

Parlament Parlement Parlamento

*Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen*

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

*Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari*

*Juli 1999 – Nr. 2 – 2. Jahrgang
Juillet 1999 – No.2 – 2ème année
Luglio 1999 – No.2 – secondo anno*

Inhalt – Sommaire – Indice

SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

*Interkantonale Vereinbarungen
Concordats intercantonaux*

SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

*Ein Basler Modell des
New Public Management*

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Bund, Kantone, Gemeinden



Impressum

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben. Sekretariat der Gesellschaft und Abonnemente: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern. Redaktion: büro pgm, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Telefon 032 / 653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, parlament@pgm.ch Redaktionsschluss: 15. Februar, 15. Juli und 15. Oktober.

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

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail.

Die redaktionellen Teile sind geschlechtsneutral gehalten. Die Aussenbeiträge beziehen sowohl Männer als auch Frauen mit ein, unabhängig von der Schreibweise.

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

Secrétariat de la société et abonnements: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: büro pgm, Schützengasse 9, 2540 Granges, Téléphone 032 / 653 87 57, Télécopie 032 / 653 87 67, parlament@pgm.ch

Délai rédactionnel: 15 février, 15 juillet et 15 octobre.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne doivent en aucun cas correspondre à ceux de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique.

Les parties rédactionnelles sont tenues dans une forme neutre par rapport au sexe. Les textes venant de l'extérieur incluent les hommes et les femmes.

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

Segretariato della Società e abbonamenti: Martin Graf, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: büro pgm, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Telefono 032 / 653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, parlamento@pgm.ch

Termine redazionale: 15 febbraio, 15 julio e 15 ottobre.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

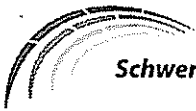
Le informazioni possono essere trasmesse direttamente a la redazione, possibilmente per e-mail.

Tutti gli articoli comprendono la forma maschile e femminile, indipendentemente dalla forma scritta.



Inhaltsverzeichnis
Index
Indice

Die Beteiligung kantonaler Parlamente am Abschluss interkantonaler Vereinbarungen	4
Les concordats intercantonaux: quels enjeux pour la démocratie	12
Grenzüberschreitende regionale Demokratie	18
Ein Basler Modell des New Public Management	25
Kantone – Cantons – Cantoni	38
Schweiz – Confédération – Confederazione	42
Korrespondenten – Correspondents – Correspondenti	Anhang – appendice – appendice



Die Beteiligung kantonaler Parlamente am Abschluss interkantonomer Vereinbarungen

VON LIC. IUR. URSULA ABDERHALDEN

I. AUSGANGSLAGE

In den letzten Jahren hat sich die Stellung der Kantone grundlegend gewandelt: Da sich die Lebensverhältnisse innerhalb der Schweiz immer mehr einander angeglichen haben, hat sich die Forderung nach Chancengleichheit verstärkt¹. Die daraus entstehenden Erwartungen richten sich in erster Linie an den Bund, da er eher als die Kantone geeignet scheint, eine solche sicherzustellen. Deshalb verlieren die Kantone Kompetenzen und werden immer mehr zu Vollzugsorganen des Bundes². Dabei stossen die Kantone jedoch an ihre Grenzen. Sie sind finanziell, personell und organisatorisch kaum mehr in der Lage, in allen Bereichen den Vollzug von Bundesrecht sicherzustellen³.

Bei der Lösung dieser Probleme gewinnt die interkantonale Zusammenarbeit an Bedeutung. Sie kann helfen, in der Schweiz einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen und eine effiziente und kostengünstige Aufgabenerfüllung zu garantieren. Deshalb kommt es zur Erfüllung von immer mehr Aufgaben mittels interkantonomer Vereinbarungen und Institutionen.

Diese verstärkte Verlagerung der Rechtsetzung von der kantonalen auf die interkantonale Ebene ist jedoch nicht völlig unproblematisch. Sie entfernt die Rechtsetzung vom Bürger und sie verschiebt Kompetenzen zu Lasten der Parlamente auf die Regierungen. Warum dies geschieht, warum dies aus demokratischen Gründen problematisch ist und wie dieses Problem gemindert

werden kann, soll im Folgenden dargestellt werden.

II. DER MACHTVERLUST DER KANTONSPARLAMENTE DURCH DIE INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT

A. Unterschiede zwischen kantonaler und interkantonomer Rechtsetzung

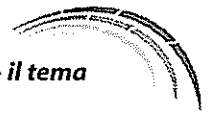
Die Regelungen der Kantonsverfassungen über die kantonale Organisation und politische Willensbildung sind auf die innerkantonale Aufgabenerfüllung ausgerichtet. Das Aussenverhältnis der Kantone ist nicht in demselben Mass verfasst wie das Innenverhältnis. Der Willensbildungsprozess ist im interkantonomeren Verhältnis trotz Gemeinsamkeiten im Verfahren grundlegend verschieden von demjenigen der innerkantonomeren Rechtsetzung. Das innerkantonale Rechtsetzungsverfahren ist darauf ausgerichtet, eine einzige, einheitliche Mehrheitsmeinung zu ermitteln. Diese kommt nach dem demokratischen Verfahren einer bestimmten Verfassung zustande. Demgegenüber ist der interkantonale Vertrag der Ausdruck des Konsenses mehrerer Willen. Das Zustandekommen dieses Konsenses ist nicht das Ergebnis eines verfassungsrechtlichen Verfahrens, sondern eines «heteronomen, dem interkantonomeren Kräftespiel unterworfenen»⁴ Verfahrens. Auf interkantonomer Ebene sind keine autonomen Entscheidungen der Kantone mehr möglich.

Die Fremdbestimmung, mit der sich jede Gemeinschaft zu befassen hat, wird deshalb um so stärker, je mehr sich ein Staat mit seinen Nachbarstaaten in ein Netz von Verträgen verstrickt. Diese Fremdbestimmung bedeutet einen Verlust an demokratischen Einflussmöglichkeiten von Parlament und Volk. Denn nicht nur die vertragsschliessenden Regierungen selbst, sondern auch Parlament und Volk, die einen Vertrag zu genehmigen haben, sind eingeschränkt durch den Einfluss der anderen Vertragsparteien und den notwendigen Kompromiss zwischen ihnen.

Ein weiteres Problem ist die Verschiebung der Entscheidungsfindung auf die Regierungen. Durch die interkantonale Zusammenarbeit verstärkt sich die «basisferne Herrschaft»⁵, denn die Beschlussfassung unter Einbezug der demokratischen Basis ist bei der interkantonomeren Zusammenarbeit weit weniger möglich, als bei der Gesetzgebung. Zwar sind die Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament und Volk auch auf interkantonomer Ebene gewährleistet, doch werden die wesentlichen Entscheidungen von den Exekutiven gefällt. Ihnen kommt ein ausgeprägtes «Kontaktprivileg» oder sogar «Kontaktmonopol» zu⁶.

B. Die Notwendigkeit der Stärkung der Kantonsparlamente

Indem immer mehr Entscheidungen auf interkantonomer und nicht mehr auf kantonomer Ebene gefällt werden, sind sie dem Einfluss der Parlamente weitgehend entzogen. Sie sind nun dem Organ im Kanton



zugewiesen, das den Kanton nach aussen vertritt, also den Regierungen. Die Möglichkeiten eigenverantwortlicher Entscheidungen kantonalen Parlamente werden gestrichen zugunsten von blossen Mitwirkungsmöglichkeiten an Entscheidungen auf höherer Ebene⁷. Dadurch kommt es zu einem Machtverlust der Kantonsparlamente. Dieser ist jedoch in der schweizerischen unmittelbaren Konkordanzdemokratie nicht unbedingt gleichzusetzen mit einem Verlust an demokratischer Legitimation, denn in allen Kantonen werden die Regierungen direkt vom Volk gewählt. Insofern sind sie ebenso Volksvertreter wie kantonale Parlamentarier.

Trotzdem setzen sich die kantonalen Parlamente heute immer mehr für verstärkte Mitwirkungsrechte beim Erlass von interkantonalen Verträgen ein. Sie tun dies in erster Linie, weil sie ihre Einflussmöglichkeiten auf die Rechtsetzung faktisch geschmälert sehen⁸. Die grosse Macht der Regierungen beim Abschluss interkantonaler Verträge ist auch aus demokratischen Überlegungen problematisch. Aus folgenden Gründen sollten die kantonalen Parlamente am Erlass interkantonaler Vereinbarungen besser beteiligt werden:

- Die Parlamente verfügen über eine stärkere demokratische Legitimation als die Regierungen, obwohl in der Schweiz auch letztere direkt vom Volk gewählt sind, denn sie können ein breiteres Spektrum der Bevölkerung vertreten als die Regierungen⁹.
- Es ist nach den Verfassungen die Aufgabe der Parlamente, die Aufsicht und die Kontrolle über die Regierung auszuüben¹⁰.
- Der Weg der Entscheidungsfindung, der letztlich zu einem kantonalen oder interkantonalen Erlass führt,

ist im Parlament öffentlich, während innerhalb der Regierungen und besonders bei Verhandlungen zum Abschluss interkantonaler Vereinbarungen keine öffentlich diskutierten Entscheidungen getroffen werden. Die öffentliche Diskussion im Parlament ist aber eine wichtige Voraussetzung für die darauffolgende Meinungsbildung in der Volksabstimmung¹¹.

III. DIE BETEILIGUNG DER PARLAMENTE NACH GELTENDEM RECHT

Welche Möglichkeiten die Parlamente nach geltendem Recht haben, um sich an der interkantonalen Zusammenarbeit zu beteiligen, soll im Folgenden dargestellt werden.

1. Das Verfahren zum Abschluss interkantonaler Vereinbarungen

a) Die Kompetenzen der Exekutive

In den meisten Kantonsverfassungen wird ausdrücklich festgehalten, der Regierungsrat habe den Kanton nach aussen zu vertreten, die Beziehungen mit den anderen Kantonen oder dem Bund zu pflegen oder mit dem Bund oder anderen Kantonen Vereinbarungen zu verhandeln oder abzuschliessen¹². In anderen Kantonen wiederum wird dem Regierungsrat in allgemeiner Form die Aufgabe zugeteilt, die Kantonsverwaltung oder die Kantonspolitik zu besorgen oder alle Aufgaben zu erledigen, die einer Regierung als solcher zufallen¹³. Dies bedeutet, dass in allen Kantonen dem Regierungsrat die Kompetenz zukommt, mit anderen Kantonen über den Abschluss von Verträgen zu verhandeln. Daneben enthalten verschiedene Verfassungen eine Bestimmung, nach welcher der Regierungsrat im Rahmen seiner Zuständigkeiten Staatsverträge oder

Verwaltungsvereinbarungen, Verträge von untergeordneter Bedeutung oder kurzfristig kündbare Vereinbarungen endgültig abschliessen kann¹⁴.

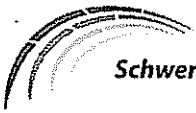
b) Die Kompetenzen des Parlaments

Nachdem sich die Kantonsregierungen in der Phase der Verhandlungen auf den Inhalt des Vertrages geeinigt haben, wird dieser durch die kantonalen Parlamente genehmigt. Die Abgrenzung dieser Verträge von denjenigen, die der alleinigen Kompetenz der Regierung unterstehen, ist aber nicht immer einfach. In manchen Fällen bleibt ein grösserer Auslegungsspielraum¹⁵. In jedem Fall ist für diejenigen Verträge, die dem Referendum unterstehen, die vorgängige Zustimmung des Parlaments notwendig.

c) Die Kompetenzen des Volkes

Es gibt verschiedene Kriterien, nach denen die Kantone interkantonalen Vereinbarungen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellen:

- Die Unterstellung aller interkantonalen Verträge unter das obligatorische Referendum¹⁶;
- Die Unterstellung eines Teils der Konkordate unter das obligatorische Referendum, kein Referendum für die übrigen Verträge¹⁷;
- Die Unterstellung von Verträgen mit verfassungsänderndem Inhalt unter das obligatorische Referendum; die Unterstellung aller übrigen oder nur der gesetzgebenden Konkordate unter das fakultative Referendum¹⁸;
- Unterstellung aller Konkordate unter das fakultative Referendum¹⁹;
- Unterstellung eines Teils der Konkordate unter das fakultative Referendum, kein Referendum für



die übrigen Konkordate²⁰;

- Kein Referendum für Konkordate vorgesehen²¹;
- Anwendung des Verfahrens zur innerstaatlichen Gesetzgebung auch auf die interkantonale Rechtsetzung²².

Daneben bleibt zu beachten, dass alle Kantone ausser Waadt²³ das Finanzreferendum kennen, nach dem Beschlüsse, die mit hohen Ausgaben verbunden sind, dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt sind. Dies gilt auch für interkantonale Verträge.

2. Beteiligungsmöglichkeiten der Parlamente

a) Die parlamentarischen Vorstösse

Nach geltendem Recht beschränken sich die Beteiligungsmöglichkeiten der kantonalen Parlamente an der Ausarbeitung interkantonalen Vereinbarungen in der Regel auf die herkömmlichen parlamentarischen Vorstösse.

- Mit der «kleinen Anfrage»²⁴ oder der «Fragestunde»²⁵ haben die Parlamentarier in allen Kantonen Möglichkeiten, sich über die Tätigkeit der Regierungen und damit auch über Tätigkeiten im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit zu erkundigen. Das Verfahren zur Informationsbeschaffung auf diesem Weg ist sehr einfach²⁶.
- Die Interpellation ist ein klassisches Instrument der parlamentarischen Kontrolle über die Regierungen²⁷. Mit ihr verlangen einer oder mehrere Parlamentarier Auskunft über eine Angelegenheit des Kantons oder der kantonalen Verwaltung²⁸. Die Formulierungen der Angelegen-

heiten, über welche Auskunft verlangt werden kann, sind unterschiedlich weit gefasst, doch kann in allen Kantonen über fast jede kantonale Angelegenheit, also auch über laufende oder geplante Vertragsverhandlungen, mittels der Interpellation Auskunft verlangt werden²⁹. In manchen Kantonen ist die Interpellation sogar explizit so weit gefasst, dass sie die gesamte kantonale Politik umfasst³⁰. In einigen Kantonen kann die Diskussion der Interpellation und der Antwort der Regierung im Plenum des Parlaments beschlossen werden³¹.

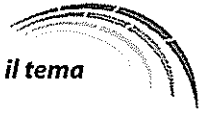
- Mit dem Postulat³² wird die Regierung verpflichtet, einen Bericht vorzulegen oder zu prüfen, ob ein Verfassungs- oder Gesetzesentwurf oder ein Entwurf zu einem Beschluss vorgelegt werden soll³³. Kann neben einer Änderung eines kantonalen Erlasses auch irgendeine andere Massnahme verlangt werden, so ist der Anwendungsbereich sehr stark erweitert³⁴. Das Postulat dient zur Informationsbeschaffung, als Aufsichtsmittel zur vorangehenden, begleitenden oder nachträglichen Kontrolle und als Druckmittel und Initiativinstrument zur Wahrnehmung lenkender und gestaltender Kontrolle³⁵. Als solches Kontrollmittel dient es auch im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit. Das Postulat ist an sich nicht verbindlich. Es beinhaltet nicht die Verpflichtung, einen verbindlichen Erlass vorzuschlagen, sondern «nur» den Auftrag, eine bestimmte Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.
- Mit der Motion wird die Regierung verbindlich verpflichtet, einen Gesetzes- oder Beschlussentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu ergreifen. Es stellt sich die Frage, ob die Motion dazu verwendet werden kann, der Regierung den Auftrag zu erteilen, mit anderen Kantonen Vertragsverhandlungen

aufzunehmen. Die Meinungen zu dieser Frage in der Lehre sind uneinheitlich³⁶. Es sollte m. E., wo die entsprechenden Bestimmungen dies zulassen, möglich sein, den Regierungen mittels einer Motion den Auftrag zu erteilen, Verhandlungen über den Erlass eines Vertrages aufzunehmen, einem Vertrag beizutreten oder einen Vertrag zu kündigen³⁷. Nicht nur aus theoretischen, sondern auch aus praktischen Gründen kann es aber nicht zulässig sein, der Regierung bindende Weisungen über den Inhalt eines Vertrages zu erteilen³⁸. Der notwendige Verhandlungsspielraum der Regierungen könnte durch Weisungen der Parlamente oder parlamentarischer Kommissionen so stark eingeschränkt werden, dass der Abschluss eines Vertrages als Ganzes gefährdet sein könnte.

- In verschiedenen Kantonen besteht auch die Möglichkeit der parlamentarischen Initiative³⁹. Mit ihr kann ein ausgearbeiteter Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung einer Verfassungsbestimmung, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses eingereicht werden⁴⁰. Da nur ausgearbeitete Entwürfe eingereicht werden können, ist eine Beteiligung der Parlamente an der Aushandlung interkantonalen Verträge mittels der Initiative nicht möglich. Allerdings kann mit der parlamentarischen Initiative der Entwurf eines Grossratsbeschlusses eingereicht werden, mit dem der Beitritt zu einem bereits geltenden interkantonalen Vertrag oder einer bereits bestehenden interkantonalen Institution angestrebt wird.

b) Besondere Mitwirkungsmöglichkeiten in einzelnen Kantonen

In einzelnen Kantonen haben die Parlamente neben den herkömmli-



chen parlamentarischen Vorstössen weitere Möglichkeiten, sich schon vor Genehmigung der Verträge an der interkantonalen Zusammenarbeit zu beteiligen:

- Im Kanton Bern kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt dem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu⁴¹. Eine solcher Auftrag mit Richtliniencharakter enthält eine politische Willensäusserung des Parlaments, eine Aussage über ein zu erreichendes Ziel oder eine zu treffende Massnahme⁴². Damit kann der Grosse Rat die Regierung auch beauftragen, Verhandlungen über die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen aufzunehmen, einem interkantonalen Vertrag beizutreten oder einen solchen zu kündigen. Er kann auch Richtlinien über die von der Regierung zu führenden Verhandlungen erlassen. Der Auftrag hat eine starke politische Bindungswirkung, die Entscheidungsverantwortung verbleibt jedoch bei der Regierung. Diese hat einen grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und weiterer Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Sofern sie den Auftrag jedoch überhaupt nicht oder nur zu einem kleinen Teil erfüllen kann, wird sie gegenüber dem Grossen Rat begründungspflichtig⁴³.
- Im Kanton Basel-Landschaft kann der Landrat bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, Kommissionen einsetzen, die den Regierungsrat bei den Vertragsverhandlungen begleitend beraten⁴⁴. Welche Verträge «wichtige» sind, welche die Schaffung einer solchen Kommission rechtfertigen, entscheidet der Landrat. Es ist somit das Parlament selbst, das entscheidet, bei welchen Verträgen es auf

diese Weise mitwirken will.

