo stesso DFGP ad esser competente ad autorizzare il perseguimento penale.

merito alle prestazioni fornite al Parlamento. E' qui fuori di discussione, in particolare, un ulteriore potenziamento dei servizi del Parlamento.

Di fatto, per mezzo di *rinvii generali* introdotti nella legge sui rapporti fra i Consigli e nel decreto federale sui servizi del Parlamento si trasferiscono alla Conferenza di coordinamento, alla Delegazione amministrativa o alla Segreteria generale dell'Assemblea federale poteri di decisioni individuali che i testi conferiscono oggi al Consiglio federale in materia di prestazioni fornite al Parlamento.

Le norme di portata generale cui sottostà l'Amministrazione federale nel suo insieme (e in particolare le ordinanze emanate dal Consiglio federale in applicazione dell'ordinamento dei funzionari) continuerebbero ad applicarsi ai servizi parlamentari, salvo disposizione contraria della legge sui rapporti fra i Consigli o del decreto federale sui servizi del Parlamento. La legislazione in vigore sarebbe modificata unicamente laddove apparissero rischi d'intralcio alla libertà d'azione del Legislativo da parte dell'Esecutivo (per es. nomina dei funzionari, esigenze che la condizionano, promozioni, competenze in materia d'inchieste disciplinari, di ricorsi o di azioni penali ovvero esercizio del diritto di disposizione sul Palazzo del Parlamento).

Nei settori tecnici e amministrativi, invece, non occorre prevedere un disciplinamento particolare per i servizi del Parlamento. In generale, non vi è infatti motivo che i rapporti di servizio dei funzionari parlamentari divergano da quelli degli altri funzionari (per es. per quanto concerne la compensazione del rincaro o le indennità per orario di lavoro irregolare).

Un certo numero di queste azioni necessarie alla vita parlamentare sono fornite non già dai servizi del Parlamento, bensì da altri uffici federali. Per esempio, l'Ufficio delle costruzioni federali s'incarica della manutenzione del Palazzo del Parlamento, gli Archivi federali assicurano l'archiviazione dei documenti dell'Assemblea federale, l'Ufficio del personale sostiene la gestione del personale, il Ministero pubblico interviene per le questioni di sicurezza ecc. Oggi si tratta non già di mettere in atto un'amministrazione parallela cui sarebbero affidati tutti questi compiti - occorre anzi mantenere il sistema attuale fondato sulla cooperazione - bensì chiarificare una ripartizione ambigua delle competenze (servizi subordinati formalmente al Consiglio federale, ma aggregati de facto all'Assemblea federale o ai servizi del Parlamento) in modo da far figurare espressamente nella Costituzione il diritto del Parlamento di avvalersi di questi servizi, fermo restando che le modalità pratiche dovranno essere disciplinate nel decreto federale sui servizi del Parlamento.

Un osservatore superficiale potrebbe avere l'impressione che il sistema qui abbozzato non sia conforme al principio della separazione dei poteri nell'accezione stretta del termine, nella misura in cui ampia parte del potere regolamentare del Consiglio federale continuerebbe ad esercitarsi sui servizi che lavorano direttamente per il Parlamento e in cui, più in particolare, l'Esecutivo continuerebbe a fornire certe prestazioni per il Parlamento. Sarebbe però misconoscere il principio della separazione dei poteri: nell'ordine costituzionale, infatti, i poteri non sono isolati l'uno dall'altro, bensì hanno rapporti di cooperazione dettati da motivi di razionalità. Per quanto i diritti del popolo siano rispettati, il legislatore - e dunque l'Assemblea federale - è libero di decidere della forma di questa cooperazione e dunque anche di ricorrere ai servizi dell'amministrazione dipendenti dall'Esecutivo, nella misura in cui ciò non comporti un'alterazione della sua efficacia e della sua condotta. La pratica attuale, che ha permesso sinora di evitare ampiamente conflitti e che occorre dunque mantenere per l'essenziale, illustra a meraviglia l'intenzione di non andare oltre questi limiti.

Mitteilungen aus der Bundesversammlung

zusammengestellt von Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidg. Räte

Zusammenwirken von Parlament und Regierung wird Reformbereich bei der Verfassungsrevision

Im September 1994 haben die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte eine **Expertenkommission unter dem Präsidium von Prof. Georg Müller** (Universität Zürich) beauftragt, das Zusammenwirken von Parlament und Regierung zu überprüfen und Vorschläge für konkrete Reformen auf Verfassungs- und Gesetzesebene auszuarbeiten. Der Expertenkommission gehörten im weiteren an: Prof. Pierre Moor (Universität Lausanne, Vizepräsident), Dr. Urs Bolz (Bern, ehemaliger Sekretär der Verfassungskommission des Kantons Bern), Prof. Ulrich Klöti (Universität Zürich) und Prof. Philippe Mastronardi (Hochschule St. Gallen). Die SPK des National- und des Ständerates haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 vom Bericht der Experten Kenntnis genommen, ohne zu den darin präsentierten Vorschlägen bereits inhaltlich Stellung zu nehmen.

Auftragsgemäss hat die Expertenkommission **konkrete Verfassungsänderungen basierend auf dem Verfassungsentwurf 1995 sowie Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)** vorgeschlagen. Neben der Verteilung der Rechtssetzungskompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat nach dem Kriterium der Wichtigkeit (selbständige Rechtssetzungskompetenz des Bundesrates) schlägt die Expertenkommission als weitere wichtige Neuerungen die Einführung der parlamentarischen Instrumente des Grundsatzbeschlusses und des Auftrags sowie die Schaffung einer unabhängigen Evaluationsstelle vor. Ebenso empfiehlt sie dem Parlament, sich auf die Einführung neuer Modelle der Verwaltungsführung (NPM) vorzubereiten.

Betreffend die Vorschläge auf Verfassungsebene haben die Präsidien der SPK mit dem EJPD eine Arbeitsteilung vereinbart. Danach beschränkt sich das EJPD bei der Ausarbeitung der bundesrätlichen Botschaft zur **Verfassungsreform im Bereich des Parlamentsrechts und des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat** auf die Nachführung gemäss dem Vorentwurf von 1995. Die SPK ihrerseits unterbreiten im Anschluss an die Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsreform einen **Zusatzbericht** mit Änderungsanträgen in diesem Bereich. Um diesen Zusatzbericht auszuarbeiten, haben die SPK je eine Subkommission eingesetzt.

Aufgrund dieser Verfassungsänderungen werden verschiedene Anpassungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) notwendig. Eine **Totalrevision des GVG** ist deshalb sinnvoll und sollte nach Möglichkeit gleichzeitig mit der Totalrevision der Bundesverfassung in Kraft treten können.

Im Hinblick auf die **Einführung von neuen Modellen der Verwaltungsführung (NPM)** sollte das Parlament rechtzeitig die nötigen Instrumente in der Hand haben, um die Mitsprache des Parlamentes bei der Formulierung von Leistungsaufträgen zu gewährleisten. Die erwähnten Subkommissionen sind deshalb im weiteren beauftragt, die von der Expertenkommission diesbezüglich unterbreiteten Vorschläge, d.h. insbesondere die unverzügliche Einführung des Instruments des Auftrags, umzusetzen. Sie sollen einen Entwurf für die entsprechenden Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und/oder der Ratsreglemente vorbereiten.