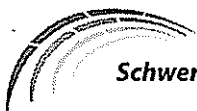
- Im Kanton Luzern behandelt der Grosse Rat Planungsvorlagen, die ihm der Regierungsrat gemäss Auftrag oder aus eigener Initiative vorlegt⁴⁵. Gegenstand dieser Planungsvorlagen ist die staatliche Tätigkeit im gesamten oder in einzelnen Aufgabenbereichen⁴⁶. Bei der Behandlung dieser Planungsvorlagen kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Weisungen für die weitere Planung und Aufträge nach § 61 Abs. 3 erteilen⁴⁷. Mit letzteren kann der Grosse Rat dem Regierungsrat den verbindlichen Auftrag erteilen, einen Gegenstand aus dem Geschäftsbereich des Grossen Rates oder des Regierungsrates zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Mit diesen Instrumenten ist es dem Grossen Rat möglich, den Regierungsrat zur Prüfung eines Vorhabens zur interkantonalen Zusammenarbeit zu verpflichten. Allerdings kann damit die Regierung nicht verbindlich zur Zusammenarbeit in einem Gebiet gezwungen werden, da es sich bei derselben um eine Materie aus dem Geschäftsbereich des Regierungsrates handelt, womit nicht mehr als ein Bericht verlangt werden kann⁴⁸.
- Im Kanton Solothurn hat der Kantonsrat das Recht, an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, teilzunehmen⁴⁹. Wie diese Teilnahme aussieht, darüber äussert sich die Bestimmung allerdings nicht. Sie regelt nur, an welchen Verträgen die Kantonsparlamente teilnehmen können.
- Im Kanton Waadt wurde eine ständige aussenpolitische Kommission eingerichtet, welche die auswärtigen Angelegenheiten des Kantons vorberät⁵⁰. Dies gilt insbesondere für die Ausübung der Rechte des Kantons, die sich aus den Art. 86, 89

und 93 BV ergeben, den Geschäftsbericht des Staatsrates über die auswärtigen Beziehungen des Kantons sowie die Genehmigung von Verträgen⁵¹. Die aussenpolitische Kommission kann vom Staatsrat zu allen Themen, welche die auswärtigen Angelegenheiten des Kantons betreffen, konsultiert werden⁵². Sofern in einem interkantonalen Vertrag ein besonderes Gebiet betroffen ist, kann der Staatsrat auch eine andere Kommission zu Rate ziehen⁵³.

- Im Kanton Wallis wird in Art. 29 des Reglements des Grossen Rates festgelegt, dass sich eine Kommission bei Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit mit der Kommission eines anderen Kantons beraten kann. Sie kann der Regierung Anträge unterbreiten, welche die übereinstimmende Ansicht beider Kantone wiedergeben⁵⁴. Schon für die Ausarbeitung eines Vereinbarungstextes kann eine Kommission gebildet werden⁵⁵.

IV. DIE BETEILIGUNG DER PARLAMENTE DE LEGE FERENDA

Im Folgenden soll dargelegt werden, auf welche Art und Weise die Parlamente besser am Abschluss interkantionaler Vereinbarungen beteiligt werden könnten. Dabei sind zwei Phasen zu unterscheiden: Zunächst muss der Informationsfluss zwischen Parlament und Regierung verbessert werden, und in einem zweiten Schritt können die Parlamente an der Aushandlung des Inhalts eines Vertrages mitwirken⁵⁶. der endgültige Entscheid über den Inhalt einer Vereinbarung muss immer bei den Regierungen verbleiben.



A. Informationsrechte, Konsultation und Stellungnahmen der Parlamente

1. Recht auf Informationen

Die Mittel der bis jetzt gebräuchlichen parlamentarischen Vorstösse genügen nicht, damit sich das Parlament umfassend und vor allem rechtzeitig informieren kann. Wenn den Parlamenten die ersten Informationen zukommen, die es ihnen ermöglichen, mit entsprechenden Anfragen weitere Auskünfte zu verlangen, können die Vorbereitungen zu einem Vertrag schon weit fortgeschritten sein, so dass eine effiziente Mitwirkung der Parlamente kaum mehr möglich ist.

In den Kantonen sollte deshalb eine Art. 47^{bis}a GVG ähnliche Bestimmung eingeführt werden, welche die Kantonsregierungen zwingt, die Parlamente oder die betroffenen Kommissionen laufend und umfassend über Vorhaben im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit sowie über den Stand von Verhandlungen zu informieren.

2. Konsultation und Recht auf Stellungnahmen

Zur Festlegung einer Pflicht zur Konsultation des Parlaments durch die Regierungen bzw. eines Rechts auf Stellungnahme des Parlaments oder einer parlamentarische Kommission kann eine Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG ähnliche Bestimmung eingeführt werden. Darin wird die Regierung verpflichtet, die ausserpolitische Kommission zu konsultieren. Besteht in einem Kanton keine ausserpolitische Kommission, so kann eine Stellungnahme nur vom Parlamentsplenum abgegeben werden. Dies erschwert allerdings die Abgabe einer einheitlichen Stellungnahme von Seiten des Parlaments. Auch wo die Stellungnahmen von einer parla-

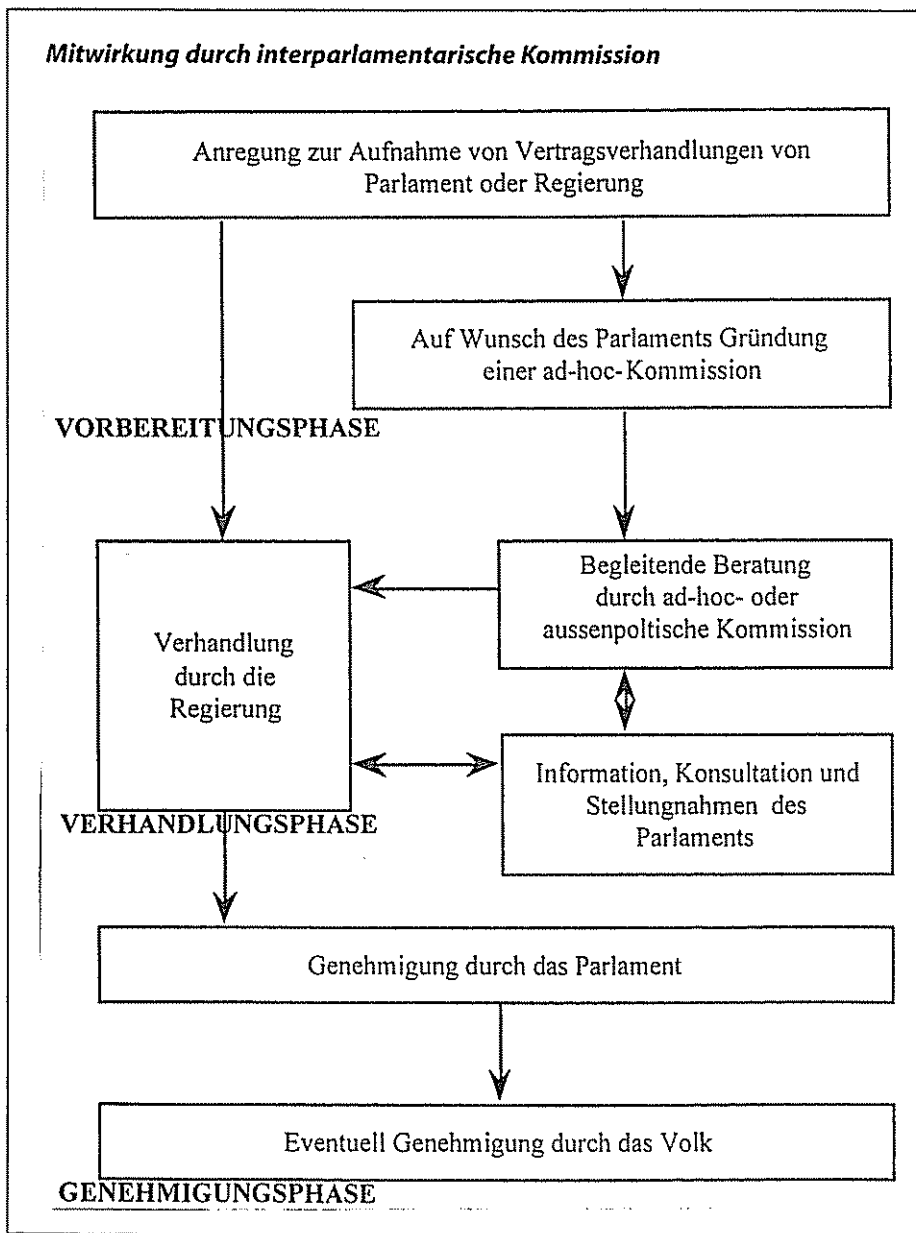
mentarischen Kommission abgegeben werden, ist es dem Parlamentsplenum aber nicht verwehrt, ebenfalls solche abzugeben. Diese Möglichkeit hat es heute schon im Rahmen der herkömmlichen parlamentarischen Vorstösse.

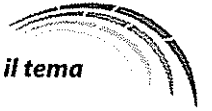
Die von einer Kommission oder vom Parlament auf diese Weise vertretene Meinung ist zwar für die Regierung nicht verbindlich, ihr kommt aber ein grosses politisches Gewicht zu. Da die Regierung auf eine Genehmigung des Vertrages im Parlament angewiesen ist, wird sie

die Stellungnahmen des Parlaments oder der parlamentarischen Kommission bestmöglich berücksichtigen.

B. Mitwirkungsrechte des Parlaments

Mit der Sicherstellung eines guten Informationsflusses zwischen Regierung und Parlament ist bereits ein wichtiger Schritt getan, um ein durch interkantonale Zusammenarbeit entstehendes Demokratiedefizit zu beheben. Nicht jeder Vertrag





rechtfertigt eine weitergehende Beteiligung der Parlamente. Sie sollte wegen der Kompliziertheit eines solchen Verfahrens nur dort zur Anwendung kommen, wo mit einem interkantonalen Vertrag sehr umfassende kantonale Kompetenzen abgetreten werden und wo aus diesem Grund ein demokratisches Verfahren so wichtig ist, dass sich auch ein sehr kompliziertes Erlassverfahren rechtfertigt.

Die Grundzüge einer solchen Beteiligung könnten in einer interkantonalen Vereinbarung festge-

halten werden oder von den Kantonen intern geregelt werden. Als interkantonale Vereinbarung ist sowohl eine Rahmenvereinbarung⁷⁷ als auch eine auf einen bestimmten Vertrag zugeschnittene Vereinbarung möglich⁸⁸.

Bei allen über Information und Stellungnahme hinausgehenden Beteiligungsrechten der Parlamente bleibt jedoch zu beachten, dass der Entscheid über die Inhalte der Verträge letztlich bei den Regierungen verbleiben muss. Nur so kann der der Regierung zukommen-

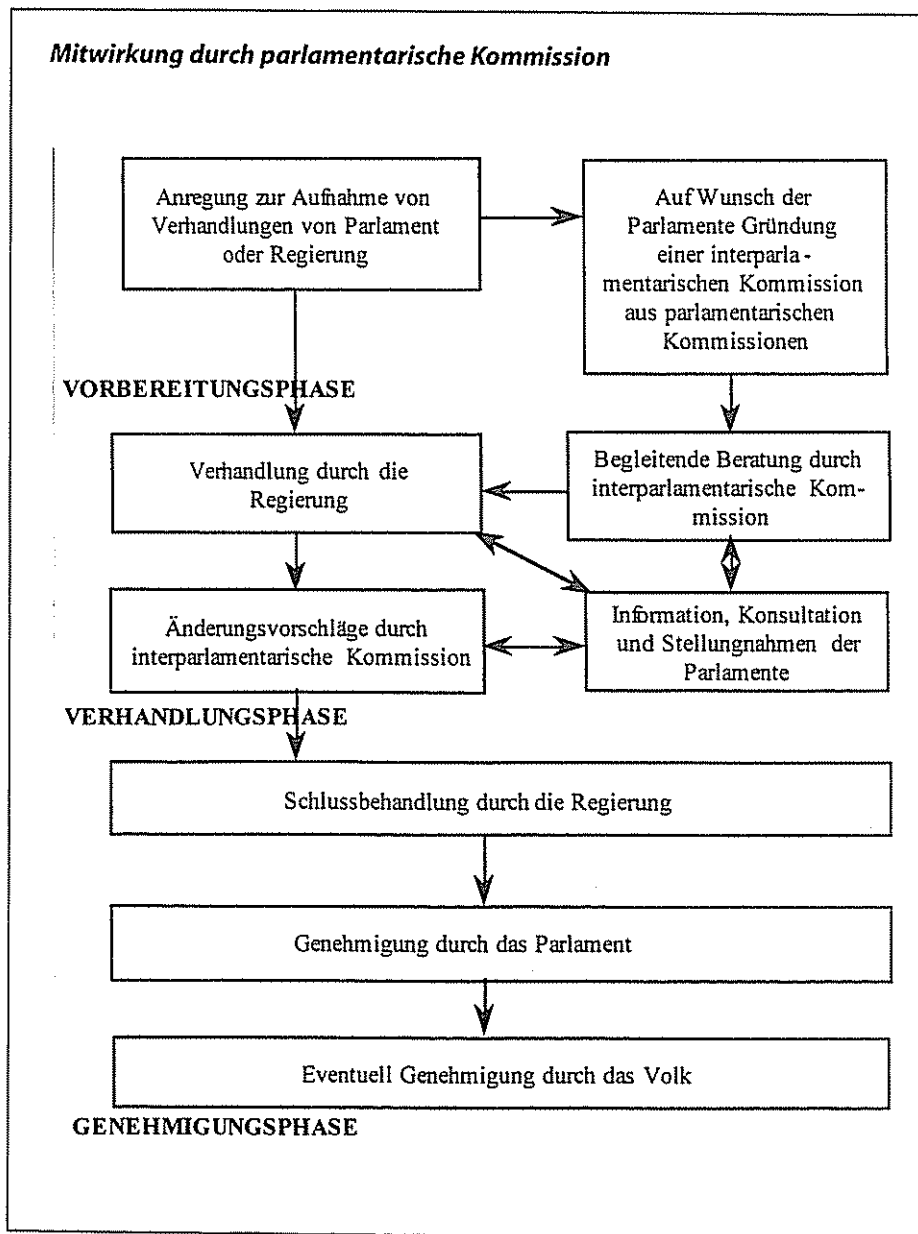
de freie Gestaltungsraum bewahrt bleiben. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle Möglichkeiten, das Vertragsschliessungsrecht ganz auf die Ebene der Parlamente zu verlegen, nicht untersucht.

1. Mitwirkung durch interparlamentarische Kommission

Als Instrument zur Mitwirkung der Parlamente kann zunächst eine aus den parlamentarischen Kommissionen der beteiligten Kantone zusammengesetzte interparlamentarische Kommission geschaffen werden. Wie dies nach geltendem Recht der Fall ist, werden dann die Verhandlungen durch die beteiligten Regierungen geführt. Dabei steht ihnen die interparlamentarische Kommission beratend zur Seite. Sind die Verhandlungen zu einem Ende gekommen, so geht der Vertragsentwurf an die interparlamentarische Kommission, die ihn berät und einen allenfalls geänderten Entwurf verabschiedet. Will die Kommission keine Änderungen anbringen, so geht der Vertrag an die Parlamente, die ihn genehmigen, ohne dass die Regierungen noch einmal darüber beraten. Dadurch ist das Verfahren abgesehen vom Referendum abgeschlossen. Schlägt die interparlamentarische Kommission Änderungen vor, so geht der geänderte Entwurf an die Regierungen, die entscheiden, ob sie die Vorschläge übernehmen wollen. Daran anschliessend wird der Vertragsentwurf nach kantonalem Recht dem Parlament und eventuell dem Volk vorgelegt.

2. Mitwirkung durch parlamentarische Kommission

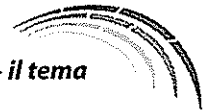
Kantonale parlamentarische Kommissionen können am Abschluss interkantonaler Vereinbarungen mit-



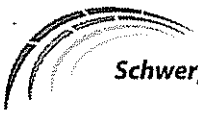


wirken, indem sie jeweils während des ganzen Verlaufs der Verhandlungen die Regierungen begleiten und Vorschläge über den Inhalt der Verträge machen. Die Regierungen entscheiden, wie weit sie die Vorschläge der Kommission in die Verhandlungen einbringen wollen. Natürlich können die Regierungen nicht verpflichtet werden, einen bestimmten Standpunkt zu vertreten. Bei dieser Form der Mitwirkung findet keine Koordination zwischen den Haltungen der verschiedenen kantonalen Parlamente statt. Dies macht die Mitwirkung zwar weniger wirkungsvoll als bei einem koordinierten Auftreten der parlamentarischen Kommissionen in einer interparlamentarischen Kommission, aber das Verfahren wird vereinfacht, da keine eigentliche Zwischenphase notwendig ist.

- 1 – Pfisterer Thomas, Von der Kompetenzverteilung zur besseren Erfüllung der Bundesaufgaben/das Verhältnis Bund-Kantone im Wandel, in FS für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 713 f.
- 2 – Kägi-Diener Regula, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft aus bundesstaatlicher Sicht, in ZSR 1998 II, S. 559.
- 3 – Vgl. Schweizer Rainer J., Rechtssetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone, in ZBl. 1977, S. 2 f.; Pfisterer, a. a. O., S. 714 f.
- 4 – Siegrist Ulrich K., Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus, Band II, Schranken, Zürich 1978, S. 86 f.
- 5 – Kisker Gunter, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971, S. 120.
- 6 – Kisker, a. a. O., S. 123.
- 7 – Eicher Hermann, Der Machtverlust der Landesparlamente, Berlin 1988, S. 87.
- 8 – Faktisch ist aber der Machtverlust der Kantonsparlamente auf die interkantonale Rechtsetzung im Vergleich zur kantonalen Rechtsetzung weniger gross, als er auf den ersten Blick erscheint. Denn auch innerkantonal können die Parlamentarier oft nur wenig Einfluss auf die Rechtsetzung nehmen, da ihnen von den Regierungen fertige Gesetzesentwürfe vorgelegt werden und den kantonalen Milizparlamenten oft der Sachverstand fehlt, sich mit einem solchen Entwurf so vertieft auseinanderzusetzen zu können, dass sie fundamentale Änderungen anbringen könnten. Die Möglichkeiten der Kantonsparlamente beschränken sich hier letztlich auf kleine Korrekturen.
- 9 – Hangartner Yvo, Parlament und Regierung in ZBl 1990, S. 474; Eicher, a. a. O., S. 68.
- 10 – Eicher a. a. O., S. 67 ff.
- 11 – Marric René, Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, in FS für Adolf Arndt, Frankfurt a. M. 1969, S. 274ff.; Eicher, a. a. O., S. 66 f.; Kisker, a. a. O., S. 123; vgl. zum Problem der Öffentlichkeit von Vertragsverhandlungen die Diskussionen zur Einführung des Staatsvertragsreferendums in der Schweiz, BBl 1914 III 458 ff. und BBl 1919 II 226 ff. sowie Huber Hans, Plebiszitäre Demokratie und Staatsverträge, in Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950-1970 zum 70. Geburtstag des Verfassers, Bern 1971 S. 480 ff.
- 12 – AG, AI, AR, BL, BS, BE, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH.
- 13 – SG, SZ, VD.
- 14 – AR, BL, BE, GL, GR, JU, LU, SO, TG, UR, VS.
- 15 – Vgl. beispielsweise §43 KV TG: Abs. 2. Danach ist die Regierung zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen, die zum Gesetzesvollzug notwendig sind, oder zu deren Inhalt sie das Gesetz ermächtigt. Wann eine Vereinbarung zum Gesetzesvollzug notwendig ist, bleibt aber immer Ermessenssache.
- 16 – GR.
- 17 – AR, BL, GL.
- 18 – BE, JU, SO, ZH.
- 19 – AG, FR, LU, NW, SZ, TG, UR, VD.
- 20 – NE, VS.
- 21 – OW, AI, SG
- 22 – AI, BS, GE, OW, SH, TI, ZG. In den Verfassungen dieser Kantone gibt es keine besonderen Regelungen für den Erlass interkantonalen Verträge, die Regeln des innerstaatlichen Rechts werden aber auf das interkantonale Recht gleichermaßen angewendet.
- 23 – Art. 47 KV VD
- 24 – AG (kleine Anfrage), AR (schriftliche Anfrage), BL (schriftliche Anfrage), BS (kleine Anfrage), FR (schriftliche Anfrage), GE (question écrite), GR (schriftliche Anfrage), JU (question écrite), LU (einfache Anfrage), NE (question) NW (kleine Anfrage), OW (kleine Anfrage), SG (einfache Anfrage), SH (kleine Anfrage), SZ (kleine Anfrage), SO (kleine Anfrage), TI (interrogazione), TG (einfache Anfrage), UR (kleine Anfrage), VD (simple question), VS (kleine Anfrage), ZH (Anfrage), ZG (kleine Anfrage).
- 25 – AR, BL, BE, FR, JU, SZ, VS.
- 26 – Keine solche vereinfachte Form der Anfrage kennen AI, GL, NE.
- 27 – Egli Anton, Die Kontrollfunktion kantonalen Parlamente, Diss. Bern 1974, S. 65.



- 28 – In den meisten Kantonen kann die Interpellation von einem Parlamentarier allein eingereicht werden. In folgenden Kantonen muss eine Interpellation von mehreren Parlamentariern unterzeichnet werden: ZH mit Unterstützung von 20 Mitgliedern; GE von mindestens fünf Mitgliedern mitunterzeichnet. Keine eigentliche Interpellation kennt AI. Dort kann jedoch jedes Ratsmitglied mit der Anfrage nach Erschöpfung der Geschäftsordnung mündlich Auskunft über irgendeine Angelegenheit des Kantons verlangen, Art. 25 des Geschäftsreglements des Grossen Rates vom 21. 11. 1994.
- 29 – Zurkirchen Josef, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Diss. Zürich 1979, S. 62.
- 30 – Zum Beispiel AG: «über Angelegenheiten des Kantons» (Art. 47 GVG).
- 31 – AR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZG.
- 32 – Kein Postulat kennen: GE, SH, TG, TI, VD. Vgl. die Übersicht bei STADLIN, Tabelle XIV.
- 33 – Bsp. § 46 GVG AG.
- 34 – BS (Anzug), BE, ZH, ZG.
- 35 – Moeri Jacqueline Béatrice, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, Diss. St. Gallen 1990, S. 264.
- 36 – Das Problem wurde vor allem im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Weisungen der Bundesversammlung an den Bundesrat diskutiert. Vgl. Seiler, Gewaltenteilung – Allgemeine Grundlage und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994, S. 544; Monnier, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, in ZSR 1986 II, S. 207 f.; Hangartner Yvo, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980, S. 188; Aubert Jean-François, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II, Fassung von 1967, neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Basel/Frankfurt a. M. 1994, Rz. 1369.
- 37 – Borer Thomas G., Das Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten, Diss. Basel/Frankfurt a. M. 1986, S. 508.
- 38 – Fleiner Fritz/Giacometti Zaccharia, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (Ausgabe 1965), S. 817; Spinner Bruno, die Kompetenzdelegation beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz, Diss. Zürich 1977, S. 93 u. a. m.; a. M. Borer, a. a. O., S. 508.
- 39 – AG, BL, BE, GR, LU, NW, SZ, TI, UR, VD, ZG.
- 40 – Art. 43e Geschäftsordnung des Grossen Rates GR.
- 41 – Art. 80 Abs. 1 KV BE.
- 42 – Nuspliger Kurt, Regierung und Parlament, in Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 157.
- 43 – Nuspliger, a. a. O., S. 157.
- 44 – § 64 Abs. 3 KV BL.
- 45 – § 53 KV LU.
- 46 – § 59 Abs. 1 KV LU.
- 47 – § 59 Abs. 2 KV LU.
- 48 – Vgl. § 61 Abs. 3 lit. a KV LU. Danach sind verbindliche Aufträge zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und anderen Beschlüssen des Grossen Rates möglich, während nach lit. b in anderen Geschäftsbereichen auch des Regierungsrates nur verbindliche Aufträge zu einer Prüfung oder einem Bericht möglich sind.
- 49 – Art. 72 Abs. 2 KV SO.
- 50 – Art. 52 und Art. 74 Abs. 1 LGC.
- 51 – Art. 74 Abs. 2 lit. a-c LGC.
- 52 – Art. 74 Abs. 3 LGC.
- 53 – Art. 75 LGC.
- 54 – Abs. 1.
- 55 – Abs. 2.
- 56 – Vgl. auch die Vorschläge bei Hänni Peter, Von der Renaissance des Konkordates? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen, in FS für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 659 ff.
- 57 – Eine solche Vereinbarung würde für alle Verträge gelten, die in Zukunft abgeschlossen werden. Diese Idee entspricht dem vom Forum interparlamentaire Romand gemachten Vorschlag.
- 58 – So wurde beim Vertrag über das RHUSO (réseau hospitalo-universitaire des Suisse Occidentale) eine separate Vereinbarung über das Verfahren der parlamentarischen Beteiligung abgeschlossen.



Les concordats intercantonaux: quels enjeux pour la démocratie

PAR LAURENCE BOEGLI

Les concordats intercantonaux ne sont pas une invention récente (le premier concordat intercantonal a été fait en Suisse en 1803 entre Berne et Soleure pour régler leurs rapports ecclésiastiques dans la région protestante du Bucheggberg). Mais ils tendent aujourd'hui à se multiplier et surtout ils changent de nature, ne visant plus seulement la résolution de « petits » problèmes ponctuels ou spécifiques, et portant sur des pans toujours plus larges de politiques publiques. Cela provient entre autres du fait que les régions économiques et les espaces de vie coïncident de moins en moins avec les frontières (qu'elles soient communales, cantonales ou nationales), confrontant ainsi nos sociétés à la nécessité - à la chance aussi - de devoir collaborer toujours davantage.

Cependant, la procédure suivie pour aboutir à un accord intercantonal diffère de celle inhérente à un sujet cantonal en particulier car elle implique une négociation préalable entre les partenaires (conseillers/ères d'Etat) des différents cantons concernés. Ce n'est qu'après un accord final de ces derniers qu'une convention peut être soumise aux parlements. De facto cela constitue un obstacle rédhibitoire pour proposer toute modification des textes négociés et l'organe législatif - dont la principale fonction est comme son nom l'indique de faire les lois - se voit ainsi dépossédé de sa compétence pour ne plus être qu'une chambre d'enregistrement ou de veto.

Quelle député-e n'a pas été irrité-e de se voir livrer un concordat « clé en main » qu'il fallait approuver « parce-que-c'est-très-important-et-qu'on-n'a-pas-le-choix-et-que d'autres-cantons-l'ont-déjà-accepté » ? Il n'en fallait pas plus pour susciter des envies mémoriales d'une députée.

Le présent article ne constitue pas un résumé du mémoire consacré à ce sujet, mais cherche à en extraire quelques pistes de réflexion dans une perspective parlementaire. Il fait ainsi abstraction de certains autres aspects traités dans le mémoire. Ultime et utile précision, il ne constitue pas un plaidoyer contre les collaborations intercantionales - qui ne sont pas contestées ici -, mais bien une volonté d'en montrer certains problèmes et d'esquisser quelques propositions. Il est volontairement partisan, mettant en évidence les possibilités qui s'offrent aux parlements pour que ceux-ci conservent ou retrouvent leurs fonctions également dans le cadre des collaborations intercantionales.

Quelques définitions

Tous les concordats ne sont pas de même nature. Une première différence réside dans leur étendue puisqu'ils peuvent être d'envergure nationale ou régionale. L'accord intercantonal universitaire p.ex., ou l'accord sur la reconnaissance des diplômes que nous verrons ultérieurement, sont des exemples récents d'accords prévus à l'échelle nationale. Le concordat portant création de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) ou le défunt RHUSO (Réseau hospitalo-universitaire, prévu entre Vaud et Genève) sont quant à eux de nature régionale.

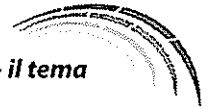
Les concordats peuvent ensuite être administratifs, lorsqu'ils ne comportent aucune déclaration de volonté indépendante et ne concernant que l'exécution d'une loi, ou normatifs, lorsqu'ils impliquent la création de normes juridiques. Seuls ces derniers doivent être soumis aux Parlements... et nous intéressent dans cet article.

Enfin, le débat le plus chaud tourne actuellement autour des délégations de compétence pouvant être contenues dans un concordat. En effet un accord peut créer une institution ou un organe qui devient alors autonome dans certaines limites et peut par lui-même édicter des règles et prendre des décisions sans plus devoir formellement en référer aux cantons signataires (Conseils d'Etat ou Grands Conseils). Ces nouveaux concordats sur la scène helvétique sont qualifiés d'organiques.

Mentionnons encore que l'évolution la plus récente concernant les concordats provient de l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale, qui consacre expressément un article (art. 39) aux conventions intercantionales. Elle marque ainsi un tournant important par rapport à la Constitution précédente qui reflétait avant tout la peur d'un Sonderbund. La volonté est aujourd'hui au contraire à l'encouragement des accords : si ces derniers doivent toujours être « portés à la connaissance de la Confédération », celle-ci ne doit par contre plus les approuver formellement. Elle peut, c'est nouveau, « participer à de tels projets ». Qui plus est, la création d'organisations et d'institutions communes entre des cantons et la Confédération est explicitement mentionnée.

Incidences sur la pratique démocratique

Après ces quelques précisions, venons-en à la question qui nous intéresse ici. Chacun-e admet que la pratique concordataire induit un « déficit ». Les Parlements ont tendance le qualifier de « déficit démocratique » alors que les gouvernements parlent plus volontiers de « déficit parlementaire ». Au delà de la guerre



des mots, et même si celle-ci montre déjà bien certains enjeux, voici quelques incidences importantes de la pratique concordataire sur notre système parlementaire.

Perte de pouvoir des Parlements

À chaque étape d'une collaboration intercantonale (négociation, adhésion, mise en œuvre), le pouvoir du parlement est diminué. Chaque parlementaire en a déjà fait l'expérience, et il n'est pas utile d'allonger sur ce sujet. Ci-dessous figurent donc quelques exemples venant illustrer ces remarques générales.

La phase de négociation

La phase de négociation est la séquence décisive de l'élaboration d'un projet intercantonal : c'est là qu'un contrat aboutit ou échoue, et il n'est plus ensuite qu'à prendre ou à laisser globalement. Or les négociations sont encore typiquement de la compétence exclusive des exécutifs et les parlements n'y sont pas associés. Parmi les accords que j'ai étudiés figure toutefois une exception (une seule, dans un seul canton et pour un seul accord). Mais ce contre-exemple mérite d'être présenté ici, car il est révélateur de plusieurs phénomènes.

Lors des négociations de l'accord sur la HES-SO, les parlementaires genevois ont été consultés et impliqués. La situation (elle aussi d'exception) qui régnait à l'époque dans ce canton n'y est pas étrangère. La gauche associée aux milieux de la formation a exercé une pression sur le gouvernement « monocolor » de droite tant par l'intermédiaire du parlement - dépôt de diverses motions et projets de loi dès 1994 - que par celui de la population - initiative populaire lancée en 1996 -. Cette situation a poussé le Conseil d'Etat à impliquer une commission parlementaire (la commission de l'université) de manière

précoce, l'informant et la consultant de multiples reprises. Elle a ainsi pu faire des propositions de modifications du concordat, dont certaines ont effectivement été prises en considération.

Cet exemple genevois indique clairement qu'il est possible d'impliquer des parlementaires - et pas seulement quelques personnes prises ici et là, mais bien une commission dans son entier. Il montre que la « mise à l'écart » des Parlements dans les autres cantons et pour les autres accords ne relève pas d'une impossibilité objective d'impliquer les parlements ou leurs commissions, comme cela a souvent été présenté, mais plutôt d'une volonté des Conseils d'Etat d'avancer rapidement et de négocier en paix... et probablement aussi du manque d'insistance des Grands Conseils à être réellement partie prenante.

Deux éléments (au moins) laissent actuellement supposer que cette « mise à l'écart » des parlements est en train de se modifier. D'une part des commissions cantonales des affaires extérieures ont été constituées dans plusieurs cantons pour palier à la pseudo non-compétence des parlements et d'autre part les cherchent parfois à mettre sur pied des consultations avant les décisions finales (p.ex. HEP-BEJUNE). Les pressions exercées par le Forum interparlementaire romand (FIR) ne sont dans les deux cas certainement pas étrangères à cette évolution.

La phase d'adhésion

Un parlement ne peut de facto apporter aucune modification au texte qui est soumis à son approbation puisque toute modification induit le retrait du projet dans les autres cantons et un nouveau round de négociation. Par ailleurs, sa liberté d'adhésion équivaut presque à celle de la poule dans le renadier (c'est-à-

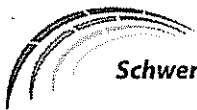
dire qu'elle est plus fictive que réelle) dans la mesure où un canton ne peut la plupart du temps pas renoncer à être partie prenante d'un accord (pensons p.ex. à l'accord intercantonal universitaire: tout canton non signataire prendrait le risque que ses étudiant-e-s se voient refuser l'entrée des universités des cantons signataires, ce qui paraît effectivement impensable).

Lors que le rejet d'un projet cantonal n'a généralement pas de conséquences irréparables puisqu'un nouveau projet peut être relancé juste après, le rejet d'un accord intercantonal met en péril l'ensemble du résultat de l'accord qui est à chaque fois le fruit de négociations et de pondérations entre les intérêts des divers partenaires.

Enfin, en se mettant d'accord sur l'ordre de passage dans les différents parlements, les négociateurs peuvent garantir un maximum de chances à un projet d'aboutir: en soumettant un concordat en premier lieu dans les cantons les plus favorables, ils induisent en effet une pression décisive pour que les autres Parlements l'acceptent à la suite. On peut ici quasiment parler de « manipulation » des Grands Conseils. Pour reprendre l'exemple de la HES-SO, ce n'est certainement pas par hasard que Genève, seul canton où le projet était réellement contesté, fut le dernier canton à se prononcer. Cela a également été le cas pour l'accord universitaire où certains cantons non-universitaires ont expressément demandé que les cantons universitaires se prononcent en premier afin de leur faciliter la tâche.

La phase de mise en œuvre

La question du contrôle parlementaire lors de la mise en œuvre se pose essentiellement pour les accords créant des institutions destinées à fonctionner de manière autonome



sur un long terme. De même que dans la phase de négociations, la mise en œuvre de ces concordats voit actuellement les parlements laissés à l'écart. Là aussi, l'implication des parlements semble dépendre davantage d'une volonté politique que d'une impossibilité objective ou «matérielle». Ainsi p.ex., les projets de lois cantonaux portant adhésion au concordat créant la HES-SO contenaient un article impliquant que le Conseil d'Etat est chargé d'élaborer avec les gouvernements des cantons concordataires, et d'entente avec les parlements concernés, une procédure de contrôle parlementaire adéquate. Mais bientôt plus de deux ans après leur acception, aucune structure ad hoc n'a encore été créée. On comprend aisément que cela ne constitue pas la première priorité des Conseils d'Etat... mais on s'étonne par contre que les Parlements ne se fassent pas plus insistants.

Glissements des pouvoirs

Les collaborations intercantionales diminuent pas seulement le pouvoir des parlements. Elles modifient le champ d'action et le pouvoir de tous les acteurs.

Au delà des relations entre le législatif et l'exécutif, les gouvernements - en tant qu'organes collégiaux - voient leur influence également s'effriter car le pouvoir réel de formulation des objectifs revient aux négociateurs/trices, à savoir en général les chef-fe-s de département et les haut-e-s fonctionnaires concernés. L'exécutif en tant que collègue doit ainsi déléguer une large part de sa compétence à l'un-e des siens ou à un-e autre exécutant-e. N'étant pas partie prenante des négociations, le gouvernement n'est consulté ou réellement impliqué qu'après le résultat final de celles-ci.

Par ailleurs, les chef-fe-s de département perdent eux/elles aussi du

pouvoir face à leurs haut-e-s fonctionnaires, tant il est vrai que la charge de Conseiller/ère d'Etat ne permet pas de participer à tous les rounds nécessaires à la négociation d'un accord. Ce sont donc les fonctionnaires qui font le gros du travail de négociation et proposent des options ou des choix « clé en main » aux Conseils d'Etat. La marge de manoeuvre de l'administration s'en trouve d'autant agrandie, au détriment du pouvoir politique.

L'exemple de la HES-SO est à ce titre à nouveau très intéressant. L'élément moteur de sa création a en effet été la conférence des offices cantonaux de formation professionnelle de la Suisse romande et du Tessin (CRFP) - composée des fonctionnaires cantonaux responsables de ce secteur. Cette conférence décida en mars 1994 de créer une commission HES. C'est elle qui a estimé nécessaire de réunir les Conseillers d'Etat responsables de la formation professionnelle afin de leur proposer plusieurs alternatives. Entre mai 1994 et juin 1997, la CRFP s'est réunie à 25 reprises, ses groupes de travail une à deux fois par mois, et la Conférence des Conseillers d'Etat «seulement» une douzaine de fois. La CRFP, structure préexistante aux HES, a ainsi joué un rôle déterminant, tout d'abord dans l'impulsion du dossier, puis dans les processus et choix élaborés. On peut même supposer que sans elle, non seulement les projets en Suisse romande auraient démarré plus tardivement, mais qu'ils se seraient orientés différemment. Il est en particulier envisageable que le canton de Berne aurait attiré les autres cantons de l'espace Mittelland dans «sa» HES et que l'Arc lémanique aurait constitué un autre pôle. Dans le choix des partenaires, les acteurs administratifs - qui travaillaient déjà ensemble au préalable - ont donc joué un rôle prépondérant.

En résumé, on constate que les mécanismes inhérents à une

collaboration intercantonale opèrent le glissement de compétences suivant:

Parlement | Conseil d'Etat | chef-fe de département | administration,

soit vers des organes ou des personnes toujours plus éloignés du «contrôle» et des possibilités d'influence des Parlements. Cela se vérifie non seulement dans la phase de négociation des concordats, mais également dans celle de mise en œuvre.

Signalons encore que cet article ne traite que des concordats intercantonaux et laisse de côté tout le domaine des instances intercantionales, telles que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), qui est à l'origine de tous les accords prévus au niveau national dans le domaine de la formation. Or ces instances prennent de plus en plus de pouvoir au fur et à mesure que les collaborations s'intensifient. La CDIP p.ex. a maintenant un rôle qui s'apparente à celui d'une administration fédérale et du reste elle est reconnue comme telle.