(Pressemitteilung der Staatspolitischen Kommissionen der Eidg. Räte vom 13. Februar 1996)

Bundesratswahlen: Vom Ritual zur echten Wahl

Am 22. März 1996 hat der Nationalrat entgegen dem Antrag seines Büros mit 82:67 Stimmen eine Motion von Nationalrat Weyeneth (SVP/BE) überwiesen, welche eine Änderung des Verfahrens der Bundesratswahlen verlangt (95.3140). Die wiederkandidierenden Mitglieder des Bundesrates sollten bei der Gesamterneuerung des Bundesrates nicht mehr wie bisher nacheinander in separaten Wahlgängen, sondern gemeinsam in einem Wahlgang gewählt werden. Die erstmals Kandidierenden sollten hingegen nach wie vor einzeln gewählt werden.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK) beantragt ihrem Rat mit 10:1 Stimmen, diese Motion in ihrem ersten Punkt (gemeinsamer Wahlgang bei der Gesamterneuerung) ebenfalls anzunehmen und in ihrem zweiten Punkt (Einzelwahl der Neukandidierenden) als Postulat zu überweisen. Die Kommission ist überzeugt, dass das heutige Wahlverfahren wenig tauglich ist. Regelmässig erhält das an letzter Stelle zu wählende Mitglied des Bundesrates am wenigsten Stimmen. Dieses Kriterium ist sachfremd und wird den tatsächlichen Leistungen der Mitglieder des Bundesrates nicht gerecht. Die Furcht vor „Retourkutschen“ prägt das Wahlverhalten der Bundesversammlung. Eine gemeinsame Wahl des Bundesrates würde diese Mängel beheben und die Stellung des Bundesrates als Kollegialorgan stärken. Entgegen dem Wortlaut der Motion tendiert die Kommission eher dazu, bei Gesamterneuerungswahlen auch vakant gewordene Bundesratssitze in demselben gemeinsamen Wahlgang neu zu besetzen. Diese Frage und insbesondere auch das Vorgehen bei Ergänzungswahlen während der Amtsdauer müssen aber nach Ansicht der Kommission noch näher geprüft werden.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollte das Verfahren der Bundesratswahlen demjenigen der Regierungsratswahlen in den meisten Kantonen entsprechen. Das neue Verfahren schliesst einen freiwilligen Proporz in keiner Weise aus und bedeutet keine Abkehr von der bisherigen Konkordanz, sondern will die Wahlmöglichkeiten der Bundesversammlung erweitern.

Folgt der Ständerat in der kommenden Herbstsession dem Antrag seiner Kommission, so wird damit die aus beiden Ratsbüros bestehende Koordinationskonferenz formell beauftragt, einen Entwurf für eine konkrete Reglements- oder Gesetzesänderung auszuarbeiten. Voraussichtlich wird diese Aufgabe den Staatspolitischen Kommissionen übertragen werden. Der Bundesrat wird Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, sobald die Vorlage ausgearbeitet sein wird.

(Pressemitteilung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. August 1996)

Studie über den „Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess“

Im Auftrag der Parlamentsdienste hat das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern „Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991-1995)“ vorgenommen (85 S., erhältlich bei den Parlamentsdiensten). Die Studie kommt zu Ergebnissen, die das weit verbreitete Bild eines immer schwächer werdenden Parlamentes widerlegen: „Die Ergebnisse zeigen, dass das Parlament heute stärker in die Gesetzgebung eingreift als noch vor zwanzig Jahren. Die bereits in den 50er Jahren geäusserten Bedenken, dass das Parlament zusehends an Bedeutung verliere, sind im Fall der Schweizerischen Bundesversammlung nicht eingetreten. Vielmehr scheint das Parlament seinen mit der Einführung neuer Verfahrensmöglichkeiten und des reformierten Kommissionensystems grösser gewordenen Gestaltungsspielraum zu nutzen, indem es intensiver in die Ausarbeitung einer Vorlage eingreift und damit eine wichtige und prägende Rolle im Gesetzgebungsprozess einnimmt“.

Studie über das Kommissionensystem der Bundesversammlung

Im Sonderheft „Staatsreform“ der „Schweizerischen Zeitschrift für Politische Wissenschaft“ (Vol. 2, No. 2) ist ein Aufsatz von Ruth Lüthi, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen der Eidg. Räte, erschienen: „Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991“.

Zusammenfassung: „Am 4. Oktober 1991 verabschiedeten die Eidgenössischen Räte eine Reform ihres Kommissionensystems. Die parlamentarischen Geschäfte werden seither von ständigen, thematisch spezialisierten Kommissionen vorberaten. Diese Reform stellt einen interessanten empirischen Fall dar, an dem sich in einem „vorher-nachher“-Vergleich der Einfluss des institutionellen Faktors in der Politik aufzeigen lässt. Es kann gezeigt werden, dass die Parlamentskommissionen insbesondere im Verhältnis zur Regierung ihre Position stärken konnten. Aufgrund der kontinuierlichen Verfolgung bestimmter Politikbereiche werden die Kommissionsmitglieder zu immer wichtigeren Ansprechpartnern für den Bundesrat, was eines der zentralen Anliegen der Reform war. Die Reform hatte aber auch Einfluss auf das Verhalten der Abgeordneten. Eine Reihe von Interviews ergab, dass sich diese seit der Reform vermehrt mit ihren Kommissionen identifizieren, was Auswirkungen auf ihr

Verhalten in den Fraktionen und im Plenum hat. Dies stützt eine wichtige Annahme der Vertreter des neo-institutionellen Ansatzes, wonach Institutionen das Verhalten der politischen Akteure beeinflussen.“

Aktuelle Informationen über die Bundesversammlung auf Internet

Seit Mitte September des vergangenen Jahres sind Informationen aus dem Bundeshaus auf dem Internet via World Wide Web unter der Adresse : <http://www.pd.admin.ch/> abrufbar. Unter der 'Homepage' „CONFOEDERATIO HELVETICA“ werden Informationen zur Bundesversammlung, zum Bundesrat und zur Verwaltung sowie zum Bundesgericht angeboten.

Das Angebot der Parlamentsdienste umfasst: Ausführungen zur Aufgabe, Funktionsweise sowie Zusammensetzung des Parlaments und seiner Organe (insb. der Kommissionen); das Amtliche Bulletin; die Sessionsprogramme und Tagesordnungen sowie Informationen über das Parlamentsgebäude (mit Angabe der Besuchszeiten) etc. Im gegenwärtigen Zeitpunkt stehen unsere Daten in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch zur Verfügung (Versionen in Englisch und Romanisch sind in Vorbereitung).

Erste Ratsweibelin

(TagesAnzeiger 11.6.1996)



BILD WALTER RUTISHAUSER

Auftritte

Eine weitere Männerbastion ist gefallen: Barbara Graber übernimmt als erste Frau das Amt eines Ratsweibels – oder müsste es richtigerweise Ratsweibelin heissen?

Communications de l'Assemblée fédérale

par Martin Graf, secrétaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales

La répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement fera partie de la révision totale de la Constitution

Au mois de septembre 1994, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) et la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) ont chargé une commission d'experts d'étudier les possibilités de réformer à l'échelon de la Constitution ou de la loi la répartition actuelle des compétences entre le Parlement et le Gouvernement. Présidée par M. le professeur Georg Müller (Université de Zurich), cette commission comprenait également MM. Pierre Moor (vice-président, professeur à l'Université de Lausanne), Urs Bolz (Berne, ancien secrétaire de la Commission de la révision constitutionnelle du canton de Berne), Ulrich Klöti (professeur à l'Université de Zurich) et Philippe Mastronardi (professeur à la haute-école de St-Gall). Les CIP, qui ont pris acte respectivement les 2 et 13 février 1996 du rapport de la commission d'experts, ne se sont pas encore prononcées toutefois sur le fond des propositions présentées.

Conformément au mandat qui lui avait été confié, la commission d'experts a proposé, d'une part, différentes modifications constitutionnelles qui s'appuient sur le projet de réforme 1995, et d'autre part, différentes modifications de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Elle a notamment proposé de redéfinir la répartition des compétences législatives entre le Parlement et le Gouvernement en fonction de l'"importance" de l'acte concerné (le Conseil fédéral se voyant ainsi conférer la compétence de légiférer), d'introduire deux nouveaux outils (l'"arrêté de principe" et le "mandat") et de créer un organe indépendant d'évaluation de l'action de l'Etat. Elle recommande également au Parlement d'adapter dès aujourd'hui ses moyens d'action aux principes de la Nouvelle gestion publique (NGP).

En ce qui concerne les propositions qui touchent la Constitution, les présidents des CIP se sont mis d'accord avec le DFJP sur la répartition du travail suivante: lorsqu'il préparera le message du Conseil fédéral sur la réforme des dispositions constitutionnelles qui concernent le droit parlementaire et les relations qui unissent l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, le DFJP se limitera à une simple mise à jour, comme prévu dans le projet de 1995, tandis que les CIP compléteront elles-mêmes ce message au moyen d'un rapport additionnel qui contiendra leurs propositions de réforme. Les CIP ont chargé chacune une sous-commission de mettre sur pied ce rapport.

Pour ce qui est des modifications législatives qu'induit la réforme de la Constitution, le mieux serait de les mettre en oeuvre dans le cadre d'une révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Les CIP essaieront de faire en sorte que les textes révisés de la Constitution et de la LREC entrent en vigueur en même temps.

Enfin, afin de donner à temps au Parlement les outils dont il a besoin pour exercer ses compétences dans les secteurs gérés selon les principes de la Nouvelle gestion publique, les sous-commissions précitées ont été chargées de préparer les modifications dont devront faire l'objet la loi sur les rapports entre les conseils ainsi que, le cas échéant, les règlements des Conseils. Une introduction rapide de l'outil du "mandat", notamment, devrait permettre au Parlement de participer à la définition des mandats de prestations.

(Communiqué de presse des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 13 février 1996)

Elections du Conseil fédéral: du rituel à la véritable élection

Le 22 mars 1996, le Conseil national a transmis, par 82 voix contre 67, contrairement à la proposition de son Bureau, une motion du conseiller national Weyeneth (UDC/BE) demandant une modification de la procédure de l'élection du Conseil fédéral (95.3140). D'après cette motion, lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral, les conseillers fédéraux qui briguent

un deuxième mandat ne devraient plus être élus selon la procédure en vigueur, à savoir séparément lors de tours de scrutin successifs, mais ensemble lors d'un tour de scrutin unique. Les candidats qui se présentent pour la première fois devraient en revanche être élus séparément.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CiP) propose à son conseil, par 10 voix contre une, d'accepter également le premier point de la motion (tour de scrutin unique lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral) et de transmettre le second point (élection séparée des nouveaux candidats) de la motion sous forme de postulat. La commission juge insatisfaisante la procédure d'élection actuelle, le score le plus bas étant obtenu régulièrement par le dernier candidat au Conseil fédéral, ce qui démontre l'intervention d'un critère de choix subjectif, peu en rapport avec les prestations effectives des membres du Conseil fédéral. Par ailleurs, la peur des « règlements de compte » affecte la procédure électorale de l'Assemblée fédérale. Une élection à tour de scrutin unique du Conseil fédéral, en palliant cette déficience, renforcerait la position du Conseil fédéral en tant qu'organe collégial. Contrairement à la teneur de la motion, la commission estime préférable, lors des élections de renouvellement intégral, de repourvoir les sièges vacants du Conseil fédéral en procédant à un tour de scrutin unique. Cependant, de l'avis de la commission, cette question et notamment celle de la procédure de l'élection de remplacement au cours du mandat devraient être examinées de plus près.

Aux yeux de la commission, la procédure correspondrait ainsi à celle en vigueur pour les élections du Conseil d'Etat dans la plupart des cantons. En effet, la nouvelle procédure n'exclut en aucune manière une élection proportionnelle facultative et ne signifie pas un abandon de la concordance actuelle mais permet un élargissement des possibilités d'élection dont dispose l'Assemblée fédérale.

Si le Conseil des Etats devait adopter la proposition de sa commission au cours de la prochaine session d'automne, la conférence de coordination formée de membres des deux Bureaux serait alors chargée de manière formelle de l'élaboration d'un projet de modification de loi ou de règlement. Selon toute prévision, cette tâche sera confiée aux Commissions des institutions politiques. Le Conseil fédéral aura l'occasion de se prononcer aussitôt que le projet aura été élaboré.

(Communiqué de presse de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 août 1996)

Etude sur l'«influence du Conseil national et du Conseil des Etats sur la procédure de législation »

Sur mandat des Services du Parlement, l'Institut de science politique de l'Université de Berne a procédé à une « analyse quantitative et qualitative de l'activité du Parlement en matière de législation au cours de la 44e période de législature (1991-1995) [cette analyse n'existe qu'en allemand, elle comprend 85 pages, vous pouvez vous la procurer, sur demande, auprès des Services du Parlement]. Cette étude met en évidence que l'image très largement répandue d'un Parlement devenant de plus en plus faible n'est plus actuelle: „Les résultats de cette étude montrent que le Parlement, à l'heure actuelle, intervient davantage dans la législation qu'il ne le faisait il y a vingt ans. Les craintes exprimées dans les années cinquante sur un Parlement qui perdrait de son importance ne sont pas fondées en ce qui concernait l'Assemblée fédérale suisse. Au contraire, par l'introduction de nouvelles formes de procédures et d'une réforme du système des commissions, il semblerait que le Parlement ait encore davantage mis à profit sa liberté d'organisation en intervenant dans l'élaboration de projet et en occupant un rôle prépondérant dans le processus de législation.“

Etude sur le système des commissions de l'Assemblée fédérale

Dans le numéro thématique „La réforme des institutions“ de la „Revue suisse de science politique“ (Vol. 2, No. 2), un article de Madame Ruth Lüthi, collaboratrice scientifique au secrétariat des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales est paru. Cet exposé est consacré à « L'effet des réformes institutionnelles à l'exemple de la réforme du système des commissions de l'Assemblée fédérale de 1991“.

Résumé: „Le 4 octobre 1991, les Chambres fédérales ont adopté une réforme de leur système de commissions. Depuis cette date, les affaires parlementaires sont préparées par des commissions permanentes et spécialisées. Cette réforme constitue un cas empirique intéressant, qui se prête à une comparaison "avant-après" de l'influence des facteurs institutionnels en politique. L'auteur montre que cette réforme a permis aux commissions parlementaires de renforcer leur position, en particulier par rapport au gouvernement. Grâce au suivi continu de certains domaines politiques, les membres des commissions deviennent des partenaires de discussion toujours plus importants pour le Conseil fédéral, ce qui répond à l'un des objectifs centraux de la réforme. Cette dernière a également eu un impact sur le comportement des députés. Sur la base d'entretiens avec les parlementaires, l'auteur montre que ceux-ci s'identifient de plus en plus avec leurs commissions, ce qui influence leur comportement au sein des groupes et en plénum. Ces résultats confortent l'hypothèse des représentants de l'approche néo-institutionnelle, selon laquelle les institutions influencent le comportement des acteurs politiques. »

Informations actuelles sur l'Assemblée fédérale sur Internet

Depuis la mi-septembre de l'année dernière, des informations sont accessibles sur Internet à partir du Palais fédéral, par le biais de World Wide Web, à l'adresse suivante: <http://www.pd.admin.ch/>. C'est ainsi que la rubrique 'Homepage', „CONFOEDERATIO HELVETICA“, dispense des informations concernant l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, l'administration fédérale ainsi que le Tribunal fédéral.

Un accès aux données suivantes est ainsi offert sur le réseau internet: des indications sur les tâches, le fonctionnement ainsi que la composition du Parlement et de ses organes; le Bulletin officiel; les programmes des sessions et les ordres du jour ainsi que des informations relatives au Palais du Parlement (avec des précisions concernant les heures de visite), etc. Pour l'heure, ces données sont fournies en allemand, en français et en italien (des versions en anglais et en romanche sont actuellement en cours de préparation).



BILD WALTER RUTISHAUSER

Aufritte

Ständeratspräsident Otto Schoch hat Moritz Leuenberger zu seinem 50. Geburtstag, den er am Samstag feiert, «in Würdigung seiner Fähigkeiten als Hobbykoch» je eine Flasche Olivenöl und Aceto di Modena geschenkt. Dafür wählte er – in Anspielung an die Neat – «die Form einer Netzvariante».

(TagesAnzeiger, 20. September 1996)

Mitteilungen der Parlamentsdienste des Kantons Zürich

zusammengestellt von Walter Scherer, Chef Parlamentsdienste

1. Verwaltungsunabhängigkeit der Parlamentsdienste Zürich seit 1.5.96

Der Kantonsrat Zürich hat am 29.4.96 beschlossen, dass die Abteilung "Parlamentsdienste" der Staatskanzlei auf den 1.5.96 in ein verwaltungsunabhängiges Kantonsratssekretariat (mit dem Namen "Parlamentsdienste des Kantonsrates") zu überführen sei. Das Personalrecht der kantonalen Verwaltung wurde für diese Dienste weiterhin als anwendbar erklärt. Als vorgesetzte Stelle wurde eine Verwaltungskommission des Ratsbüros eingesetzt, welche derzeit aus der Ratspräsidentin und den beiden Ratsvizepräsidenten besteht.