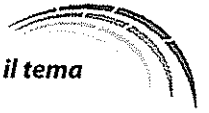
Le schéma précédent pourrait ainsi être complété par :

Parlement | Conseil d'Etat | chef-fe de département | administration
‡ †
Organisme intercantonal permanent

L'importance stratégique de tels organismes ne cesse de croître et à ce niveau également, il paraît indispensable de trouver une forme d'implication des parlements afin de rétablir de véritables possibilités de contrôle démocratique. Peut-être l'enjeu est-il d'ailleurs davantage à cet endroit que dans les concordats particuliers.

Problème de transparence

Maîtriser l'information constitue une ressource clé tant dans la formulation que dans la mise en



œuvre d'une politique publique. Assurer la diffusion des informations est une condition du fonctionnement de la démocratie. Mais toute procédure de négociation implique une grande dose de discrétion si ce n'est de secret sur leur contenu. Un fort antagonisme existe ainsi entre la transparence nécessaire à tout fonctionnement démocratique et la discrétion qu'impliquent les négociations. Deux exemples sont révélateurs.

Le premier concerne l'accord intercantonal universitaire. Il met en évidence comment les chef-fe-s de département peuvent se retrancher derrière le fait que la solution proposée est le seul compromis dégagé afin de ne pas devoir argumenter sur le fond.

- Ainsi, dans les rapports établis sur cet objet par les Conseils d'Etat à l'intention des Grands Conseils, quasi aucune remarque n'a été émise sur les critères développés pour fixer la hauteur des contributions devant être versées par un canton pour ses étudiant-e-s fréquentant une université hors du canton. Pourtant, les sommes définies dans lesières versions négociées étaient nettement plus avantageuses aux petits cantons non-universitaires. Les cantons «défavorisés» dans la version finale auraient donc pu vouloir encore modifier le rapport de force ou du moins regretter le résultat.
- Dans le débat au Parlement valaisan, un député a demandé au Conseil d'Etat «quelle avait été sa marge de manoeuvre dans la négociation de l'accord». Celui-ci répondit uniquement que «il y avait des cantons qui souhaitaient des montants plus importants; d'autres comme nous-mêmes, souhaitaient des montants moins importants. C'est finalement cette situation de compromis qui a pu être trouvée»... Ce qui n'est pas pour éclairer gran-

dement la lanterne du député.

- De même, seul un rapport (sur tous ceux que j'ai étudiés) mentionne que «face à la volonté de certains cantons de limiter l'accès des études de médecine, voire l'accès à d'autres disciplines, le nouveau texte ne fixe plus comme objectif le libre accès aux universités». Les autres rapports ne rendaient pas intelligible cette nouveauté qui constitue pourtant un élément central de l'accord.

Le second exemple - le plus resplendissant sur le manque de transparence - émane de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes. Cet accord, daté de 1993, est entré en vigueur en 1995 après que 21 cantons l'aient ratifié. Il s'agit d'un accord-cadre qui autorise la CDIP à établir des normes minimales pour la reconnaissance intercantonale de formations délivrées dans les cantons. Il ouvre un nouveau genre de concordats puisqu'il est le premier dans lequel les cantons accordent à un organisme intercantonal des compétences directes dans la fixation de normes juridiques. Alors que la CDIP ne pouvait jusqu'à présent «que» élaborer des recommandations (que les cantons pouvaient ensuite reprendre ou non à leur compte) elle peut maintenant décider à la majorité de règlements de reconnaissance pour toutes les professions et les formations qui ne sont pas réglementées par la Confédération. Cet accord est également le premier à prévoir des dispositions de droit pénal. Il modifie de manière assez fondamentale la politique de la scène en Suisse. Or il a passé relativement inaperçu dans les Parlements. Les véritables enjeux n'ont souvent pas été compris dans les parlements, et ils ont encore plus rarement été explicités par les gouvernements. Dans deux cantons (BS et NE), le Grand Conseil n'a même pas été amené à se prononcer, le Conseil d'Etat se considérant compétent, alors même que l'accord impliquait la création de

normes légales et de dispositions pénales.

Quelques propositions

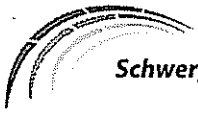
D'emblée il paraît évident que l'implication des parlements ne peut pas être la même selon que le concordat est prévu pour l'ensemble des cantons ou pour un nombre restreint d'entre eux. C'est essentiellement aux accords régionaux que nous nous référons par la suite, même si certaines mesures peuvent parfaitement être utilisées également pour des accords nationaux.

Sans présenter des options claires, cette section propose différentes possibilités d'impliquer les parlements. L'hétérogénéité des lois, normes, us et coutumes cantonales rendraient en effet vain de chercher une solution unique ou parfaitement unifiée dans un tel article.

Dans la phase de négociation

Impliquer réellement les parlements in corpore semble mission impossible en fonction de la lourdeur d'une procédure parlementaire. Toutefois, et sans contester que la maîtrise de la procédure de négociation doit rester dans les mains des exécutifs, plusieurs possibilités d'impliquer les parlements peuvent cependant être envisagées.

- Une condition sine qua non à la participation parlementaire est une information précoce et détaillée de la part des Conseils d'Etat sur les objets qu'ils entendent traiter de manière intercantonale, et ce afin de permettre aux parlements qui le souhaitent de réagir à temps. Or celle-ci est actuellement encore peu développée.
- En second lieu, rien n'empêche un Grand Conseil de fixer un mandat contraignant à son exécutif en vue



d'une négociation. On l'oublie peut être, mais cela a pourtant déjà été fait, notamment à Genève et Zurich pour l'accord universitaire.

- L'implication de commissions ad hoc semble par contre toujours possible, sans que la maîtrise de la procédure ne soit ôtée des mains des exécutifs. Elle permet la consultation des parlementaires et l'intégration de leurs propositions avant la phase d'adoption de l'accord.

Dans la phase de ratification

L'enjeu démocratique consiste ici en la possibilité, pour un parlement, de proposer des modifications au texte de concordat qui lui est soumis. Un rapport, établi par la conférence des gouvernements de suisse occidentale propose d'aménager une étape intermédiaire entre la conclusion des négociations et son traitement par le Parlement. Celle-ci passerait par des commissions qui pourraient s'exprimer sur le contenu d'une convention, mais n'auraient pas de pouvoir de décision. D'un point de vue démocratique, il faut être conscient des limites de cette proposition. En effet, les parlements ne sont pas impliqués en tant que tels, mais seulement des commissions. La transparence n'en sort pas gagnante puisque les débats n'y sont généralement pas publics, contrairement à ceux des Parlements. De plus, les parlementaires récupérerait ainsi une force propositionnelle mais non décisionnelle puisque les Conseils d'Etat pourraient passer outre les demandes formulées.

La création d'une véritable commission intercantonale parlementaire avait été écartée par la conférence sus-mentionnée à cause du risque d'être non conforme à la Constitution (interdiction des alliances politiques, art. 7 ancienne Constitution). On doit cependant ce demander si, la nouvelle constitution fédérale ne parlant

plus de cela, une telle procédure ne pourrait pas être envisagée qui permettrait elle une véritable percée démocratique et symbolique aussi dans le champ des collaborations intercantionales.

Dans la phase de mise en œuvre

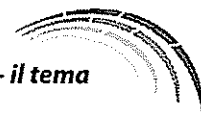
La création de commissions interparlementaires constitue la solution quasi systématiquement proposée. Par contre les compétences de ces commissions diffèrent selon qui les propose. Il me semble évident que l'objectif doit clairement être de s'approcher au mieux des compétences dévolues aux commissions cantonales pour des sujets internes. Il ne s'agit donc pas uniquement de venir y cueillir des informations, mais bien de discuter et d'influencer l'évolution du dossier traité, c'est-à-dire d'avoir

une force tant de proposition que de décision.

En guise de conclusions

Le penser région va en s'accroissant, poussé tant par la volonté de désengagement de la Confédération dans certains domaines que par celle des cantons de rationaliser leurs fonctionnement ou encore au vu de la mobilité croissante au sein de notre société. Ce penser région ne semble cependant pas encore être géographiquement et conceptuellement bien défini. De ce fait, alors que la Confédération cherche à promouvoir un désenchevêtrement entre ses tâches et celles des cantons, un nouvel enchevêtrement pourrait bien apparaître à moyen terme entre toutes les tâches intercantionales éclatées en de multiples collaborations faisant

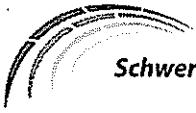
- 1 – Les concordats intercantonaux : quels enjeux pour la démocratie, Laurence Boegli, Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP, N°12/99, janvier 1999, Institut des Hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. C'était la minute de publicité ! Merci !
- 2 – Cet accord a pour objectif principal de fixer les contributions des cantons de domicile des étudiant-e-s fréquentant une université d'un autre canton, avec en contrepartie la garantie d'égalité d'accès aux études. Il implique encore bien d'autres mesures qui ne sont malheureusement pas abordées faute de place dans cet article.
- 3 – L'art. 7 al. 1 Cst mentionnait l'interdiction des conventions politiques et permettait à la Confédération d'empêcher l'exécution d'un traité «renfermant quelque chose de contraire à la Confédération ou aux autres cantons»
- 4 – Rappelons brièvement que le canton de Genève disposait d'un gouvernement «monocoloré» de droite, dans lequel la minorité de gauche n'était pas représenté, ce qui avait incontestablement amené cette dernière à durcir ses positions et ses attaques.
- 5 – «pour le maintien et le développement des formations professionnelles supérieures à Genève»
- 6 – Haute Ecole Pédagogique regroupant les cantons du Jura, de Neuchâtel ainsi que le Jura bernois. Dans le cadre de la préparation du concordat, des réunions regroupant un parlementaire par groupe politique et par parlement ont lieu à titre consultatif.
- 7 – Eux aussi composés de fonctionnaires.
- 8 – Et une organisation en conséquence avec plus de 20 postes rémunérés.
- 9 – En signant l'accord-cadre, les cantons sont ensuite tenus d'adapter leurs formations aux normes décidées par la CDIP à une majorité des 2/3 dans chaque accord particulier. En effet, un canton ne peut pas être partie prenante d'un accord sectoriel et non d'un autre. C'est bien l'accord-cadre qui détermine qui sont les partenaires pour l'ensemble des accords particuliers.
- 10 – Deuxième rapport final du groupe de travail sur le rôle et les attributions des Parlements dans la collaboration intercantonale, novembre 1997.



chaque fois référence à des partenaires différents. Si les propositions de fusions de cantons sont dans une certaine mesure une alternative à ce risque, elles me paraissent par trop rigides pour que les partenaires correspondent chaque fois au problème à traiter. La situation actuelle requiert certainement plutôt une pluralité d'approches complémentaires, même si de toute évidence, il manque actuellement une clarification sur les objectifs et les concepts de société à moyen et long terme.

Quoi qu'il en soit, notre société se dirige vers une multiplication, voire un éclatement, des espaces de référence. Quelles en seront les conséquences, et quelles adaptations institutionnelles seront nécessaires à plus long terme si la citoyenneté n'est plus clairement liée à des entités précises (commune, canton, Confédération)? Sans pouvoir répondre à ces questions, il est clair - et cet article a cherché à le montrer également - que les poids et rôles respectifs des différents acteurs dans les structures d'aujourd'hui comme dans celles de demain dépendent avant tout d'un rapport de force. Actuellement, celui-ci est nettement favorable aux exécutifs. Il appartient aux parlementaires d'en inverser la tendance.

A bon entendeur...



Grenzüberschreitende regionale Demokratie

VON SILVANO MOECKLI

(ERWEITERTE FASSUNG EINES REFERATES, GEHALTEN AM 3. JUNI 1998 AN DER UNIVERSITÄT NEUCHÂTEL)

I. Fragestellung und Thesen

Die alte Eidgenossenschaft war bekanntlich ein Staatenbund mit Grenzen zwischen den eidgenössischen Orten. Es handelte sich um ein Zweckbündnis von 13 souveränen Staaten, das durch bi- und multilaterale Verträge zusammengehalten wurde. Steuerungsorgan der "grenzüberschreitenden Zusammenarbeit" war die Tagsatzung, in der die Vertreter der Regierungen der vollberechtigten Stände sassen.

In heutiger Terminologie würden wir sagen, dass auf der Ebene des Staatenbundes ein Demokratiedefizit herrschte. Die der Schweiz 1798 von aussen aufgezwungene Helvetische Verfassung beseitigte dieses Defizit mit einem Schlag: eine nationale Regierung und ein nationales Zweikammerparlament wurden eingesetzt, das Verfassungsreferendum statuiert und die Kantone einander gleichgestellt. 1815 haben sich die eidgenössischen Kantone wiederum zu einem Staatenbund zusammengeschlossen – mit der Folge, dass, wie schon vor 1798, die nationale Politik allein von den kantonalen Regierungen bestimmt wurde. Mit der Gründung des Bundesstaates von 1848 verbunden war die Wiedergeburt der nationalen Regierung, des Zweikammerparlaments und des Verfassungsreferendums. Die nationale Politik war fortan repräsentativ- und direkt-demokratisch abgestützt.

Seither sind immer mehr Staatsaufgaben dem Bund übertragen worden; parallel dazu ist aber mit der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (1874), der Ini-

tiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (1891), des Staatsvertragsreferendums (1921) und des auflösenden dringlichen Referendums (1949) die direkte Demokratie kontinuierlich ausgebaut worden. Auch das Parlament wurde mit der in allen Kantonen sukzessive eingeführten Volkswahl der Ständeräte demokratisch fester verankert.

Trotz der Zentralisierung sind den eidgenössischen Kantonen und Gemeinden substantielle Zuständigkeiten verblieben. Da sich aber Wirtschaften und Gesellschaften ohne Rücksicht auf politische Gebiets-einteilungen zunehmend verflechten und damit der Koordinationsbedarf steigt, arbeiten mittlerweile Kantone und Gemeinden innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche immer stärker untereinander und mit regionalen Körperschaften des grenznahen Auslandes zusammen. Sie schliessen dazu interkommunale, interkantonale und internationale Verträge ab, die zur Folge haben, dass mehr und mehr Politikbereiche innerhalb der kommunalen und kantonalen Zuständigkeit dem direktdemokratischen und parlamentarischen Zugriff entzogen werden.

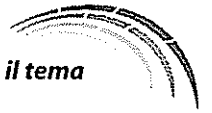
Im Unterschied zu der auf eidgenössischer Ebene erfolgten Zentralisierung gab es aber auf kantonalen und kommunaler Ebene keine Kompensation für den direkt- und repräsentativdemokratischen Substanzverlust. Werden bald alle wichtigen Entscheide im Zuständigkeitsbereich der Kantone auf "Tagsatzungen" kantonalen Regierungsvertreter getroffen?

Auf der Ebene der Nationalstaaten wirkt derselbe Mechanismus noch viel stärker. Jeder neue Staatsvertrag schmälert die alleinige nationale Zuständigkeit und mithin die demokratische Mitsprachemöglichkeit. Um es auf den Punkt zu bringen: die Globalisierung gefährdet die Demokratie¹ und begünstigt die Gouvernokratie.

Im Folgenden konzentriere ich mich auf die Betrachtung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit und deren Konsequenzen für die Demokratie. Dabei gehe ich von folgenden Thesen aus:

1. Die faktische Integration der Schweiz in Europa wird auf allen Staatsebenen weiter fortschreiten und dabei den Handlungsspielraum der direkten und repräsentativen Demokratie einengen.
2. Die Einbussen an direkter und repräsentativer Demokratie sind nicht unumkehrbar, sondern können durch institutionelle Reformen kompensiert werden.
3. Ein Modell der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit direkt- und repräsentativdemokratischen Elementen ist der Distrikt.
4. Der Distrikt ist kein Ziel, sondern ein Mittel zur Herausbildung eines grenzüberschreitenden regionalen Bewusstseins.

Ich möchte im Folgenden meine Thesen kurz erläutern und begründen. Dabei werde ich zu These drei einen konkreten Vorschlag zur institutionellen Ausgestaltung einer demokratisch abgestützten grenzü-



berschreitenden regionalen Zusammenarbeit vorlegen. Schon an dieser Stelle möchte ich festhalten, dass es nicht um einen Ausbau der Demokratie geht, sondern um eine Kompensation für die Verluste an demokratischer Substanz, die aus der ausschliesslichen Kooperation von Regierungen und Verwaltungen resultieren.

II. Institutionelle und faktische Integration

Die institutionelle Integration der Schweiz in Europa kann durch politische Entscheide verhindert werden, nicht aber die faktische wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration. Dies gilt sowohl für die nationale wie die regionale Ebene. Wie immer auch das institutionelle Verhältnis der Schweiz zur EU im kommenden Jahrhundert ausgestaltet sein wird, die Perspektive der Schweiz bezüglich der europäischen Integration bleibt ungefähr gleich:

- Die wirtschaftliche Verflechtung wird weiter zunehmen. Damit erhöht sich auch die Abhängigkeit der Schweiz vom grösseren Partner.
- Die Kooperation der politischen Organe auf allen Staatsebenen, sowohl bi- wie multilateral, wird weitergehen und sich noch verstärken.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird sich intensivieren.
- Diese faktische Integration wird wirtschaftlich für alle Beteiligten viele Vorteile und grossen Nutzen bringen.
- Die faktische und institutionelle Integration ohne Partizipationsmöglichkeiten des Elektorsats birgt Gefahren für die Demokratie.

Die faktische Integration der Schweiz in Europa wird also, ganz unabhängig von einer EU-

Mitgliedschaft, auf jeden Fall weitergehen. Die faktische Kraft der Märkte hat die Landesgrenzen längst gesprengt. Je durchlässiger nationale Grenzen werden, desto grösser wird das Potential für Austauschbeziehungen über die Grenzen hinweg.

III. Das Problem: Einschränkung der Demokratie

Faktische wirtschaftliche Integration und Intensivierung der grenzüberschreitenden Beziehungen bedeuten, dass es immer mehr politische Probleme und Forderungen gibt, die an Landesgrenzen nicht Halt machen. Die Probleme tun uns nämlich nicht den Gefallen, territorial fein säuberlich nach Landes- und Regionengrenzen eingeteilt zu sein. Somit nimmt der Koordinationsbedarf über die Grenzen hinaus zu. Politische Organe auf verschiedenen Staatsebenen, die in einzelnen Staaten unterschiedlich konstituiert sind, müssen zusammenarbeiten.

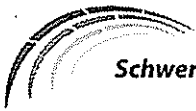
Wenn politische Probleme auf höheren Ebenen gelöst werden, so hat das, je nach Ausgestaltung des politischen Systems, unterschiedlich starke Rückwirkungen auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. In einem politischen System mit ausgebauter direkter Demokratie sind diese Rückwirkungen viel stärker als in einem rein repräsentativen System. Während in einem rein repräsentativen System vor allem das Parlament Kompetenz einbussen erleidet², stehen in der direkten Demokratie auch die Befugnisse des Elektorsats auf dem Spiel. Direkte Demokratie stellt bekanntlich ein Wesensmerkmal des politischen Systems der Schweiz dar. Kein anderer Staat der Welt kennt so traditionsreiche und vielfältige direktdemokratische Rechte wie die Schweiz.