2. Der Kantonsrat Zürich im Internet

Seit Anfang September 1996 ist der Kantonsrat im Internet präsent unter der Adresse

<http://zueri.ch/kantonsrat>

Neben der wöchentlich nachgeführten Geschäftskontrolle sind für neuere Vorstösse auch die dazugehörenden Texte direkt abrufbar. Im weiteren sind neben vielen interessanten Dokumenten über das kantonale Parlament und sein Umfeld die folgenden wichtigen Informationen erhältlich:

- Traktandenliste der nächsten Sitzung (jeweils ca. ab Mittwoch 12.00 Uhr)
- Sitzungsplanung
- Aktuelles Mitgliederverzeichnis
- Ständige Kommissionen
- Fraktionen
- Resultate Kantonsratswahlen 1995
- Wichtige kantonale Erlasse aus dem Band I der Gesetzessammlung

3. Neue Telefoninstallation und neue Telefonnummern im Rathaus Zürich

Seit dem 19. August 1996 gelten im Rathaus Zürich neue Telefonnummern. Ein Handzettel orientiert über diese neuen Nummern. Diese neuen Nummern wurden notwendig, weil im Rathaus eine neue Telefonanlage eingebaut wurde. Die dabei zum Einsatz gelangenden Mobilgeräte (Handies) ermöglichen inskünftig eine erheblich bessere Kontaktnahme zwischen dem Präsidium und den Mitarbeitern der Parlamentsdienste, aber auch gegen aussen.

Mitteilungen aus dem Kanton Bern

zusammengestellt von Christian Wissmann, Sekretär des Grossen Rates

Elektronisches Abstimmungssystem

Seit gut einem Jahr ist im Rathaus Bern ein **elektronisches Abstimmungssystem** ESAB in Betrieb. Das System dient dazu, die Abstimmungsergebnisse im 200köpfigen Grossen Rat rasch und korrekt zu ermitteln. Die Anlage steht auch dem bernischen Stadtparlament und der evangelisch-reformierten Synode der Landeskirche bei ihrer Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Diese beiden Parlamente tagen ebenfalls im Rathaus Bern.

Ratsabrechnungssystem

Seit einigen Monaten unterstützt RASTA - das **Ratsabrechnungssystem** der Staatskanzlei - die Staatskanzlei darin, den Entschädigungsanspruch jedes Ratsmitglieds zu ermitteln. Die Anwesenheit der Ratsmitglieder an den Sitzungen wird mittels eines Badge (Grossratssitzungen) oder mittels Einlesen (Sitzungen von Parlamentsorganen und Fraktionen) elektronisch erfasst; der Entschädigungsanspruch aufgrund der Daten ermittelt.

Teilrevisionen des Grossratsgesetzes und der Geschäftsordnung

Der Grosse Rat hat sein **Parlamentsrecht** in diesem Jahr teilrevidiert. Es ist die zweite grössere Revision seit der umfassenden Parlamentsreform in den Jahren 1988/89. Das Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung erfahren Anpassungen an die bernische Verfassung vom 6. Juni 1993 und einige weitere, kleinere Verbesserungen. Zu den Anpassungen und Verbesserungen zählen die Regelung von Unvereinbarkeit, Ausstand, Informationsrechte, Beratung von Rechtsetzungsgeschäften, Motion und Postulat, der Behandlung von Motionen, die eine Stellungnahme des Grossen Rates bei Vernehmlassungen an Bundesbehörden verlangen, Beratung von Standesinitiativen, des Revokationsrechts des Grossen Rates bei Geschäften in der Kompetenz von Kommissionen, Beratung von Eventualanträgen usw.. Der Grosse Rat hat sich gegen grössere Neuerungen in den Bereichen "Kommissionensystem" (Einführung von Sachbereichskommissionen) und "parlamentarische Initiative" (Abklärung Regelungsbedarf) gestellt. Schliesslich hat er Prüfaufträge, die Fragen i.Z. mit der Fragestunde, Sitzungsplanung und Mindestanteilquote behandeln, erledigt.

Massnahmen zur Steigerung der Effizienz der Grossratstätigkeit

Unter dem Eindruck der schlechten Finanzlage des Kantons Bern wurde im November 1995 im Kantonsparlament eine Motion Sidler (Port) überwiesen, die einen **Bericht mit Massnahmen zur Steigerung der Effizienz der Grossratstätigkeit** verlangt. Der Vorstoss gründet in der Haltung, dass auch das Parlament einen Sparbeitrag zu leisten habe. Im Moment ist ein externer Experte daran, die Effizienz- und Sparpotentiale zu ermitteln. Der Massnahmenbericht soll vom Grossen Rat im ersten Quartal des nächsten Jahres behandelt werden. Er wird in diesem Zusammenhang darüber entscheiden müssen, welche der präsentierten Massnahmen er umsetzen will.

Grösse des Kantonsparlamentes

Im Kanton Bern sind in der Septembersession 1996 das Postulat Lack und die Interpellation Widmer (Wanzwil) eingereicht worden, die sich mit der **Grösse des Kantonsparlamentes** beschäftigen. Dieses gehört mit 200 Mitgliedern zu den grössten Kantonsparlamentes. Beide Vorstösse stehen in einem engen Zusammenhang mit der Forderung nach einem schlankeren, effizienteren Parlament.

Strukturfragen der Finanzaufsicht und der Parlamentsdienste

In der Novembersession wird sich der Grosse Rat mit zwei Motionen und einem Postulat befassen, in denen es um **Strukturfragen der Finanzaufsicht und der Parlamentsdienste** geht. Die Motionen der beiden Mitglieder der Finanzkommission Reber und Rickenbacher verlangen eine neue Ausgestaltung der Finanzaufsicht. Verlangt wird die Aufhebung des Grossratsrevisorates. Im Gegenzug soll die Finanzkontrolle fachlich und administrativ verselbständigt werden. Dieses Fachorgan soll Regierung und Parlament in ihrer Finanzaufsicht unterstützen. Beide Vorstösse versprechen sich von dieser Lösung eine verstärkte professionelle Unterstützung der Aufsichtstätigkeit der Aufsichtskommissionen. In derselben Motion Rickenbacher und in einem Postulat Reber wird zudem die Prüfung der Frage verlangt, wie die Ausgliederung des Ratssekretariates aus der Staatskanzlei realisiert werden kann.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Seit rund zwei Jahr beschäftigen sich Regierungsrat und Grosser Rat (insbesondere die beiden Aufsichtskommissionen GPK und FIKO) in periodischen Behördengesprächen mit Fragen der **wirkungsorientierten Verwaltungsführung**. Behandelt werden insbesondere Themen in Zusammenhang mit den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf die Zuständigkeiten und Aufgaben von Regierung und Parlament. Die Gespräche haben an Bedeutung gewonnen, seitdem am 1. Januar 1996 eine vierjährige Versuchsphase mit sieben Pilotprojekten gestartet worden ist.

Mitteilungen aus dem Kanton Luzern

zusammengestellt von Thomas E. Fueter, Abteilungsleiter Sekretariat des Grossen Rates, Staatskanzlei

Ständiges Sekretariat für die Geschäftsprüfungskommission

Der Grosse Rat des Kantons Luzern hat im vergangenen Jahr beschlossen, zur Stärkung des Parlaments ein ständiges Sekretariat für die Geschäftsprüfungskommission (GPK) einzurichten. Sie ist ein Organ der Oberaufsicht des Grossen Rates und hat insbesondere die periodischen Rechenschaftsberichte des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts vorzubereiten.

Die GPK überprüft die Geschäftsführung von Regierungsrat und Verwaltung sowie den Geschäftsgang von Obergericht und Verwaltungsgericht. Sie ist nicht befugt, in den Zuständigkeitsbereich der beaufsichtigten Behörden einzugreifen. In bezug auf die obersten Gerichte ist die Oberaufsicht zudem insofern eingeschränkt, als sie sich nur auf den "Geschäftsgang" bezieht und nicht wie bei Regierung und Verwaltung auf die "Geschäftsführung". Die inhaltliche Richtigkeit der Gerichtsurteile ist somit nicht Gegenstand der Überprüfung.

Die GPK kann im Rahmen ihre Auftrags - nach Anhörung der zuständigen Departementsvorsteher - Akten einsehen, Sachbearbeiter der Verwaltung befragen und Besichtigungen vornehmen. Sie kann überdies vom Regierungsrat Berichte und Unterlagen verlangen, externe Sachverständige beiziehen und Vertreter interessierter Kreise anhören. Die Informationsrechte der Kommission werden durch das Amtsgeheimnis begrenzt. Weitergehende Informationsrechte hat die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK).

Die GPK bildet für die Bewältigung ihre Aufsichtstätigkeit für jedes Departement eine Untergruppe. Die Untergruppen unterbreiten der GPK alle zwei Jahre ein Tätigkeitsprogramm zur Genehmigung und erstatten zweimal im Jahr Bericht. Zur Erledigung ihrer Aufgaben steht der GPK innerhalb der Staatskanzlei ein eigenes Sekretariat zur Verfügung, das vom Abteilungsleiter für den Grossen Rat betreut wird.

Verzicht auf ständige Kommissionen

Nach langer Debatte hat der Grosse Rat im vergangenen Jahr überraschend deutlich auf die Einführung ständiger Kommissionen verzichtet.

Eine grossrätliche Arbeitsgruppe hatte dem Parlament beantragt, sieben ständige Kommissionen mit je 21 Mitgliedern zu bilden. Die Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission wäre auf zwei Amtsdauern beschränkt gewesen, die Präsidentschaft auf zwei Jahre.

Gegen die Bildung der ständigen Kommissionen wurden folgende Argumente angeführt: Die parlamentarische Tätigkeit lebe von der Vielfalt diverser Meinungen. Mit themenbezogenen ad-hoc-Kommissionen werde der Ratsbetrieb lebhafter und interessanter. Bei ständigen Kommissionen bestehe die Gefahr, dass die Ratsmitglieder zu eindimensionalen Denken verleitet würden. Zudem sei zu befürchten, dass sich die Regierungsräte mit den ständigen Kommissionen eine eigene Hausmacht aufbauen könnten. Die Übernahme eines Kommissionspräsidiums wäre vielen Ratsmitgliedern wegen der grossen zeitlichen Belastung nicht mehr möglich. Es entstehe die Gefahr von "Räten im Rat", lokale Aspekte kämen zu kurz.

Für ständige Kommissionen spricht, dass sie zur Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung beitragen. Die Fachkompetenz der Kommissionen gegenüber der Verwaltung werde erhöht, was die Verwaltungskontrolle durch den Rat erleichtere. Auch könnten die Kommissionsmandate unter den Ratsmitgliedern ausgeglichener verteilt werden.

Mitteilungen aus dem Kanton Solothurn

von Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates

Wandlungs- und anpassungsfähiges Parlamentsrecht dargestellt am Beispiel der solothurnischen Ausstandsregelung

Immer wieder ist zu hören, wie schwerfällig, statisch und zum Teil weltfremd Parlamente seien. Abgesehen davon, dass sich der Vorwurf eigentlich gar nicht an die Parlamente an sich richten sollte, sondern an das Parlamentsrecht, das erst den Rahmen für das Handeln der Parlamente abgibt, beruhen solche pauschalen und globalen Wertungen auf ebenso pauschalen und globalen (Vor)urteilen, die nicht – oder jedenfalls nicht immer – berechtigt sind. Das lässt sich am praktischen Beispiel der Ausstandsregelung im Kanton Solothurn verdeutlichen.

Um unerwünschten Interessenkollisionen vorzubeugen, enthält das Kantonsratsgesetz eine Regelung der Ausstandspflicht. Die Ausstandspflicht erhöht einerseits die Legitimation der Parlamentsbeschlüsse und verhindert andererseits, dass einzelne Parlamentsmitglieder Beschlüsse direkt zu ihren Gunsten beeinflussen und für sich oder ihnen nahestehende Personen Vorteile daraus ziehen können. Abtretungspflichtig war während Jahren nicht nur, wer selber ein unmittelbares persönliches Interesse am Beratungsgegenstand hatte, sondern auch, wer mit einer interessierten Person persönlich oder beruflich verbunden oder verheiratet, verschwägert, oder als Elternteil, Sohn, Tochter, Bruder oder Schwester verwandt war. Bis 1992 gab diese recht weit gefasste Ausstandsregelung kaum zu Beanstandungen Anlass, obwohl sogar denkbar war, dass in besonderen Fällen nicht einmal die Ratsmitglieder selber wussten, dass eine Ausstandspflicht bestand (z.B. bei entfremdeten Geschwistern). Probleme wurden aber Ende 1993 ersichtlich, als der Kantonsrat erstmals den Teuerungsausgleich für das Staatspersonal festzusetzen hatte (bis dahin lag die Gewährung des Teuerungsausgleiches in der Kompetenz des Regierungsrates). Es mussten sich so viele Parlamentsmitglieder in den Ausstand begeben, dass die Beschlussfähigkeit des Rates nur noch knapp gegeben war. Das führte dazu, dass am 3. Mai 1994 eine überparteiliche Motion unter dem Titel "Ausstandsregelung" eingereicht wurde, die eine "Verwesentlichung" der Ausstandspflicht verlangte.

Die Motion wurde nicht wie sonst üblich dem Regierungsrat überwiesen, sondern der Kantonsrat beschloss, seine eigene Justizkommission mit der Ausarbeitung von Bericht und Antrag zu beauftragen, weil der Rat in eigener Sache betroffen war.

Die Justizkommission nahm sich auftragsgemäss der Sache an und legte einen Entwurf vor, der den Ausstandsgrund der Verwandtschaft ganz fallen liess. Die Kommission ist dabei davon ausgegangen, dass Beziehungen zwischen Verwandten in der heutigen Gesellschaft in der Regel nicht mehr so eng sind wie früher und dass sie häufig sogar weniger eng sein können, als zwischen guten Freunden. Weiter wurde auf den bisher sehr weit gefassten Ausstandsgrund der persönlichen beziehungsweise beruflichen Verbundenheit verzichtet und statt dessen darauf abgestellt, ob das Ratsmitglied zur Interessenvertretung einer am Geschäft interessierten Person beauftragt oder bevollmächtigt ist. Konkubinatspartner und Ehepartner beziehungsweise Verwandte und enge Freunde werden damit gleich behandelt und die berufliche Verbundenheit als Ausstandsgrund wird auf das nötige Minimum beschränkt. Weiter wird eine Reihe von Geschäftsarten definiert, bei denen grundsätzlich keine Ausstandspflicht gilt. Dabei handelt es sich um Geschäfte, die einen derart grossen Personenkreis betreffen, dass eine eventuelle persönliche Betroffenheit kaum über das Mass der allgemeinen Betroffenheit hinausgeht (z.B. Gesetzesrevisionen). Mit der neuen Regelung werden einerseits die Transparenz und die Praktikabilität der Ausstandsbestimmungen wesentlich erhöht, andererseits wird dem Wunsch nach Verwesentlichung entsprochen, indem nicht mehr eine persönliche oder berufliche Beziehung für sich allein schon den Ausstand begründet, sondern nur noch der (mögliche) direkte Interessenkonflikt.

Nach der Annahme der Gesetzesänderung durch das Volk konnte die neue Ausstandsregelung bereits in der Budgetdebatte 1995 angewendet werden. Die zeitgemässe und transparente neue Regelung hat sich in der Praxis bewährt, weil sie für Parlamentsmitglieder und Publikum ohne weiteres nachvollziehbar ist. Das Beispiel belegt, dass das Parlament entgegen gewissen Behauptungen seine eigenen Rahmenbedingungen kritisch hinterfragen und auch in wichtigen Fragen effizient auf Veränderungen reagieren und z.B. Wandlungen der gesellschaftlichen Verhältnisse (Lockerung der verwandtschaftlichen Bande; Entstehung neuer Bindungen [Konkubinat]) Rechnung tragen kann.

Mitteilungen aus dem Kanton Schaffhausen

Neues Grossratsgesetz

Auszug aus dem „Offiziellen Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 22.°September 1996“:

Kurzfassung

Regierung und Verwaltung haben in diesem Jahrhundert im Vergleich zum Parlament mehr Aufgaben und somit auch mehr Kompetenzen erhalten. Mit dem Ausbau der Verwaltungskontrolle soll die Stellung des Parlamentes aufgewertet und damit ein Ausgleich geschaffen werden.

Das Gesetz über den Grossen Rat stärkt das Parlament in seiner Gesetzgebungs- und Lenkungsaufgabe, regelt sein Verhältnis zu Regierung, Verwaltung und Justiz, legt die wesentlichsten Grundsätze seiner internen Organisation fest und schafft die notwendigen Instrumente für die Beaufsichtigung des Staatsapparates.