Ich möchte nun das Problem skizzieren, das sich insbesondere für die Schweiz durch die grenzüber-

schreitende Zusammenarbeit stellt. Die Bürgerschaft in der Schweiz besitzt auf jeder Staatsebene das Recht, direkt über Sachfragen zu entscheiden. Dies betrifft sowohl Entscheidungen über Gegenstände, welche von Parlament und Regierung vorgebracht werden (Referenden), als auch über Gegenstände, welche von einem Teil des Elektorsats über die Volksinitiative zur Abstimmung gebracht werden. Der Mechanismus ist der folgende: wenn Organe einer bestimmten Staatsebene mit den entsprechenden Organen eines anderen Staates ein Problem dauerhaft lösen wollen, schaffen sie meist neue gemeinsame Organe, die sie auf eine rechtliche Grundlage stellen. Sie schliessen eine Vereinbarung ab, und nachher sind beide Seiten selbstverständlich daran gebunden.

Dies heisst für die schweizerische Seite, dass die Stimmbürgerschaft zwar gegebenenfalls zum Abschluss der Vereinbarung Stellung nehmen kann³, die gemeinsamen Organe und ihr Wirken aber nachher dem direktdemokratischen Zugriff entzogen sind. Solche Vereinbarungen sehen gewöhnlich vor, dass das neugeschaffene Organ aus Exekutivmitgliedern der beteiligten Staatsebenen besteht, aus jenen nämlich, welche diese Vereinbarung abgeschlossen haben. Unter dem Strich bedeuten solche Vereinbarungen zwischen Gemeinden oder Gliedstaaten in einem direktdemokratisch organisierten Staat nichts anderes als eine Zunahme der Entscheidungsbefugnisse der Regierung und eine Verminderung der Entscheidungsbefugnisse der Stimmbürgerschaft. Dies führt letztlich auf indirektem Weg in die Gouvernokratie.

Was jetzt recht theoretisch geklungen hat, möchte ich anhand eines konkreten Beispiels erläutern. Wenn sich Gemeinden in der Schweiz zusammenschliessen, um gemeinsam eine Kläranlage zu bauen und zu betreiben, dann kann



die Stimmbürgerschaft zum Projekt ja oder nein sagen. Ist aber die Anlage erst einmal in Betrieb, so haben allein die Organe der Kläranlage das Sagen, in denen gewöhnlich Vertreter der Gemeindeexekutiven und Gemeindeverwaltungen sitzen. Im Kanton St. Gallen nennen wir ein solches Gebilde Zweckverband.

Im Wirkungsbereich der Zweckverbände ist die direkte Demokratie faktisch ausgeschaltet. Würde eine Gemeinde die Kläranlage alleine betreiben oder würden die beteiligten Gemeinden fusionieren, blieben die direktdemokratischen Rechte, einschliesslich des Finanzreferendums, vollständig gewahrt⁴. Je mehr Zweckverbände es gibt – und die Tendenz geht eindeutig in diese Richtung –, desto stärker wird die direkte Demokratie eingeschränkt. Analoges gilt für die Zusammenarbeit unter den Kantonen⁵.

Ganz ähnlich ist der Mechanismus, wenn Staaten auf EU-Ebene zusammenarbeiten, oder wenn Kantone mit Gliedstaaten anderer Länder kooperieren. Der "Souveränitätsverlust" von Staaten oder Kantonen, den eine Vereinbarung mit sich bringt, wird kompensiert durch das Mitspracherecht auf übernationaler Ebene. Der Verlust trifft hauptsächlich das Stimmvolk, der Gewinn bleibt ausschliesslich bei den Exekutiven. Es ist deshalb durchaus richtig, zu argumentieren, dass die institutionelle Integration in Europa zunächst eine Einbusse an Demokratie bringt.

Nun kann man dazu zwei Positionen beziehen. Die eine lautet, dass dies eben der Preis ist, den wir für die Integration in Europa bezahlen müssen. Kein Mitgliedstaat der EU konnte seine eigenen politischen Institutionen völlig unverändert belassen. Mit der direkten Demokratie sei dies genauso. Die andere Position sagt, dass wir darüber nachdenken müssen, wie wir die Institutionen so reformieren können,

dass sowohl die Kooperation möglich wird wie auch direkte Mitsprachemöglichkeiten des Volkes gewahrt bleiben.

Ich vertrete hier ganz klar die zweite Position. Ich möchte aufzeigen, dass es bei der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit möglich ist, die schweizerischen direktdemokratischen Institutionen kooperationsstauglich zu machen, und ich werde gleich einen konkreten Vorschlag unterbreiten. Wir müssen uns bewusst sein, dass die direktdemokratischen Institutionen nicht an der Wiege der Schweiz zum Abholen bereitgestanden sind, sondern dass sie sich in einem jahrhundertelangen Prozess herausgebildet haben und ständig modifiziert worden sind. Dabei waren die Gemeinden und Kantone gewissermassen die Versuchslabors.

IV. Distrikt für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Ich betrachte im folgenden ausschliesslich die Zusammenarbeit von Gemeinden und Kantonen in Grenzregionen mit entsprechenden territorialen Einheiten im Ausland⁷. Der Bedarf an Zusammenarbeit nimmt zu, wie die Beispiele der Regionen Tessin/Norditalien, Genferseeraum, Regio Raetia, Regio Basiliensis⁸ oder Bodenseeraum⁹ zeigen. Wie in der Region Basel¹⁰ dürften aber die Träger der Zusammenarbeit allerorten vornehmlich Behörden und Verwaltungen sein, während die breite Bevölkerung davon weitgehend unberührt bleibt. Man darf sich deshalb nicht wundern, wenn sich kein regionales Bewusstsein herauszubilden vermag.

Wie kann man nun beides unter einen Hut bringen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerschaft? Mit einem Organisationsmodell, das ich in Anlehnung an ent-

sprechende Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden in US-Gliedstaaten Distrikt¹¹ nennen möchte. Dieser Distrikt wäre gewissermassen eine Spezialgemeinde mit repräsentativdemokratischen Organen und direktdemokratischen Instrumenten. Wie ist ein solcher Distrikt aufgebaut und wie funktioniert er?

An dieser Stelle kann ich nur eine grobe Ideenskizze präsentieren; zur Ausarbeitung der Details wäre die Einsetzung eines Forschungsteams aus Juristen, Ökonomen und Politologen erforderlich. Im konkreten Fall müsste die Struktur des Distrikts natürlich der Aufgabe angemessen sein. Nicht jeder Distrikt müsste über ein eigenes Parlament verfügen.

Zunächst zum Territorium. "Grundeinheit" eines Distrikts wäre die Gemeinde. Ein Distrikt umfasst mehrere Gemeinden oder Regionen in verschiedenen Staaten. In der Bodenseeregion wären dies beispielsweise die Gemeinden Bregenz, Lindau und St. Margrethen oder die Gliedstaaten Vorarlberg, Bayern, Baden-Württemberg, Thurgau und St. Gallen. In jeder Gemeinde oder Region entscheidet das Elektorat frei, welchem Distrikt es angehören möchte.

Abb. 1: Die Struktur eines grenzüberschreitenden Distrikts (Siehe nebenstehende Abbildung)

Das Elektorat besteht¹² aus allen Wahlberechtigten der beteiligten Gemeinden oder Regionen. Ein "Ausländerstimmrecht" ist insofern gegeben, als alle Angehörigen von Nationen, die am Distrikt beteiligt sind, unabhängig von ihrem Wohnort innerhalb des Distrikts wahlberechtigt sind. Welche Kompetenzen hat das Elektorat? Es wählt das Distriktsparlament. Ferner hat es direktdemokratische Rechte. Solche direktdemokratische Institutionen, die über Landesgrenzen hinausgreifen,



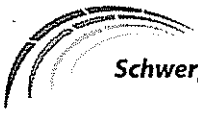
Organ	Befugnisse/Aufgaben	Personenkreis/Rekrutierungsbasis
Elektorat	Wahl des Distriktparlaments Obligatorisches Referendum über rechtliche Grundordnung Fakultatives Finanzreferendum Initiative als allgemeine Anregung	Die Wahlberechtigten in den beteiligten Gemeinden
Distriktparlament	Wahl und Entlassung des Distriktsrates Entscheidungsvorbereitung für Elektorat Budgethoheit Setzung von Zielen und Erteilung von Leistungsaufträgen für den Distriktsrat Controlling	Die Wahlberechtigten in den beteiligten Gemeinden Mitglieder regionaler und lokaler Räte sind wählbar Verhältnisswahlrecht mit Wahlkreisen Amtszeitbeschränkung
Distriktsrat	Entscheidungsvorbereitung für das Distriktparlament Umsetzung der Zielsetzung Leistungsvereinbarungen mit Leistungserbringern Führung der Verwaltung	Politiker und parteipolitisch unabhängige Manager
Distriktsgerichtshof?	Rechtsprechung	

wären weltweit etwas Einzigartiges. Über die rechtliche Grundordnung des Distrikts und deren Änderung wird zwingend abgestimmt (obligatorisches Referendum). Dem fakultativen Referendum – ausgelöst durch das Sammeln einer Anzahl Unterschriften in einer vorgegebenen Frist – unterstehen beträchtliche Ausgaben sowie die Erhebung von Steuern und Gebühren. Mittels der Volksinitiative als allgemeine Anregung kann das Elektorat auch eine Innovationsfunktion wahrnehmen. Für eine Übergangszeit müsste man sich die

Einführung eines sog. Doppelmehrs¹³ überlegen: das heisst, für die Annahme einer Vorlage ist nicht nur die Mehrheit der Stimmenden im gesamten Distrikt erforderlich, sondern auch die Mehrheit der Stimmenden im Distriktterritorium in jedem Staat. Dies aus der Erkenntnis heraus, dass ein solcher Distrikt anfangs nur mit einem breiten landesübergreifenden Konsens überhaupt überlebensfähig ist. Ganz ähnlich wie die EU würde ein solcher grenzüberschreitender Distrikt nämlich nur durch Kooperation und Konsens,

nicht aber durch Konfrontation funktionieren.

Das Distriktparlament wird nach dem Verhältnisswahlrecht in mehreren Wahlkreisen gewählt. In jedem beteiligten Staat besteht mindestens ein Wahlkreis. Die Sitze werden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt. Die Zahl der Sitze hängt von der Grösse und der Vielgestaltigkeit des Distrikts ab. Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentativität wäre ein grosses Gremium erwünscht; unter



dem Kriterium der Effizienz eher ein kleines. Die Hürde zur Erlangung eines Mandats sollte indessen erheblich sein, damit es als knappes Gut auch begehrt ist.

Wählbar in das Distriktsparlament sind ausdrücklich auch Mitglieder regionaler und kommunaler Räte. Diese könnten als Schnittstelle zu den Gliedstaaten und Gemeinden dienen. Eine Legislaturperiode dauert sechs Jahre. Die Amtszeit ist auf zwei Legislaturperioden beschränkt. Das Distriktsparlament ist ein Milizparlament, d.h. die Mitglieder üben ihr Amt neben einem Hauptberuf aus. Die Entschädigung muss indessen dem Zeitaufwand angemessen sein, weil sonst unweigerlich die Rekrutierungsbasis verschmälert wird. Es darf weder passieren, dass sich Berufspolitiker mit dem neuen Mandat ein ohnehin schon ansehnliches Gehalt aufbessern noch dass Amateurpolitiker durch den hohen Zeitaufwand und das geringe Entgelt abgeschreckt werden.

Das Distriktsparlament hat alle jene Entscheide vorzubereiten, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen. Es verfügt über die Budgethoheit, die es vornehmlich über Globalbudgets ausübt. Es wählt, kontrolliert und entlässt den Distriktsrat. Im Sinne der Grundsätze des New Public Managements lässt es dem Distriktsrat einen grossen Handlungsspielraum. Das Parlament führt, in dem es klare Ziele setzt und Leistungsaufträge erteilt. Die Erfüllung der Ziele und die Einhaltung der Leistungsaufträge sind periodisch zu überprüfen.

Der vom Parlament gewählte *Distriktsrat* setzt sich aus Politikern und aus parteipolitisch unabhängigen Managern zusammen. Sie bilden ein Kollegium. In der Anfangszeit müsste jeder der beteiligten Staaten ein Mitglied stellen. Die

Mitglieder können vom Distriktsparlament jederzeit entlassen werden. Der Distriktsrat führt die Distriktsverwaltung, setzt die vom Parlament getroffenen Entscheide um und arbeitet in Richtung der von ihm gesetzten Ziele.

In der Anfangszeit ist kein eigenes *Distriktsgericht* notwendig. Die Aufgabe der Rechtsprechung könnte den Regionalgerichten in den einzelnen Nationalstaaten übertragen werden. Wenn sich aber mit der Zeit mehrere Distrikte in einer Region herausbilden, müsste man die Einsetzung eines Distriktsgerichtes prüfen, das für verschiedene Distrikte zuständig wäre.

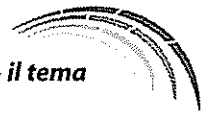
Welche Aufgaben erfüllt ein Distrikt? Man kann einem Distrikt eine oder mehrere spezifische Aufgaben zuweisen. Zur Hauptsache wären dies Aufgaben, die heute in der Kompetenz der Gemeinden, Kreise und Gliedstaaten liegen. In Frage kämen höhere Ausbildungsstätten, kulturelle Einrichtungen, die Trinkwasserversorgung und -sicherung, die Elektrizitätsversorgung, der Fremdenverkehr, die Müllabfuhr und -beseitigung, Einrichtungen des Gesundheitswesens. Dabei ist es wichtig, dass der Distrikt für die Bereitstellung der Leistungen verantwortlich ist. Die eigentliche Produktion der Leistungen könnte er auch Privaten übertragen. Für die Bodenseeregion habe ich die Schaffung eines Distriktes für Verkehrsfragen vorgeschlagen¹⁴. Ein solcher Distrikt könnte Träger des öffentlichen Nahverkehrs auf der Schiene und auf dem Wasser sein und die Interessenvertretung der Bodenseeregion in Bezug auf die Anbindung ans Europäische Hochleistungsnetz und die NEAT wahrnehmen.

Über welche Ressourcen verfügt ein Distrikt? Wo der Distrikt eine marktähnliche Leistung erbringt, finanziert er sich über deren Verkauf weitgehend selbst. Daneben gibt es

Distrikte, die öffentliche Aufgaben erfüllen und über hoheitliche Befugnisse verfügen. Diese erheben eigene Steuern und Abgaben. Was die Erhebungsgrundlage solcher Abgaben sein wird, müsste noch genauer studiert werden. Man könnte, wie in der EU, die Finanzierung über Budgetmittel aus den beteiligten Gliedstaaten und Regionen sicherstellen, wobei die Wirtschaftskraft Basis der Beitragsleistung wäre. Denkbar wäre – wie in den USA – die Erhebung eines moderaten Zuschlags zur Mehrwertsteuer. Weil die Leistungserbringer nicht voll dem Wettbewerb ausgesetzt sind, ist es wichtig, dass eine "konsumentengestützte" Kontrolle durch das fakultative Finanz- und Gebührenreferendum stattfindet.

Distrikte sind sowohl hinsichtlich des Territoriums wie der Aufgabenerfüllung flexibel. Eine Gemeinde oder Region kann mehreren Distrikten angehören. Verschiedene Distrikte können sich territorial überlappen. Freilich muss die Zahl der Distrikte begrenzt bleiben, weil sonst keine Identifikation mehr möglich ist. Das Gestrüpp der Konkordate und Regierungskonferenzen darf nicht ersetzt werden durch ein Dickicht von Distrikten. Insbesondere darf es nicht mehr als eine Handvoll unterschiedlicher Parlamente geben, weil sonst die verantwortlichen Politiker in der Bevölkerung kaum mehr bekannt sind¹⁵. Denkbar ist, dass ein einziges Parlament für verschiedene Distriktsräte zuständig ist. In bestimmten Fällen könnte das Elektorat auch direkt die Distriktsräte wählen¹⁶, ohne Zwischenschaltung eines Parlaments. Ohnehin wird es in den meisten Grenzregionen so sein, dass es einen territorialen Kern gibt, der in alle Distrikte einbezogen sein wird.

Bei meinem Vorschlag handelt es sich um einen ersten Entwurf, der noch nicht ausgereift ist. Der Klärung bedürfen insbesondere noch völker-



rechtliche Fragen. Gleichwohl ist mein Organisationsmodell recht konkret, was natürlich auch mehr Angriffsflächen für Kritik bietet. Es gibt sicher hunderte von Einwänden, wieso der Distrikt die ungeeignete Form der Zusammenarbeit ist, wieso er in dieser Form niemals funktionieren kann...

Solche Einwände gibt es immer, wenn eine neue Idee auftaucht. In der Praxis wird man pragmatisch und schrittweise vorgehen müssen, d.h. ein einmal eingeführter Distrikt muss offen bleiben für kontinuierliche Anpassungen. Es gibt ja zu Beginn keine anderen Erfahrungen, auf die man abstellen kann. Und wie oben gesagt: direktdemokratisch abgestützte grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt es bislang nirgends auf der Welt.

Schon an dieser Stelle möchte ich kurz auf drei Einwände eingehen, die auftauchen werden. Es wird befürchtet, dass eine "multiple Bürgerschaft" entstehen könnte, die keine genaue Identifikation mit einer territorialen Einheit mehr aufkommen lässt. Meine Antwort: Schon heute agiert der Bürger in verschiedenen territorialen Einheiten bzw. Wahlkreisen. Die alleinige Identifikation mit einem Nationalstaat scheint mir im Zeitalter der Globalisierung ein überholtes Konzept zu sein. Wir sind heute multipel betroffen in verschiedenen Lebenszusammenhängen.

Jede Distriktsbildung schafft auch Grenzen gegen aussen und identifiziert damit jene im Inneren als Gemeinschaft. – Der Distrikt fördert die Betroffenheitsdemokratie und den Egoismus. Antwort: Das Gegenteil scheint mir der Fall zu sein. Der demokratisch organisierte Distrikt fördert die Identität und damit auch die Solidarität. In einem Distrikt werden Kosten und Nutzen verteilt; man kann nicht den Nutzen auf Kosten der anderen erlangen, weil sonst keine Entscheidung zustandekommt. – Der

Distrikt entzieht den Gemeinde- und Regionalexekutiven Kompetenzen. Antwort: Dies ist richtig und auch beabsichtigt. Die Exekutiven waren nämlich bisher jene Organe, denen ausschliesslich der Kompetenzzuwachs zukam. Die Schnittstelle zu den Gemeinden kann man herstellen, in dem die Mitglieder der Exekutiven in das Distriktsparlament wählbar sind. Wahlorgan wäre freilich nicht die Gemeinde, sondern das Elektorat des gesamten Distrikts.