Den ständigen Aufsichtskommissionen obliegt die konkrete Kontrollarbeit. Ihnen werden nun die angemessenen Mittel zur Verfügung gestellt, um diese Aufgabe effizient ausüben zu können. Für besondere Krisensituationen, welche das Vertrauen des Volkes und Parlamentes in Regierung und Verwaltung gefährden, wird die Möglichkeit der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) geschaffen. Sie kann mit Ausnahmekompetenzen ausgestattet werden. Wie bei der gewöhnlichen Oberaufsicht wird ihre Arbeit aber nicht durch einen verbindlichen Entscheid des Grossen Rates, sondern mit einer politischen Bewertung der Vorfälle abgeschlossen.

Nachdem die in Art. 3 Abs. 4 der Vorlage vorgesehene Ausstandspflicht für im Dienst des Kantons stehende Ratsmitglieder bei Abstimmungen über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse im Rat rechtspolitisch sehr umstritten war, wird sie dem Volk gestützt auf Art. 42 Abs. 4 der Kantonsverfassung zur separaten Abstimmung vorgelegt.

Der Grosse Rat hat das Gesetz über den Grossen Rat mit 39 zu 13 Stimmen gutgeheissen.

Dem Gesetz über die Einführung von Art. 3 Abs. 4 in das Gesetz über den Grossen Rat hat er mit 38 zu 34 Stimmen zugestimmt. Der Beschluss, diese Bestimmung separat der Volksabstimmung vorzulegen, erfolgte einmütig. Der Grosse Rat empfiehlt Ihnen beide Vorlagen zur Annahme.

PS: In der Volksabstimmung vom 22. September 1996 wurde das Grossratsgesetz mit 16'427:5798 Stimmen, das Gesetz über die Einführung von Art. 3 Abs. 4 mit 13'890:9697 Stimmen angenommen.

Communications du Canton de Genève

(Nouveau Quotidien 19.8.1996)

Le sautier de Genève prend sa retraite après 40 ans de Grand Conseil

Du secrétariat du parlement cantonal à la surveillance d'un marronnier, la fonction de sautier est originale. L'homme qui la quitte, Pierre Stoller, ne l'est pas moins. Portrait.

HENRI ROTH

Genève va changer de sautier. Vous ignorez ce qu'est un sautier? Une émission de la télévision française aurait pu vous l'apprendre. Elle présentait ce personnage spécifique à la Cité de Calvin, en précisant qu'il observe l'arrivée de la première feuille d'un marronnier de la Vieille-Ville. Vrai ou faux, demandait l'animateur? Faux, répondaient naturellement les participants. Et pourtant...

Le sautier existe donc, et nous l'avons rencontré. Fin de corps et d'esprit, cheveux et costume gris, Pierre Stoller pourrait sortir d'un livre de Töpffer, cravate colorée en plus. C'est lui qui, dès le début de l'hiver, observe quotidiennement le «marronnier officiel» de La Treille, à deux pas de l'Hôtel de Ville. Mais rassurez-vous, il ne s'occupe pas que de cela. Il est surtout le secrétaire du Grand Conseil. Il a vu ainsi défile plus de 500 députés et 33 conseillers d'Etat. Agé de 60 ans, Pierre Stoller prend sa retraite cet automne.

Ce fonctionnaire aura participé aux séances parlementaires avec bien plus d'assiduité que les députés. Il les a pratiquement toutes suivies depuis quarante ans. D'abord comme mémorialiste-sténographe, et, depuis 1978, comme sautier. S'exprimant dans un fran-

çais irréprochable, grand amateur de mots croisés, de contrepèteries et de jeux de mots, Pierre Stoller voue un goût particulier au vocabulaire, à la lecture et aussi à la généalogie. Autres signes particuliers: son amour des chats... et des déménagements, même depuis qu'il s'est marié, il y a onze ans. «Je suis stable au point de vue professionnel, sourit Pierre Stoller, mais moins dans ma vie privée. J'ai changé 17 fois de domicile. C'est chaque fois l'occasion de se débarrasser de certaines choses. Je compte d'ailleurs déménager à ma retraite.»

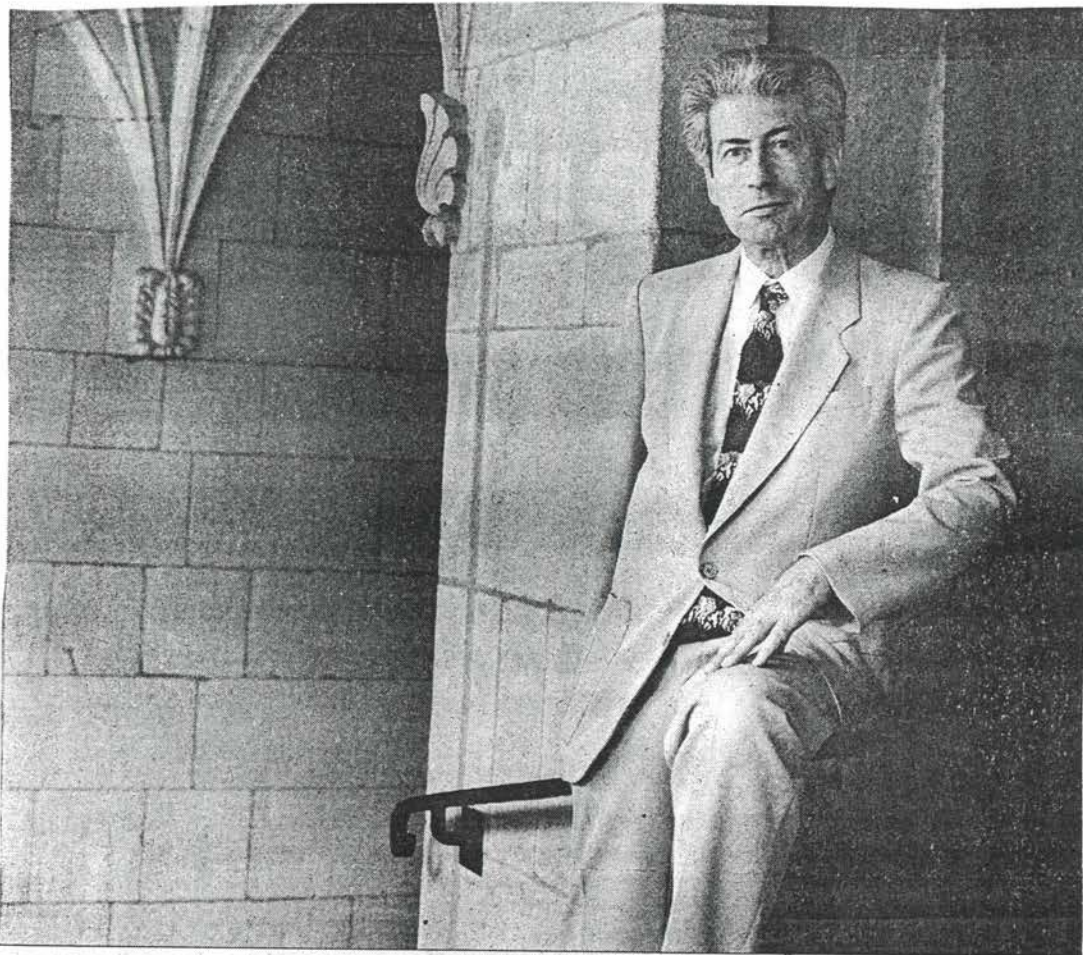
«Mon orientation politique varie selon les problèmes»

Dix-huit présidents du Grand Conseil auront bénéficié des services de l'actuel sautier. «Je l'ai apprécié pour sa très grande précision», relève le démocrate-chrétien Claude Blanc, «la seule chose qu'on peut lui reprocher, c'est son goût excessif du détail. C'est un fonctionnaire très tatillon.» Quels changements Pierre Stoller a-t-il observés au Grand Conseil en quarante ans? «Autrefois il y avait plus de bons mots, de bons ora-

teurs, de présence d'esprit. Je me souviens de la façon dont Jean Vincent (ancien tribun du Parti du travail) dominait le tumulte avec sa voix, comme il retournait les piques que d'autres lui lançaient. C'est un exercice intellectuel qui s'est un peu perdu. Aujourd'hui, on écrit son discours à l'avance.»