V. Grenzüberschreitendes regionales Bewusstsein

Zum Schluss greife ich nochmals die Frage nach dem Sinn und der Perspektive der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf. Ganz unabhängig von der institutionellen Ausgestaltung macht grenzüberschreitende Zusammenarbeit Sinn. Einmal können die Grenzregionen aller Länder durch verstärkte Zusammenarbeit mit dem Ausland die eigene Randlage überwinden und haben dadurch zugleich ein Sprungbrett in den jeweilig anderen Staat. Die Zusammenarbeit der politischen Eliten und der Verwaltungen ist unabdingbar, um grenzüberschreitende Probleme gemeinsam zu lösen. Wie das Näherrücken der Nationalstaaten dient auch das Näherrücken der Grenzregionen letztlich der Sicherung des Friedens, indem, ganz nach der Idee von Jean Monnet, ein so starkes Band der Verbundenheit gezogen wird, das dem Krieg kein Durchkommen erlaubt.

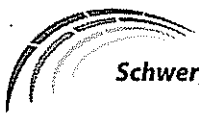
Was Menschen in einer Region über Landesgrenzen hinaus miteinander verbindet, ist nicht eine gemeinsame Sprache oder eine gemeinsame Bürgerschaft, sondern gemeinsame historische Wurzeln, gemeinsame Probleme, gemeinsame Interessen und gemeinsame Entwicklungsperspektiven.

Um das Band der Verbundenheit zu konsolidieren, müssen sich

freilich auch die Menschen einander näher kommen. Erst dann wird sich allmählich ein regionales Bewusstsein¹⁷ und eine regionale Identität herausbilden. Dies lässt sich meiner Meinung nach nur erreichen, wenn die Grenzen durchlässiger werden und möglichst viele Menschen in allen beteiligten Staaten in den gemeinsamen politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess einbezogen werden. Das Mittel dazu ist der demokratisch organisierte Distrikt. Nicht nur Regierungen und Verwaltungen, sondern breite Bevölkerungskreise sollen daran partizipieren. Ein Distrikt soll die Bürgerschaft nicht nur mit besseren Leistungen (= Output) versorgen, sondern durch Beteiligung (= Input) demokratische Legitimität und Stabilität sicherstellen.

Die Distriktsbildung wird Folgen haben für den intermediären Bereich. Es ist damit zu rechnen, dass sich mit der Zeit auch die politischen Parteien grenzüberschreitend organisieren werden, denn sie müssen zur Vorbereitung der Wahlen und Abstimmungen landesübergreifend kooperieren. Das gleiche gilt für die Interessenverbände, die sich ebenfalls distriktsweit organisieren würden¹⁸. Durch die gemeinsamen Institutionen, Wahlen und Abstimmungen gibt es auch gemeinsame Diskussions- und Entscheidungsgegenstände. Ein Distrikt bietet die Chance zur Herausbildung einer politischen Öffentlichkeit über die Grenzen hinaus. Ein gemeinsamer Medienraum wird sich formen. Dank gemeinsamer Institutionen, Öffentlichkeit und Medien wird sich mit der Zeit ein grenzüberschreitendes regionales Gemeinschaftsbewusstsein herausbilden.

Der grenzüberschreitende Distrikt hat noch andere Vorteile. Mit der Wahrung der (direkt)demokratischen Rechte können in der Schweiz Verlustängste bezüglich der direkten Demokratie zerstreut werden.



Schliessen sich Grenzregionen der Schweiz mit solchen des benachbarten Auslandes zusammen und machen damit gute Erfahrungen, fällt später auch eine politische Öffnung gegenüber ganz Europa leichter. Den ausländischen Partnerregionen erlaubt der Distrikt, Erfahrungen mit der direkten Demokratie zu sammeln, die im Ausland zwar oft diskutiert, aber kaum praktiziert wird.

Die politische Integration Europas ist bislang zur Hauptsache "von oben" erfolgt, durch die nationalen Regierungen. Mein Vorschlag wäre ein Ansatz, die Integration auch von unten her in Angriff zu nehmen. Diesen Ansatz verstehe ich zugleich als einen konstruktiven schweizerischen Beitrag zur Demokratisierungsdiskussion innerhalb der EU. Und konstruktive Diskussionsbeiträge sind bei unseren ausländischen Freunden sicher eher gefragt als die bekannte "neutrale Besserwisseri".

¹ Vgl. Karl Kaiser, Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik, 4/1998, S. 3 - 11.

² Die nationalen Parlamente in den EU-Staaten haben das Problem erkannt und sind bestrebt, sich Kompetenzen zurückzuholen. So gibt es mittlerweile in Dänemark, der BRD und Österreich spezielle Europa-Ausschüsse.

³ Vorbildlich in dieser Beziehung sind die neuen direktdemokratischen Rechte, welche in die Verfassung des Kantons Bern von 1993 Eingang gefunden haben.

⁴ Am 7. Juni 1998 haben 57,5 Prozent der Genfer Stimmenden die Fusion der Universitätsspitaler Genf und Waadt abgelehnt. "Mit der Schaffung einer überkantonalen Institution hätte die Bevölkerung nämlich hinnehmen müssen, dass sich das medizinische Fusionsgebilde der demokratischen Kontrolle entzog." (St. Galler Tagblatt vom 9. Juni 1998, S. 9.) Würden die beiden Kantone als Ganze fusionieren und dann die Spitäler zusammengelegt, blieben die direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeiten gewahrt.

⁵ Bei der Bundesverfassungsrevision von 1874 hat man zur Durchsetzung eines weiteren direktdemokratischen Rechtes auf Bundesebene, nämlich des fakultativen Gesetzesreferendums, wie folgt argumentiert: Durch die Zentralisation würden der Bürgerschaft in den Kantonen direktdemokratische Kompetenzen entzogen. Dies müsse durch mehr direkte Demokratie auf Bundesebene kompensiert werden.

⁶ Als Beispiel: das Gesetzesveto, das der Kanton St. Gallen 1831 einführt, wurde in den Kantonen in einem 30jährigen Lernprozess sukzessive zum heutigen fakultativen Gesetzesreferendum umgeformt.

⁷ Einige Ideen für die Adaptation der direktdemokratischen Rechte im Hinblick auf die europäische Integration der Schweiz habe ich entwickelt in: Direkte Demokratie und die Annäherung der Schweiz an die EG, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 32/1992, S. 205 - 217.

⁸ Beatrice Speiser, Europa am Oberrhein, Diss. Basel 1993.

⁹ Heinz Müller-Schnegg, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion, Diss. St. Gallen 1994.

¹⁰ Vgl. die unlängst erschienene St. Galler Dissertation von Regula Zoller Schepers, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein. Analyse der politischen Strukturen, Prozesse und Leistungen in grenzüberschreitenden Kooperationsorganen, Bamberg 1998.

¹¹ Das interessante Modell der FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions) von Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger geht von einer anderen Fragestellung aus. Ihnen geht es um die Dezentralisierung innerhalb der EU, also gewissermassen um die Aufspaltung des Ganzen in Teile. Mir geht es um die demokratische Organisation der Zusammenarbeit von Teilen. Vgl. Bruno S. Frey, Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997. Der von Frey postulierte Wettbewerb von FOCJ um die Mitgliedschaft von Gemeinden kann kein konstituierendes Merkmal von Distrikten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sein, da der territoriale Kern einer Grenzregion nicht austauschbar ist.

¹² Der leichten Lesbarkeit wegen verwende ich bei der Formulierung der folgenden Vorschläge durchwegs den Präsenz.

¹³ Dieser Vorschlag lehnt sich natürlich an das bei obligatorischen Verfassungsreferenden in der Schweiz notwendige Volks- und Ständemehr an.

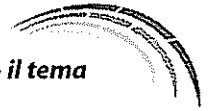
¹⁴ Silvano Moeckli, Bindung durch Verbindung in der Bodenseeregion, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen, 265/1997.

¹⁵ "Special districts tend to be politically invisible." Charles G. Bell / Charles M. Price, California Government Today. Politics of Reform? 3rd edition, Chicago 1988, S. 317.

¹⁶ In der Gegend von San Francisco wählt das Distriktelektorat seit 1974 direkt die Direktion des Bay Area Rapid Transit district (BART).

¹⁷ Zum Verhältnis von direkter Demokratie und gesamteuropäischer Bürgeridentität vgl. Pascal Jacobs, Der Homo oeconomicus und die integrierende Wirkung eines europäischen Referendums, in: Erne/Gross/Kaufmann/Kleger, Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa, Zürich 1995, S. 246 - 260.

¹⁸ Man denke etwa an das Interesse an gemeinsamen Umwelt- und Sozialstandards. Schon bald zu reden geben werden gemeinsame Ladenöffnungszeiten



Ein Basler Modell des NPM

VON DR. LUC SANER, MITGLIED DER REFORMKOMMISSION DES GROSSEN RATES DES KANTONS BASEL-STADT

I. Vorwort

Die Reformkommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt ist zur Zeit daran, eine Staats- und Verwaltungsreform auf der Grundlage des New Public Managements (NPM) auszuarbeiten. Eine Minderheit dieser Kommission, bestehend aus meinen Grossratskollegen Kurt Freiermuth, Markus Lehmann, Edwin Mundwiler, Guido Stebler und mir, hat das hier dargelegte Basler Modell des NPM ausgearbeitet.

Ohne eine Unzahl von Hinweisen wäre dies nicht möglich gewesen. Eine derartige Arbeit kann nur gelingen, wenn sie in jeder Hinsicht breit getragen wird. Deshalb wurde zu diesem Basler Modell eine Vernehmlassung eröffnet, die sich in erster Linie an die Fraktionen des Grossen Rates und an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt richtet. Darüberhinaus soll aber auch ein weiterer Personenkreis angesprochen werden. So sind wir für jeden Hinweis dankbar, der uns hilft, dieses Basler NPM-Modell weiterzuentwickeln. Vor allem aber möchten wir anregen, dass nicht nur ein Basler Modell, sondern ein Schweizer Modell des NPM ausgearbeitet wird. In der Tat ist es wenig sinnvoll, wenn mittlerweile der Bund, 24 Kantone und zahlreiche Gemeinden, darunter grosse Städte wie Bern und Zürich, NPM-Instrumente wie Globalbudgets und Leistungsaufträge erproben oder definitiv einsetzen, ohne dass eine umfassende Darstellung eines auf Schweizer Verhältnisse angepassten, kompletten NPM-Modells existiert. Da sich überall zwingend die gleichen Fragen stellen, ist es wenig effizient, wenn jedes

Gemeinwesen für sich allein all die möglichen Antworten sucht. Dazu kommt, dass ein vereinheitlichtes System in Zukunft die Zusammenarbeit und den Vergleich unter den Gemeinwesen erleichtert. So können in Sachfragen optimale Lösungen rasch erkannt und zusammen gelöst werden. Alle, die sich für die Entwicklung eines Schweizer NPM-Modells interessieren, mögen sich deshalb melden.

II. Grundsätze des NPM und Reformbedarf

1. Allgemeines

New Public Management heisst nicht New Public Administration, betrifft also nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Staatsführung (Volk, Parlament und Regierung). In Grossbritannien heisst deshalb NPM sinnigerweise Reinventing Government. Eine Reform auf der Grundlage des NPM muss deshalb beim Staat als Ganzes ansetzen.

Der Staat muss die Bedürfnisse vorab seiner Bevölkerung optimal befriedigen. Dies kann er selbst tun, oder aber er kann die Voraussetzungen schaffen, dass die Bedürfnisse von den Betroffenen selbst optimal befriedigt werden können. Um die Bedürfnisse besser als bisher zu befriedigen, wird vom NPM die Berücksichtigung hauptsächlich folgender Grundsätze empfohlen, die der privaten Unternehmensführung entlehnt sind:

2. Trennung der strategischen von der operativen Führung

Heute beschäftigen sich Grosser Rat und Regierungsrat mit einer Fülle von Details, ohne die Zeit und die Gelegenheit zu haben, sich mit Grundsatzfragen auseinanderzusetzen. Angesichts der Dutzenden von Traktanden der Grossrats- und Regierungsratssitzungen, die oft ohne jeden inneren Zusammenhang sind, der Detailbudgetierung und des Fehlens eines vom Grossen Rat abgesegneten Legislatur- und Jahresprogramm samt Zielsetzungen ist dies nicht verwunderlich. Es entsteht ein Reformstau bei zentralen Problemen (z.B. interkantonaler Lastenausgleich und Bevölkerungsstruktur). Grundsatzfragen sind eben nicht lösbar, wenn sie jeweils erst im Einzelfall erahnt werden. Zeitdruck sowie fehlende Grundlagenarbeit und -diskussion verhindern Lösungen regelmässig, ja zwingend. Die Tatsache, dass die Regierungsratsmitglieder in erster Linie ihre Departemente führen, statt als Mitglieder des Gesamtregierungsrates zu agieren, verstärkt die Problematik zusätzlich.

3. Verknüpfung der Sach- und Finanzebene

Heute entscheiden Grosser Rat und Regierungsrat im Verlauf eines Jahres über Hunderte von Geschäften, ohne zu wissen, wie das finanzielle Gesamtergebnis unseres Kantons inskünftig aussehen wird. Vor allem aber sind Grosser Rat und Regierungsrat offensichtlich nicht in der Lage, die Sach- und Finanzentscheide derart zu verknüpfen, dass einerseits ein Defizit ausgeschlossen werden kann, andererseits bei den



Staatsaufgaben die gewünschten Prioritäten gesetzt werden können. Einzelgeschäft nach Einzelgeschäft wird behandelt und an der Budgetsitzung nimmt man, mit dem üblichen Bedauern, aber offensichtlich hilflos, das Defizit zur Kenntnis.

4. Output-Orientierung, insbesondere durch Produkte

Heute beschliessen Grosse Rat und Regierung hauptsächlich in Form der Gesetzgebung inputorientiert, wie die Verwaltung funktionieren soll. Die Verwaltung soll Schulen, Spitäler und eine Polizei betreiben, deren innere Mechanismen im Detail festgelegt werden. Was aber für die Bürgerinnen und Bürger dabei "an der Front" bewirkt werden soll, der sogenannte Output, ist spärlichst geregelt und mangels Zielsetzungen kaum kontrolliert. Dabei ist ja nicht entscheidend, was hinter den Mauern unseres Staatswesens geschieht, sondern welches die Wirkung "an der Front" ist. Wichtig ist auch zu wissen, welches die Bedürfnisse unserer Bevölkerung sind und inwiefern sie zufrieden ist.

5. Einführung von Wettbewerb

Heute steht der Wettbewerb im Staatswesen, das sich oft in einer Monopolstellung sieht, nicht im Vordergrund. In der Regel ist mangels Messbarkeit die Vergleichbarkeit der staatlichen Leistungen mit den Leistungen anderer Gemeinwesen respektive der Privatwirtschaft nicht möglich. Bei den Staatsangestellten ist deshalb oft die interne Ärgerminimierung wichtiger als die wettbewerbskonforme Leistung, vielmals auch "contre coeur". Dieses Verhalten ist durchaus menschlich und nachvollziehbar, kann aber für den Gesamterfolg einer Organisation ein gefährliches Ausmass erreichen.

6. Effektivität, Effizienz und Angemessenheit

Zur Illustration sei auf folgende Übersicht verwiesen:

Prof. Dr. Kuno Schedler, Ökonom an der Universität St. Gallen, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien 1995, S. 73

Heute fehlt eine konsequente, messbare Ausrichtung der Staatstätigkeit vor allem auf die Grundsätze der Effizienz (Aufwand-Ertrags-Verhältnis) und Effektivität (Soll-Ist-Verhältnis). Resultat dieses Mangels ist unter anderem die faktische Unmöglichkeit, die Staatstätigkeit nach objektiven und vorgegebenen Kriterien zu beurteilen.

III. Übersicht über ein Basler NPM-Modell

1. Grundmodell

Ausgehend von den Grundsätzen des NPM und unter Berücksichtigung allgemeiner Überlegungen zur Staatsführung lässt sich folgendes Grundmodell für die Staatsführung darlegen:

- a) Bedürfnis- und Zufriedenheitsanalyse auf Stufe Volk durch Regierung und Diverse, im Auftrag des Parlaments.
- b) Politische Wertung resp. Gewichtung der Bedürfnisse durch das Parlament, in Zusammenarbeit mit der Regierung.
- c) Definition der Staatsziele und Produkte durch das Parlament, auf Antrag der Regierung.
- d) Herstellung der Produkte durch die Regierung und die Verwaltung, kontrolliert durch das Parlament.
- e) Eingriffsmöglichkeiten des Volkes

bei wichtigen Entscheiden.

Dieses Grundmodell ist in die heutige Rechtsetzung einzubetten. Dies bedeutet, dass es weiterhin eine Verfassung, Gesetze und Verordnungen geben wird. Doch muss diese Rechtsetzung den nötigen Freiraum für die NPM-Instrumente offen lassen.

2. Möglicher Legislatur- und Jahresablauf

Die Umsetzung dieses Grundmodells auf den Kanton Basel-Stadt könnte zu folgendem Legislatur- resp. Jahresablauf führen (Siehe Grafik auf der nebenstehenden Seite)

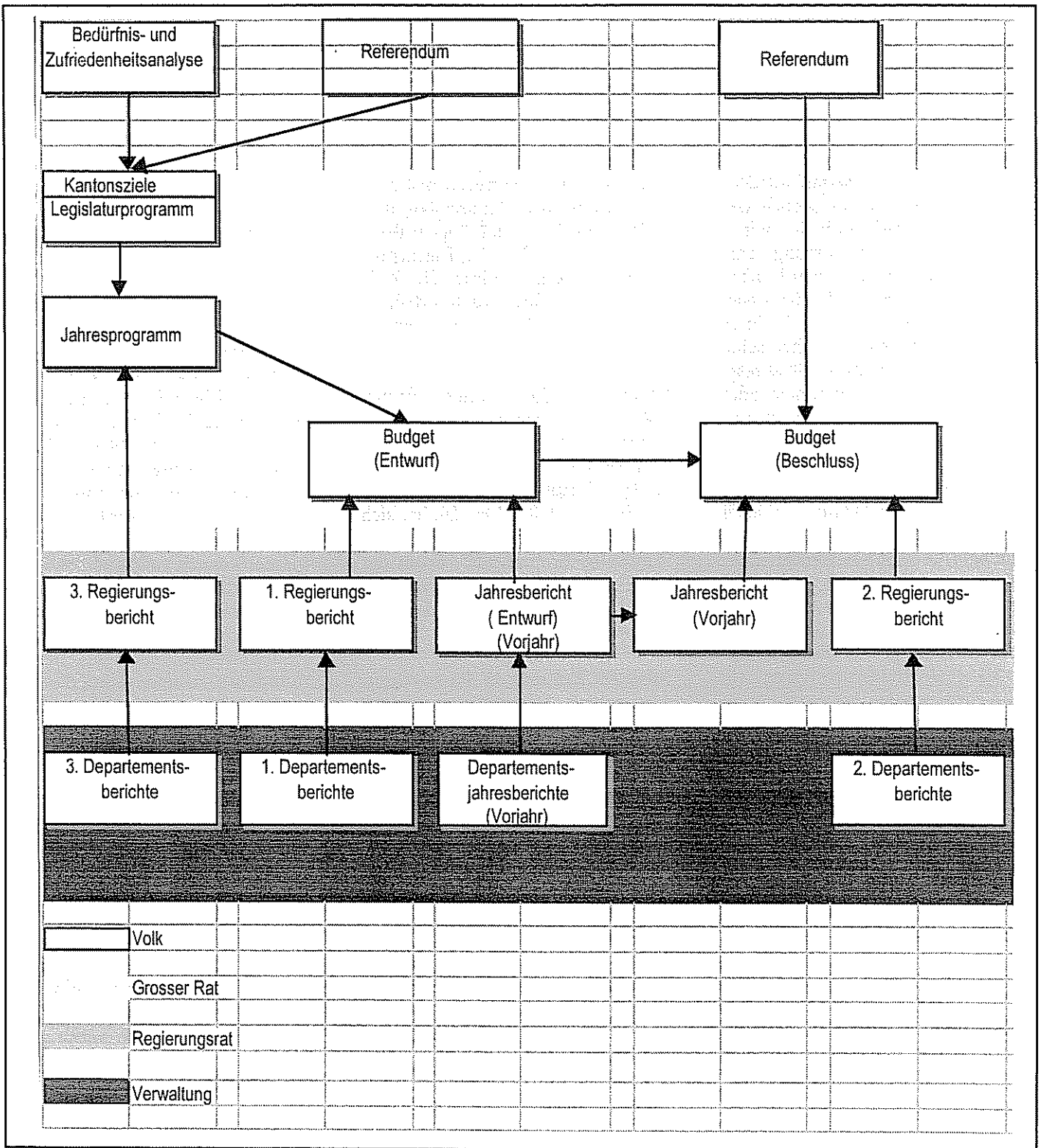
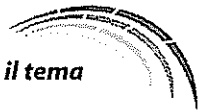
3. Mögliche Instrumente

Die unter Ziffer III. 2. dargestellten Instrumente lassen sich zum Beispiel wie folgt definieren:

a) Bedürfnis- und Zufriedenheitsanalysen

Wie bereits erwähnt, muss der Staat die Bedürfnisse vorab seiner Bevölkerung selbst optimal befriedigen, insbesondere aber die Voraussetzungen schaffen, dass diese Bedürfnisse von den Betroffenen selbst optimal befriedigt werden können. Dabei ist es selbstverständlich, dass nicht alle Bedürfnisse vollständig befriedigt werden können, sondern dass im Rahmen einer politischen Wertung resp. Gewichtung Prioritäten und Posterioritäten gesetzt werden müssen.