Pierre Stoller dit écouter la plupart des débats avec intérêt. «Et s'ils deviennent lassants, comme pour le budget, je peux toujours m'occuper, par exemple rédiger une lettre en écoutant d'une oreille.» Le sautier s'intéresse à la politique, mais il n'a jamais adhéré à un parti. Il ne rate en revanche aucun scrutin populaire. «Mon orientation politique varie selon les problèmes, explique Pierre Stoller, cela va de l'extrême droite à l'extrême gauche.»

Débarqué à l'Hôtel de Ville à 21 ans après une formation commerciale, Pierre Stoller avait d'abord pour tâche de sténographier l'ensemble des débats. Il était l'homme de la situation: capable de noter jusqu'à 250 mots à la minute, il a été champion suisse de sténographie. Mais un an après son arrivée au service du Grand Conseil, Pierre Stoller voit arriver les premiers micros. «On n'y croyait pas beaucoup», se souvient-il. De fait, la technique étant ce qu'elle est, les bandes magnétiques mettront plusieurs années



Fin de corps et d'esprit, le sautier de Genève **PIERRE STOLLER**, 60 ans, a vu défilé plus de 500 députés et 33 conseillers d'Etat.

FRANÇOIS GROBET

à s'imposer pour la préparation du mémorial.

Depuis qu'il est sautier, Pierre Stoller ne transcrit plus les débats, mais les prépare avec le président et le bureau du Grand Conseil. En séance, il compte les voix lors des votes et note chaque décision. Ce qui n'est pas facile, lorsque les députés adoptent dans la confusion des amendements griffonnés sur des bouts de papier! Et surtout maintenant. «Cette législature est particulièrement mauvaise», observe le sautier. Selon lui, la conjoncture économique joue un rôle, mais aussi la présence d'un gouvernement entièrement de droite: «Pris isolément, ces conseillers d'Etat sont bien, mais ensemble ils sont un peu maladroits. Sept conseillers de l'Entente, ce n'est pas bon. Les séances se dérouleraient mieux avec un gouvernement plus représentatif.» □

On cherche le 57^e sautier

La fonction de sautier existait aussi dans d'autres cantons, notamment à Neuchâtel, mais ne s'est maintenue qu'au bout du Léman. Le mot vient de «saltarius», qui signifie le garde forestier. Le sautier était ignoré des dictionnaires contemporains jusqu'à ce que Pierre Stoller parvienne à le faire entrer dans le Larousse. Un rédacteur est venu le trouver depuis Paris pour élaborer avec lui cette définition: «A Genève, secrétaire administratif du parlement, fonction créée en 1483.»

Le premier sautier genevois était à la fois un garde rural, le chef des guets et le concierge de la «maison de commune». Au fil du temps, il est devenu aussi un maître de cérémonies, se transformant à l'occasion en restaurateur. Aujourd'hui le sautier dirige les quinze employés du service du Grand Conseil, tout en gardant une partie de ses anciennes attributions. Il défile encore avec la jaquette et le pantalon rayé lors de manifestations

solennelles. Il porte à cette occasion la masse, une sorte de sceptre pesant un kilo et demi.

Le cahier des charges établi pour la recherche du 57^e sautier (35 candidatures sont à l'examen) maintient la plupart des fonctions de Pierre Stoller avec un nouveau critère déterminant: de solides connaissances en informatique. La feuille du marronnier apparaît dans la description du poste, quand bien même elle ne figure dans aucun texte légal. Le sautier, est-il précisé, «surveille l'éclosion de la première feuille d'un marronnier de La Treille». Le jour J, il «communique sa constatation aux médias ainsi qu'à l'Institut météorologique de Zurich». Enfin, il inscrit la date de l'éclosion sur une planche qui trône en bonne place dans la salle du Conseil d'Etat. Cette tradition datant de 1818 montre qu'à Genève le printemps commence de plus en plus tôt. A cause du réchauffement urbain, paraît-il.

H.R.

(Tribune de Genève 2.10.1996)

La première «sautière» nommée depuis 500 ans

Dès le 1er décembre, Myriam Boussina Mercille remplacera le sautier Pierre Stoller.
Elle a été nommée hier par le Conseil d'Etat genevois.

Elle a du charme, elle a 35 ans. Elle est née à Genève de père iranien et de mère allemande. Universitaire, Myriam Boussina Mercille a commencé sa carrière en tant que collaboratrice de Philippe Joye, pour les affaires politiques. D'octobre 1990 à août 1992 elle a travaillé ensuite au sein du World Economic Forum, où elle était chargée des relations avec les membres. Actuellement, elle occupe le poste de secrétaire centrale de l'association des bibliothèques et bibliothécaires suisses, à Berne. Entretien avec celle qui aura notamment la charge de repérer l'arrivée de la première feuille sur le célèbre marronnier de la Treille.

— **Qu'est-ce qui vous a poussé à postuler pour ce poste particulier de la fonction publique genevoise ?**

— J'ai un défi. J'aimerais organiser l'informatisation totale du Grand Conseil

— **Pourquoi vouloir informatiser le Grand Conseil ?**

— En plus de diminuer les masses de papiers, l'avantage principal de l'informatisation d'un bureau, c'est un gain de temps pour les collaborateurs. Ils peuvent se consacrer à des activités plus passionnantes. Les députés disposeront ainsi d'un meilleur service.

— **Ne va-t-on pas supprimer des emplois avec un tel projet ?**

— Non, car mon expérience m'a montré qu'il n'y avait pas de suppression d'emplois. Je viens juste de mener à son terme une réforme semblable durant ces deux dernières années, pour l'association des bibliothèques suisses.

— **La fonction de sautier est très publique, n'appréhendez-vous pas un peu ce nouveau travail ?**

— Non, j'ai déjà accompli un travail de relations publiques ici à l'Association des bibliothèques et bibliothécaires

suisses, ainsi qu'au World Economic Forum. Je me réjouis de revenir à Genève que j'ai quittée il y a quatre ans.

— **Quand allez-vous rentrer à Genève ?**

— Nous avons déjà déménagé la semaine dernière. Je suis très contente de revenir dans cette ville. Je me suis aperçue que c'est la seule en Suisse où je puisse être heureuse.

— **Est-ce que le costume officiel du sautier va aussi subir des innovations ?**

— Je ne pense pas que le costume officiel subira de grands changements, sauf peut-être au niveau de la taille.

Propos recueillis par
Pascal Vuistiner □



Myriam Boussina Mercille lance un défi en organisant l'informatisation totale au sein du Grand Conseil.

Keystone

Mitteilungen aus der Stadt Zürich

von R. Vogel, FIDES Informatik

EDV-Konzept der Stadtkanzlei Zürich - Projekt "EKOS"

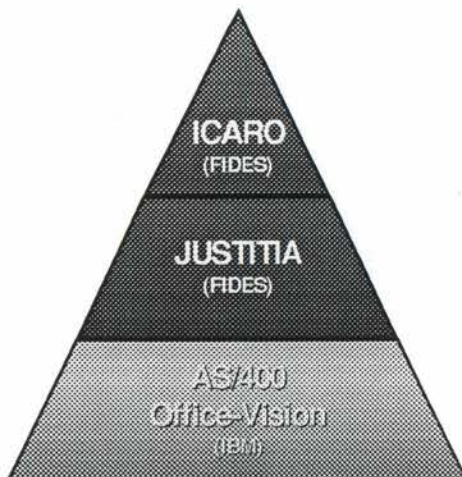
Ausgangslage / Zielsetzungen

Bereits im Jahre 1992 wurde mit Unterstützung der Stadtzürcher Verwaltungsabteilung für Organisation und Informatik (OIZ) im Rahmen des Projektes EKOS nach Möglichkeiten zur Ablösung des damaligen WANG-Systemes gesucht. Im EDV-Pflichtenheft anfangs 1993 wurden die nachstehenden Zielsetzungen für das zu realisierende Konzept formuliert. Im Zentrum der Bedürfnisdeckung stand das Einführen einer standardisierten, zentralen Adressdatenverwaltung sowie das zentrale und kontinuierliche Verwalten von Stadtrats- und Gemeinderatsgeschäften inkl. deren Registerführung. Ferner war die Implementierung einer integrierten Standard-Textverarbeitungssoftware für ca. 30 Arbeitsplätze ein Musskriterium. Die Verantwortlichen der Stadtkanzlei ergriffen mit EKOS auch die Chance, sich die Rationalisierung der Geschäftsabläufe verbunden mit einer optimierteren Informations- und Führungsstruktur zum Ziel zu setzen.