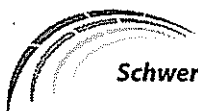
Mit diesem Auftrag zur Bedürfnisbefriedigung wird dem Staat ein umfassender Aufgabenbereich zugewiesen. Aufgrund der vielfältigen Zusammenhänge ist es nämlich auch für den Staat nahezu unmöglich, nur in einzelnen Bereichen tätig zu sein, ohne dadurch andere Bereiche zu beeinflussen. Dieser Sachverhalt erhellt bereits einen Blick in ausgewählte Bereiche: Mit seinem Fami-



lienrecht greift der Staat in unser Sexualeben ein, mit der Eigentums- und Wirtschaftsordnung präjudiziert er unsere Macht- und Sozialverhältnisse, mit seiner Ausbildungskonzept

tion prägt er unsere Berufschancen und mit seiner Steuerordnung werden unsere Finanzen umverteilt. Ein Blick in die Regelungsbereiche der systematischen Rechtssammlung der

Schweiz und ihrer Kantone belegt schliesslich, dass ein Bereich, der nicht durch dieses Regelnetz direkt oder indirekt erfasst wird, wohl kaum existiert. Allerdings ist es



offensichtlich, dass gewisse Bereiche wesentlich umfassender staatlichem Einfluss unterliegen als andere, gewollt oder ungewollt. Ebenso offensichtlich ist, dass der Einflussbereich eines Kantons, insbesondere im Zeitalter der Globalisierung, faktisch vielfältig beschränkt wird. Trotzdem darf sich der Staat und auch der Kanton Basel-Stadt nicht vor seiner umfassenden Verantwortung drücken; er muss das in seinen Kräften stehende tun, um den Bedürfnissen vorab seiner Bevölkerung in ihrer Gesamtheit zu dienen. Reichen seine Kräfte nicht aus, muss der Staat resp. der Kanton an übergeordnete oder untergeordnete Gemeinwesen mit entsprechenden Anträgen gelangen.

Bei diesem Staatsverständnis muss sowohl die Bedürfnis- als auch die Zufriedenheitsanalyse umfassend sein und darf sich nicht allein auf diejenigen Bereiche erstrecken, die unmittelbar zu den kantonalen Staatsaufgaben gehören. Dem Parlament als Auftraggeber dieser Analysen ist es allerdings überlassen, wie es im einzelnen den Auftrag für diese Analysen formuliert. Die Bedürfnis- und Zufriedenheitsanalysen könnten zum Beispiel einmal pro Legislatur erfolgen und zweckmässigerweise vor dem Beschluss über das neue Legislaturprogramm vorliegen. Die Analysen müssen deshalb am Ende einer Legislatur vom Parlament in Auftrag gegeben und durch die Regierung resp. Dritte erhoben werden.

b) Legislaturprogramm

Sieht man von der Gesetzgebung ab, ist das Legislaturprogramm das wichtigste strategische Führungsinstrument des Kantons Basel-Stadt. Das Legislaturprogramm muss entsprechend dem umfassenden Aufgabenbereich des Staates so ausgestaltet sein, dass es den Rahmen für die Entwicklung des ganzen Kantons abgibt. Ein Regierungsprogramm genügt nicht, das erst noch unvollständig ist und weder für den Grossen

Rat, noch für die Bevölkerung Verbindlichkeit hat. Unbefriedigend ist heute am Regierungsprogramm auch die mangelhafte Output-Orientierung und Messbarkeit der Zielsetzungen sowie das Fehlen einer konsequenten und transparenten Verknüpfung mit Investitionsplanung- und -programm, Finanzplan und Budget. Um all diesen Mängeln abzuwehren, muss das Legislaturprogramm in erster Linie die Zielsetzungen auf Stufe Kanton definieren, an denen sich alles andere orientieren kann.

Derartige Zielsetzungen finden sich im heutigen Regierungsprogramm am ehesten unter dem Kapitel über die sogenannten "Schwerpunkte" (Regierungsprogramm 1997 bis 2001, S. 14 ff.). Klar fanden sich derartige Ziele in "Basel 86, neue Standortbestimmung II", worin der Regierungsrat unter Verweis auf "Basel 75" das oberste Ziel des Kantons wie folgt umschrieb:

"Oberstes Ziel unseres Staatswesens, d.h. seiner Stimmbürger, seiner Gemeinden und seiner Behörden muss sein, Basel-Stadt als selbständig lebens- und handlungsfähigen Kanton der schweizerischen Eidgenossenschaft zu erhalten, der imstande bleibt, vorab seiner eigenen Bevölkerung, aber auch, auf partnerschaftlicher Grundlage, derjenigen der in- und ausländischen Nachbargebiete als leistungsfähiger Organismus zu dienen und damit seinen Beitrag an die Wohlfahrt des Landes und der Region zu leisten".

Hieraus leitete der Regierungsrat sowohl in "Basel 86" als auch schon in "Basel 75" vier Hauptziele ab:

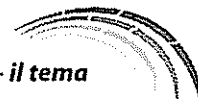
- Erhaltung, bzw. Zurückgewinnung einer ausreichenden Wohnbevölkerung mit einem Altersaufbau und einer sozialen Schichtung, die möglichst wenig vom regionalen Durchschnitt abweichen

- Erhaltung und Gewinnung einer ausreichenden Zahl leistungsfähiger und möglichst krisenfester Unternehmen
- Ausgeglichener staatlicher Finanzhaushalt
- Verbesserung der Beziehungen zur Region (faire regionale Aufgaben- und Lastenverteilung).

Geht man vom heutigen Staatsverständnis aus, wonach der Grosse Rat unter Vorbehalt der Rechte des Bundes und der Gesamtheit der Stimmberechtigten nach Massgabe der Verfassung die höchste Gewalt im Kanton besitzt (§ 30 Kantonsverfassung), so muss das Legislaturprogramm vom Grossen Rat erlassen werden. In diesem Zusammenhang sei auf BGE 104 I a 420 verwiesen, wonach aufgrund der Generalkompetenz von § 30 Kantonsverfassung der Grosse Rat nicht nur die Gesetzgebungskompetenz besitzt, sondern daneben alle staatsleitenden Funktionen ausüben kann, die nicht ausdrücklich einem anderen Staatsorgan übertragen sind.

Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat im Februar das Legislaturprogramm vor, wobei eine Vorberatung in der grossrätlichen Strategiekommission resp. den Fachkommissionen zu empfehlen ist. Der Grosse Rat sollte das Legislaturprogramm im März behandeln. Das Legislaturprogramm ist gleichzeitig das Jahresprogramm für das kommende Jahr und ist mit den übrigen Führungsinstrumenten zu verknüpfen. Danach sollte das Legislaturprogramm folgenden Inhalt haben:

- aa) Einen Bericht über die Erreichung der Ziele des alten Legislaturprogramms, in Verbindung mit der Zufriedenheitsanalyse. Diesen Bericht, der noch vom alten Parlament zu erstellen ist, hat der Grosse Rat zur Kenntnis zu nehmen.



bb) Die neuen Zielsetzungen des Kantons, in Verbindung mit der noch vom alten Parlament in Auftrag zu gebenden Bedürfnisanalyse.

cc) Die Zielsetzungen auf der Ebene der sogenannten Politikbereiche, am besten mit Vorjahresvergleichen, geplanten Investitionen und Ist-Werten. Die Politikbereiche sind Zusammenfassungen diverser Produktgruppen. Folgendes Beispiel aus der Verkehrspolitik mag zur Illustration dienen: MIV: Motorisierter Individualverkehr, ÖV: Öffentlicher Verkehr *Dr. phil. II und dipl. Ing. ETH Martin Oliver Klemm, Welche Mobilität wollen wir? Diss. Universität Basel, Basel, Boston und Berlin 1996, S. 196*

Diese Zielsetzungen auf der Ebene der Politikbereiche muss der Grosse Rat auf der Grundlage der Kantonszielsetzungen (lit. bb) beschliessen. Diese Zielsetzungen auf der Ebene der Politikbereiche sind, soweit sie das kommende Jahr betreffen, insbesondere für den Regierungsrat und die Grossratskommissionen für deren Budgetanträge an den Grossen Rat verbindlich, nicht jedoch für den Grossen Rat selbst. In diesem Zusammenhang sei auf das Jahresprogramm verwiesen.

dd) Jetzt folgen als Konsequenz der vom Grossen Rat beschlossenen Ziele Finanzplan und Investitionsprogramm, gegliedert nach den erwähnten Politikbereichen. Abänderungsbeschlüsse des Grossen Rates bei den Zielen gegenüber den Vorschlägen der Regierung resp. den vorbereiteten Kommissionen müssen zu einer zweiten Lesung des Legislaturprogrammes führen, da Finanzplan und Investitionsprogramm anzupassen sind. Ob Finanzplan und Investitionsprogramm zu beschliessen, zu genehmigen oder lediglich zur

Kenntnis zu nehmen sind, hängt von deren Inhalt und Funktion ab und kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

ee) Schliesslich muss der Grosse Rat das Gesetzgebungsprogramm verabschieden. Ob dazu ein Beschluss nötig ist oder ob die Genehmigung oder die Kenntnisnahme genügen, ist wiederum von Inhalt und Funktion des Gesetzgebungsprogramms abhängig und soll deshalb hier offengelassen werden.

c) Zielreferendum

Um die demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten am Legislaturprogramm zu wahren, lässt sich z.B. gegen die Festlegung der Kantonsziele durch den Grossen Rat ein Referendum vorsehen. Mit einem derartigen Referendum wären grundlegende politische Diskussionen lanciert und entscheidbar. Da ein rein negativer Entscheid bei diesem Typ Referendum nicht möglich ist, müsste ein derartiges Referendum die vom Referendatskomitee favorisierten Zielsetzungen genau benennen, damit die Stimmberechtigten sich für den einen oder anderen Zielkatalog aussprechen können (konstruktives Referendum).

d) Jahresprogramm

Das Jahresprogramm wird im März vom Parlament beraten und gilt für das folgende Jahr. Es ist wiederum durch den Regierungsrat dem Grossen Rat vorzuschlagen und in der Strategiekommission resp. den Fachkommissionen vorzubereiten. Das Jahresprogramm ist identisch mit dem Legislaturprogramm, mit folgenden Modifikationen:

aa) Der Bericht über die Erreichung der Ziele des alten Legislaturprogrammes samt Zufriedenheitsanalyse entfällt.

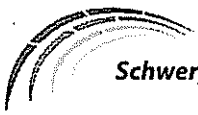
bb) Die Zielsetzungen des Kantons sind aufzuführen, aber nicht mehr diskutabel, da sie die Leitlinie für die gesamte Legislatur bilden. Die Bedürfnisanalyse entfällt.

cc) Die Zielsetzungen auf der Ebene der Politikbereiche sind allein für das kommende Jahr zu beschliessen. Dabei ist der Grosse Rat nicht an die Vorgaben des Legislaturprogrammes betreffend die Zielsetzungen auf der Ebene der Politikbereiche gebunden, jedoch an die Zielsetzungen auf Kantons-ebene. Hält sich der Grosse Rat nicht an diese Vorgaben, so soll die Korrektur nicht auf dem Rechtsmittelweg möglich sein; vielmehr soll im Budgetverfahren, insbesondere mit dem Budgetreferendum, ein politischer Entscheid erzwingbar sein. Die Zielsetzungen auf Ebene der Politikbereiche sind insbesondere für den Regierungsrat und die Grossratskommissionen verbindlich. Im übrigen kann auf die entsprechenden Ausführungen im Zusammenhang mit dem Legislaturprogramm verwiesen werden.

dd) Finanzplan, Investitions- und Gesetzgebungsprogramm bilden den Schluss des Jahresprogrammes, wobei auch dazu auf die entsprechenden Ausführungen zum Legislaturprogramm verwiesen werden kann.

e) Budget

Der Budgetierungsprozess erfolgt zweistufig. Im Juni berät der Grosse Rat die von der Regierung und anschliessend den Fachkommissionen vorbereiteten Produktgruppenbudgets samt Leistungsteil (Budgetentwurf), die wiederum auf dem Jahresprogramm beruhen. Ein Spezialfall tritt ein, wenn gegen die Ziele des Legislaturprogrammes das



Referendum ergriffen wird, was regelmässig der Fall sein könnte. Da in diesem Fall ein gültiges Jahresprogramm erst im Herbst vorliegt, muss der Budgetentwurf grundsätzlich auf dem Vorjahresprogramm beruhen, unter Anpassung zumindest bei den Investitionen.

Für den Inhalt des Budgetentwurfs kann auf die PUMA-Globalbudgets verwiesen werden. Nach der hier vertretenen Meinung sollte der Grosse Rat über alle Elemente dieser Vorlage entscheiden können, da alle unmittelbar voneinander abhängen. Zudem ist zu prüfen, inwieweit und mit welchen Instrumenten der Grosse Rat in die Art und Weise der Auftragserfüllung selbst eingreifen können soll. Genügt die Gesetzgebung in Kombination mit der Aufsicht, oder soll der Grosse Rat resp. seine Kommissionen im Zusammenhang mit dem Budgetierungsprozess im Einzelfall verbindliche Weisungen für die Auftragserfüllung erteilen können, insbesondere wenn diese Weisungen zu einer Veränderung des Globalbudgets selbst führen müssen?

Die PUMA-Pilotprojekte, die von einer Grossratskommission begleitet werden, werden hoffentlich dazu weiteren Aufschluss geben. Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang, möglichst rasch den zweistufigen Budgetierungsprozess im Rahmen der PUMA-Pilotprojekte zu erproben.

Unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Grossen Rates zu den Globalbudgets und den Leistungsteilen der Produktgruppen ist dem Grossen Rat durch die Regierung im Oktober das bereinigte Budget vorzulegen. Die Strategiekommission und die Fachkommissionen beraten auch das bereinigte Budget vor. Der Grosse Rat genehmigt das Budget endgültig.

Dieses Budgetierungssystem ist aus Gründen der Einfachheit

und der Einheitlichkeit im gesamten Bereich des Verwaltungsvermögens der staatlichen Kernaufgaben zur Anwendung zu bringen, d.h. sowohl für Parlament, Regierung und den Aufgabenbereich der heutigen Departemente. Lediglich in modifizierter Form ist es anwendbar für das Finanzvermögen, die selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, die sich vollständig in Kantonsbesitz befinden (z.B. OeKK, Kantonalbank) oder die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen und subventionierten Institutionen.

Für all diese Vermögensteile resp. Organisationen ist ein möglichst einfaches und einheitliches System zu schaffen, um Führbarkeit und Integration in den Budgetprozess zu gewährleisten. Für das Finanzvermögen ist ein sogenannter Vermögensverwaltungsauftrag mit Delegationskompetenz an den Regierungsrat am zweckmässigsten. Bei allen andern Institutionen ist in erster Linie anzustreben, dass sie finanziell möglichst selbsttragend sind oder gar dem Kanton Gewinn abliefern. Wo aber Gelder gesprochen werden müssen, sind derartige Beschlüsse möglichst gleichartig wie für die Kernaufgaben zu fassen, d.h. als Globalbudgets mit Leistungsauftrag. Allerdings genügt für den Detaillierungsgrad der Beschlussfassung durch den Grossen Rat die Ebene der Institutionen, wobei es aber wünschbar ist, dass die Ebene der Produktgruppen zumindest als Schattenrechnung vorliegt.

Damit sich der Grosse Rat auf seine Kernaufgaben konzentrieren kann, empfiehlt es sich, dass die Beschlussfassung über all diese Positionen einfach ist. Dies lässt sich zum Beispiel dadurch erreichen, dass der Grosse Rat diese Positionen lediglich pro Politikbereich pauschal mit ebenso pauschalem Leistungsauftrag beschliesst und es der Strategiekommission und den grossrätlichen Fachkommissionen

überlässt, die einzelnen Globalbeiträge samt Leistungsauftrag zu genehmigen. Zudem liessen sich diese Positionen zum Beispiel anlässlich des ersten Budgets einer neuen Legislatur für die gesamte Legislatur beschliessen, da ja viele derartige Verhältnisse mehrjährig geregelt werden. Um jedoch eine sparsame Haushaltsführung zu gewährleisten, sind anlässlich dieses ersten Beschlusses lediglich Minimalsummen zu bewilligen. Anlässlich der Budgetierungsprozesse in den Folgejahren ist es den Strategiekommissionen und den Fachkommissionen unbenommen, dem Grossen Rat Anträge für eine entsprechende Erhöhung der Pauschalsumme ihrer Politikbereiche zu beantragen.