Nach dem Evaluationsverfahren Mitte 1993 beauftragte die Stadt Zürich die *FIDES Informatik* in Zürich, das Konzept sowie die Realisierung des Projektes EKOS zusammen mit der OIZ durchzuführen. Als Produktivstart wurde der 05. April 1994 bzw. der Beginn der Legislaturperiode 1994-98 in Angriff genommen.

Lösungskonzept / Realisierung

Gemäss Vorgaben der OIZ basiert die mehrplatzfähige EKOS-Lösung auf der IBM-Hardwareplattform AS/400. Die Benutzer arbeiten via lokalem Netzwerk an Workstations mit den heute gängigen PC-Tools. Die FIDES Informatik-Lösung basiert auf der praxiserprobten Standardapplikation JUSTITIA/400.



Die **ICARO-Datenbanken** ermöglichen eine **Volltext-Suche** über Beschlusstexte und Geschäftsdaten in einem elektronischen Retrieval- und Archivsystem.

Die **Geschäftskontrolle JUSTITIA** dient zur Verwaltung der Ratsgeschäfte und zur Dokumentation der an den jeweiligen Sitzungen gefällten Entscheide. Sie ermöglicht der Stadtkanzlei in erster Linie das Erfassen und Auswerten von Daten und Textdokumenten der Stadt- und Gemeinderatsstätigkeiten.

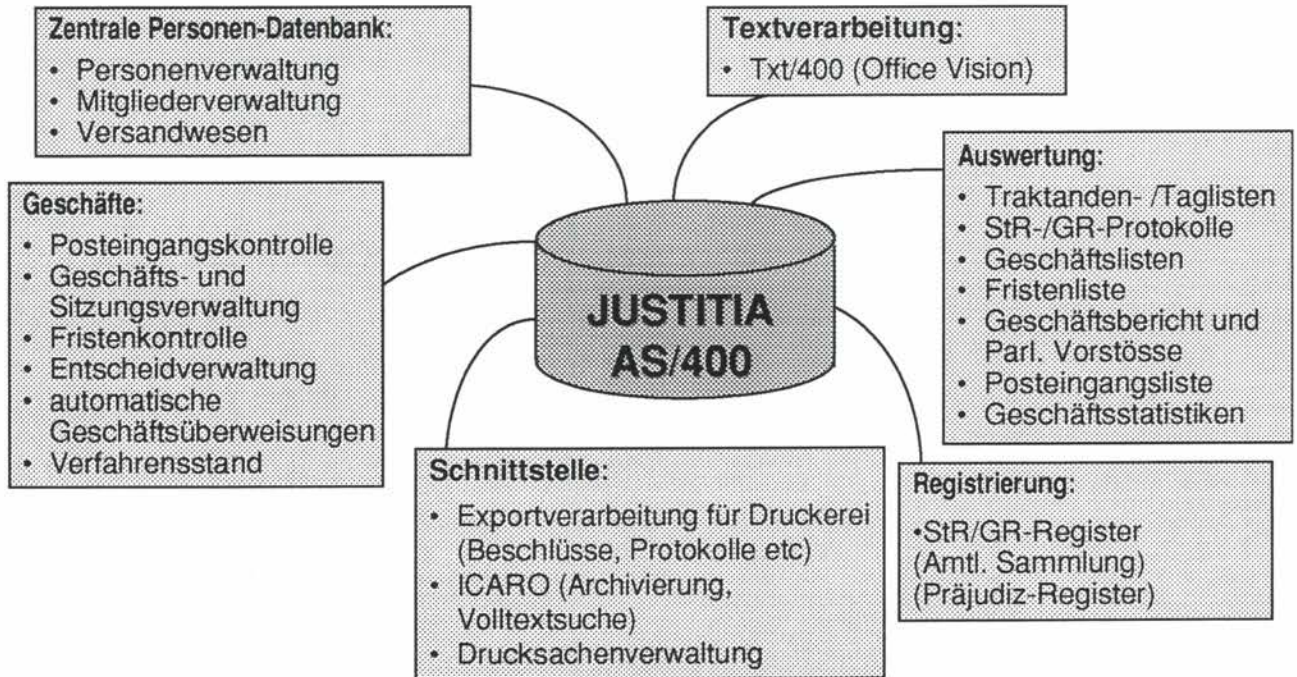
JUSTITIA hat die **IBM-Textverarbeitung als Basis** zur Erstellung und Verwaltung von Texten vollumfänglich integriert. Stadtrats- und Gemeinderatsbeschlüsse werden dabei über die Geschäftskontrolle in geschäftsorientierten Ordnern verwaltet.

Mit den EKOS-Applikationen ist eine sachbezogene und konzentrierte Daten-Auswertung sowie -Recherche gegeben. Vor allem die ICARO-Retrieval-Datenbanken erfüllen die Funktionen der Register der Protokollbände der Räte, jedoch mit erheblich erweitertem Leistungsumfang.

Im Vordergrund der JUSTITIA Geschäftskontrolle steht das zentrale Verwalten von Personendaten sowie das laufende Nachführen der Geschäftsentscheide aus den Ratssitzungen. Dabei wird einerseits der demokratische Geschäftsablauf innerhalb von Exekutive und Legislative (inkl. Kommissionen) auf elektronischer Basis (Workflow) durchgeführt und andererseits ist der aktuelle Verfahrensstand eines Geschäftes online jederzeit abrufbar.

Durch die modulare Einbindung von Teilapplikationen stehen insbesondere folgende Funktionalitäten für den Einsatz in der Stadtkanzlei zur Verfügung:

- **Ratsmitgliederverwaltung** mit Amtsdauerüberwachung, Interessenbindungen, Zuteilung zu Kommissionen etc.
- **Elektronische Geschäftsdatenübermittlung** inkl. Geschäftsdaten und Beschlussdokument an anderen Rat
- **Exportschnittstelle zu Druckereien** mit Datenaustausch der Druckvorlagen auf elektronischen Datenträgern
- **Registerführung und -auswertung** mittels zentralem Registerplan und automatisierten Datenverarbeitungsregeln
- **Drucksachenverwaltung** (Verordnungen u.a.m.) mit Inventarführung und -bearbeitung inkl. Fakturierungsmodul



Erfahrungsbericht / Nutzen

Die Anforderungen an die Abbildung der z.T. sehr komplexen Arbeitsabläufe, Abhängigkeiten und Ablauffolgen erfüllt JUSTITIA zur vollen Zufriedenheit der EKOS-Verantwortlichen. Die gesteckten Ziele wurden in verschiedenen Teilprojektschritten von April 94 bis Herbst 1995 realisiert und zusammen mit der Stadtkanzlei produktiv eingeführt.

Mit JUSTITIA verfügt die Stadtkanzlei seit gut zwei Jahren über ein stabiles Informationssystem und ein aus der täglichen Arbeit nicht mehr wegzudenkendes Hilfsmittel zur automatisierten und rationelleren Verarbeitung von Geschäfts- und Personendaten. Durch die zentrale Organisation der Datenverwaltung können Redundanzen in allen Tätigkeiten vermieden und damit Fehlerquellen eingeschränkt werden. Der Verarbeitungsaufwand der Tätigkeiten vor allem im Bereich der Ratsbeschlussverwaltung ist heute um ein vielfaches tiefer als vor der Einführung von EKOS. Die mit dem Projekt eng verbundene ökonomische Zielsetzung - im grossen Masse Druckkosten einzusparen - konnte mit Bravour erfüllt werden.

Ein Wermutstropfen bleibt: Die Beschlüsse und Geschäfte stehen erst ab 1994 auf dem System zur Verfügung. Auf eine Nacherfassung der früheren Beschlüsse und Vorstösse wurde verzichtet. Trotzdem - die Informationsbeschaffung erfolgt heute rationeller, denn sämtliche Gemeinderäte können im Rathaus Informationen im EKOS-System abrufen. Dazu kommt, dass der Datenaustausch auch mit den Departementen der Stadtverwaltung ab Herbst 1996 intensiviert und über das sog. "Züri-Netz" sichergestellt wird. In Einführung steht weiter auch die Bürgerrechtsabteilung der Stadtkanzlei, welche per 1.1.1997 produktiv integriert werden soll.

Mit dem Projekt EKOS hat sich die Stadtkanzlei erfolgreich moderne EDV-Strukturen zur effizienten Bewältigung ihrer zentralen Aufgaben innerhalb der Stadt Zürich geschaffen.