Angesichts dieser Budgetierungsinstrumente fragt es sich, welche Grundlagen ausser der Gesetzgebung für die Budgetierung noch nötig seien. So sind auf die heutigen Formen der Ausgabenberichte und Ratschläge zu verzichten, da das beschriebene Budgetierungsverfahren diese Instrumente überflüssig macht. Bei Grossinvestitionen, z.B. über Fr. 10 Mio, ist jedoch ein besonderer Ratschlag mit Referendumsmöglichkeit ausserhalb des beschriebenen Budgetierungsverfahrens angezeigt.

f) Budgetreferendum

Um die demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten zu wahren, lässt sich z.B. gegen die genannten Budgetbeschlüsse des Grossen Rates ein Referendum vorsehen. Dieses Referendum kann entweder die ersatzlose Aufhebung oder die Abänderungen der Positionen fordern. Abänderungen müssen genau benannt sein und können sowohl den Finanz- als auch den Leistungsteil betreffen (konstruktives Referendum).

g) Regierungs- und Departementsberichte

Regierung und Departemente müssen das Berichtssystem so ausgestalten, dass es insbesondere der Strategiekommission, den Fachkommissionen und dem Grossen Rat die optimalen Informationen für den Budgetierungsprozess liefert. Dementsprechend müssen Periodizität und Inhalt festgelegt werden.

In periodischer Hinsicht empfehlen sich z.B. jährlich drei Berichte, die sich auf die Trimester des laufenden Jahres beziehen. Der Jahresbericht für das vergangene Jahr ist möglichst rasch und deshalb bereits als Entwurf mit noch unrevidierter Jahresrechnung dem Grossen Rat Mitte Jahr zuzuleiten, um dann in definitiver Form und mit revidierter Jahresrechnung wiederum im Herbst ein zweites Mal an den Grossen Rat überwiesen zu werden.

In inhaltlicher Hinsicht geht es darum, durch Darstellung des Ist-Zustandes Abweichungen vom beschlossenen Budget darzulegen und Prognosen für die Zukunft aufzustellen. Dementsprechend muss die Detaillierung der Berichterstattung der Beschlussfassung entsprechen, d.h. je nachdem bis auf Stufe Produktgruppe hinunterreichen und sowohl die entsprechenden Leistungs- als auch Finanzteile enthalten. Beim Leistungsteil ist es wünschbar, dass neben den unmittelbar dem Budgetierungsprozess dienenden Angaben auch Angaben über die Umstände der Leistungserbringung erfolgen, z.B. betreffend Organisation, Personal und die Zusammenarbeit mit Dritten. In geeigneter Form sollten zumindest die Strategiekommission und die Fachkommissionen die konkreten Leistungsvereinbarungen resp. Subventionsverträge einsehen können.

Beim Finanzteil sind Revisionsberichte über die Rechnungs-

führung beim Jahresbericht über das vergangene Jahr zwingend. Die Revisionsberichte müssen vom inhaltlichen Niveau her den Revisionsberichten für Aktiengesellschaften entsprechen. Aus Gründen der Unabhängigkeit, Haftung und des Fachwissens sind private Revisionsgesellschaften mit dieser Aufgabe zu betrauen; vielleicht liesse sich für diese Aufgabe auch eine interkantonale staatliche Lösung finden. Welche Lösung zu favorisieren ist, hängt zudem vom gewählten Rechnungslegungssystem ab. Es ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass sich die sogenannten International Accounting Standards (IAS) als globales Rechnungslegungssystem durchzusetzen scheinen. Wenn immer möglich, ist auch das staatliche Rechnungslegungssystem auf einen derartigen Standard umzustellen, da ein besonderes staatliches Rechnungslegungssystem wegen der mangelnden Vergleichbarkeit und aus fachlichen Gründen gewichtige Nachteile hat. Allerdings bedingt die Globalbudgetierung, dass die Rechnungslegung schon alleine aus Gründen der Vergleichbarkeit die entsprechende Budgetstruktur übernimmt. Daneben muss aber zur Kontrolle eine Rechnungslegung mit Detailstrukturen geführt werden. Somit ist eine doppelte Rechnungsführung und Revision notwendig, nämlich mit einer detaillierten und mit einer globalisierten Variante.

h) Ausgewählte Fragen

Zur nötigen Flexibilität dieses Systems muss es möglich sein, dass die Regierung ad-hoc-Leistungsaufträge an die Departemente erteilen kann, wofür der Regierung eine entsprechende Kompetenz einzuräumen ist.

Um die hohe Frequenz der Berichterstattung zu gewährleisten, ist es unabdingbar, dass der ganze Prozess auf standardisierten

Daten beruht, die informatik-tauglich sind. Diesem Umstand ist besonders bei den nicht in die staatliche Verwaltung integrierten Institutionen Rechnung zu tragen.

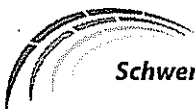
IV. Grosser Rat

1. Kommissionen

Um die beschriebenen Instrumente eines Basler NPM-Modells auch benutzen zu können, muss sich der Grosse Rat neu organisieren. Dabei lässt sich z.B. folgende Lösung vorsehen:

a) Strategie-, Fach- und Spezialkommissionen

Aufgrund der Verknüpfung von Finanz- und Leistungsteil im gesamten Budgetierungsprozess einerseits und aufgrund der anspruchsvolleren Mitsprachemöglichkeiten des Grossen Rates andererseits empfiehlt es sich, einerseits die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission zu einer Strategiekommission zusammenzulegen, andererseits für die einzelnen Politikbereiche ständige Fachkommissionen zu schaffen. Strategiekommission und Fachkommissionen müssen in ihren Bereichen sowohl für den Finanz- als auch den Leistungsteil der entsprechenden Budgetpositionen zuständig sein. Darüber hinaus aber sollen sie auch die entsprechende Aufsicht über Regierung, Verwaltung, öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie über die gemischtwirtschaftlichen und subventionierten Institutionen ausüben, je nachdem, für welchen Politikbereich sie zuständig sind. Gleiches gilt für die Gesetzgebung, wobei es für die Strategiekommission und die Fachkommissionen im Bereich der Gesetzgebung möglich sein muss, dann eine Spezialkommission zu beantragen, wenn ihnen die Aufgabe wegen ihrer



laufenden Tätigkeit zu gross erscheint. Im übrigen bleiben die Kompetenzen des Grossen Rates und des Regierungsrates vorbehalten, wofür insbesondere auf die Ausführungen zum Legislatur- und Jahresprogramm sowie zum Budget verwiesen sei.

Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche zwischen Strategiekommission und Fachkommissionen und der Fachkommissionen untereinander lassen sich unter diesen Vorzeichen z.B. wie folgt vornehmen:

Die Strategiekommission ist zuständig für die Bedürfnis- und Zufriedenheitsanalysen und die Kantonsziele. Die Fachkommissionen können in diesen Bereichen der Strategiekommission Anträge stellen. Weiter ist die Strategiekommission für die Zielsetzungen in den Politikbereichen (Finanz- und Leistungsteil), den Finanzplan, das Investitions- und Gesetzgebungsprogramm, das Budget (Finanz- und Leistungsteil) sowie die Aufsicht insofern zuständig, als nicht die Fachkommissionen aufgrund den ihnen zugewiesenen Politikbereichen zuständig sind. Die Strategiekommission vermittelt bei Konflikten unter den Fachkommissionen.

Die Fachkommissionen sind im Rahmen der genannten Instrumente für den ihnen zugewiesenen Politikbereich zuständig. Zur Zeit ist es wohl am einfachsten, diese Politikbereiche mit den Departementsbereichen gleichzusetzen, wobei die Gerichte im Bereich des Justizdepartementes einzuordnen sind. Aufgrund der Zunahme der partnerschaftlichen Geschäfte ist auch die Organisation der entsprechenden Kommissionen des Kantons Basel-Landschaft zu beachten. Jedoch ist eine generelle Überprüfung der Definition der Politikbereiche zumindest im Zusammenhang mit einer eventuellen Umorganisation auf Stufe Departemente an die Hand

zu nehmen.

b) Ständige Kommissionen

Das heute bestehende System der ständigen Kommissionen ist, soweit sinnvoll, anzupassen. Dies kann z.B. dazu führen, dass die (formelle) Ratsleitung (Büro) logistisch mit einem eigenen Stab verstärkt wird und dass gewisse ständige Kommissionen in die Fachkommissionen integriert werden. So liesse sich z.B. die Steuerkommission in die Fachkommission des Finanzdepartementes integrieren, die Wahlkommission und die Disziplinarkommission in die Fachkommission für das Justizdepartement und die Gerichte und die Gesundheitskommission in die Fachkommission für das Sanitätsdepartement.

c) Verwaltungskommissionen

Ob die Verwaltungskommissionen (z.B. Erziehungsrat, Bankrat, Verwaltungsrat der OeKK, Verwaltungskommission der IWB) in der heutigen Form weiterbestehen sollen, hängt von der zukünftigen Organisation der einschlägigen Institutionen ab.

Immerhin lässt sich bereits jetzt festhalten, dass diese Institutionen im Entscheidungsverfahren eines NPM-Modells der Strategiekommission und den Fachkommissionen unterstellt sind. Zudem sind sie gegenüber den Fachkommissionen noch fachspezifischer ausgerichtet. Zwar kann der Grosse Rat auch bei dieser Sicht der Dinge weiterhin die Mitglieder dieser Kommissionen bestimmen, doch sollte er aus den geschilderten Gründen nur sehr zurückhaltend Mitglieder aus seinen eigenen Reihen wählen.

2. Instrumentarium

Beim Instrumentarium des Grossen Rates genügen, soweit ersichtlich, die bisherigen Mittel wie Motion, Anzug, Interpellation und Kleine Anfrage. Das Budgetpostulat ist an die konkrete Ausgestaltung des neuen Budgetierungsprozesses anzupassen.

Zur Erinnerung seien in diesem Zusammenhang folgende Bestimmungen aus der Geschäftsordnung des Grossen Rates zitiert:

"Motion

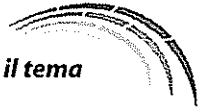
§ 33a Abs. 1 - In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen."

"Anzug, Kantonsverfassung § 38

§ 35 Abs. 1- In der Form eines Anzuges kann jedes Mitglied des Grossen Rates dem Regierungsrat oder dem Grossen Rat Anregungen zur Änderung der Verfassung sowie zu Gesetzes- oder Beschlussentwürfen oder zu Massnahmen der Verwaltung vorlegen."

3. Grösse

Bei der Grösse des Grossen Rates ist zu entscheiden, ob jedes Mitglied die Möglichkeit haben sollte, zumindest einer Fachkommission oder der Strategiekommission anzugehören. Sieben Fachkommissionen sowie die Strategiekommission mit z.B. jeweils 15 Mitgliedern ergeben 120 Kommissionssitze. Finden Mehrfachbelegungen statt, müsste bei dieser Sicht die Grösse des Grossen



Rates unter 120 Mitgliedern zu liegen kommen, z.B. 80 Mitgliedern. Doch sind diese Überlegungen keineswegs zwingend, da es gerade in einem Milizsystem auch denkbar ist, dass einzelne Mitglieder insbesondere in ihrer ersten Legislatur auf den Einsitz in Fachkommissionen oder der Strategiekommission verzichten und ihre Arbeitskraft anderen Kommissionen, insbesondere auch Spezialkommissionen, zur Verfügung stellen.

4. Dauer der Legislatur

Über die zweckmässige Dauer einer Legislatur lassen sich beim jetzigen Wissensstand kontroverse Aussagen machen. Eine von vier auf fünf oder sechs Jahre verlängerte Legislatur ermöglicht eine bessere Umsetzung des Legislaturprogrammes. Die zeitlich begrenzten Möglichkeiten der Planung in einer sich rasch wandelnden Welt sprechen eher für eine vierjährige Dauer. Das dargestellte Basler NPM-Modell dürfte allerdings flexibel genug sein, um eine Legislaturdauer von fünf oder sechs Jahren zu erlauben.

V. Exekutive

1. Regierung

a) Doppelrolle

Das geschilderte Basler NPM-Modell, aber auch Führungsgrundsätze generell verlangen eine Trennung der strategischen von der operativen Führung. Damit wird verhindert, dass die Regierung im Tagesgeschäft versinkt, vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sieht und nur noch reagieren statt agieren kann.

Die baselstädtischen Regierungsrätinnen und -räte sind aber traditionell in einer Doppelrolle tätig. Einerseits sind sie Mitglied des Re-

gierungsrates, andererseits aber auch Vorsteherin oder Vorsteher eines Departementes. Im Bewusstsein der Öffentlichkeit, aber auch im Arbeitsalltag der Regierungsrätinnen und -räte steht die Departementsführung klar im Vordergrund. So wird während der Woche grundsätzlich das Departement geführt, während die Regierungsgeschäfte vorwiegend übers Wochenende studiert werden müssen. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Regierungsrätinnen und -räte die Geschäfte anderer Departemente, die vom Regierungsrat entschieden werden müssen, eher im Vertrauen auf die Arbeit ihrer Kolleginnen und Kollegen als aus eigener Kenntnis entscheiden.

Dieses System hat eine ganze Reihe von Nachteilen:

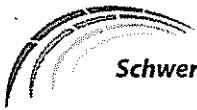
- Departementsinteressen können sich gegen Gesamtinteressen leichter durchsetzen; gleiches gilt für Parteiinteressen, da die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher politisch in eine Partei eingebunden sind.
- Die Einbindung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher in eine Partei führt zudem zur Verpolitisierung der Verwaltung.
- Aufgrund der parteipolitischen Einbindung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher werden einzelne Geschäfte selbst im Grossen Rat zuweilen unnötig verpolitisiert.
- Die Wahl der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher erfolgt nicht gezielt aufgrund der fachlichen Ausrichtung und der Führungsanforderungen des einzelnen Departementes, sondern ist von einer Volkswahl, der Anciennität und der parteipolitischen Konstellation im Regierungsrat abhängig.

Der grösste Nachteil des heutigen Systems aber besteht darin, dass sich für departementsübergreifende Grundsatzfragen niemand vollumfänglich verantwortlich fühlt, insbesondere nicht bei neuen Fragestellungen. Der chronische Zeitmangel der meisten Regierungsrätinnen und -räte aufgrund ihrer Doppelrolle akzentuiert dieses Problem. Damit wird die vielfach beklagte Führungsschwäche der Politik geradezu zementiert; statt agiert wird bloss reagiert. Verschärfter Wettbewerb aufgrund der Globalisierung, staatliche Finanzkrise, Umweltprobleme, Ausländerfragen und vieles mehr erfordern aber vorausblickendes, rasches, kohärentes und entschlossenes Handeln.

b) Reformvorschläge

Der Bundesrat, in der gleichen Situation wie unser Regierungsrat, hat angesichts dieser Lagebeurteilung eine Regierungsreform eingeleitet. Zu diesem Zweck lässt er zwei Modelle ausarbeiten: Die Stärkung des Bundesratspräsidiums mit allenfalls acht Regierungsmitgliedern und eine zweistufige Regierung mit Regierungsmitgliedern einerseits und personell davon verschiedenen Verwaltungsspitzen andererseits.

Vor allem mit einer zweistufigen Regierung könnten die erwähnten Nachteile des heutigen Systems zumindest stark gemildert werden. Der Regierungsrat würde nicht mehr direkt die Departemente über einzelne seiner Mitglieder führen, sondern die Departemente würden von eigens eingesetzten Direktorinnen und Direktoren geführt. Der Regierungsrat selbst sollte nur noch als Kollegium handeln, so dass er mit den Departementen immer nur als Gesamtregierungsrat verkehrt. Damit würde die strategische Führung durch den Regierungsrat und dessen Vordenkerrolle für das Parlament sichergestellt. Ohne diese Vordenkerrolle



der Regierung ist es für den Grossen Rat nur schwer möglich, seinerseits die strategische Führung sicherzustellen. So benötigen insbesondere das Legislatur- und das Jahresprogramm qualifizierte Entwürfe seitens der Regierung, damit der Grosse Rat zielgerecht diese Programme festlegen kann. Bei einer Ausgestaltung als Teilzeitamt würde das zweistufige System unseren Regierungsrätinnen und -räten schliesslich erlauben, im eidgenössischen Parlament oder vermehrt in internationalen Organisationen (z.B. Regioorgane oder Europarat) Einsitz zu nehmen. Intern können die Verantwortlichkeiten des Regierungsrates nach Funktionen (Strategie, Finanzen, Personal, Controlling usw.) oder nach Sparten, d.h. Politikbereichen, aufgeteilt werden.

Denkbar wäre es auch, im zweistufigen Regierungssystem die Stellung des Präsidiums zu verstärken.

2. Stab

Ein zweistufiges Regierungssystem bedeutet, dass der Regierungsrat als oberste Exekutivbehörde einen Stab benötigt, der ihn bei der Führung unterstützt, insbesondere beim Controlling (Planung, Steuerung, Kontrolle).

3. Verwaltung

a) Departementsdirektionen

Die Verwaltung (z.Zt. Departemente) wird in einem zweistufigen Regierungssystem von Direktorinnen und Direktoren geführt, die nach fachspezifischen Kriterien und aufgrund ihrer Führungsfähigkeiten von der Regierung ausgewählt werden. Den Direktorinnen und Direktoren sind in erster Linie rund 100 Abteilungen resp. Dienststellen unseres Kantons entsprechend der Departementgliederung unterstellt. Die

rund 100 Dienststellen sind jeweils für rund fünf Produktgruppen zuständig.

Der Verwaltung sind die nötigen Stäbe zuzuteilen.

b) Leistungsvereinbarungen

Die Regierung schliesst nun mit den Departementsdirektorinnen und -direktoren, diese mit den Dienststellenleiterinnen und -leitern und diese wiederum mit den Produktgruppenverantwortlichen sogenannte Leistungsvereinbarungen ab, deren Kern die vom Grossen Rat genehmigten Globalbudgets samt Leistungsteil sowie allfälligen Auflagen zur Leistungserbringung bilden. Eine derartige Leistungsvereinbarung könnte z.B. folgende Elemente enthalten:

- aa) Parteien
- bb) Produkte resp. Leistungen
- cc) Budgets
- dd) Investitionen
- ee) Arbeitsplan inkl. Zeitplan
- ff) Kompetenzen
- gg) Rahmenbedingungen
- hh) Art und Frequenz der Berichterstattung
- ii) Absprachen über das Verhältnis zwischen den Parteien; in jedem Fall muss geregelt werden, wie eine Vereinbarung aufgelöst oder verändert wird, wie Konflikte gelöst werden, wie "Gewinne und Verluste" definiert werden und welche Konsequenzen mit ihnen verbunden sind.

Diese Leistungsvereinbarungen können nach heutigem Rechtsverständnis keine Verträge sein. So fehlt den Partnern der Vereinbarungen die Parteiqualität, da sie keine selbständigen Rechtssubjekte sind. Im Konfliktfall muss es zudem möglich sein, die Leistungsvereinbarungen einseitig festzulegen, was wiederum dem Vertragscharakter widerspricht. Schliesslich sollen grundsätzlich auch nicht die vertraglichen Regelungen bei Nicht- oder Schlecht-

erfüllung zur Anwendung gelangen. Angesichts der Bedeutung dieser Leistungsvereinbarungen und ihres besonderen Charakters empfiehlt es sich, für diese eigene Regeln zu schaffen. Diese Regeln können sich einerseits am Vertragsrecht orientieren. Als generelle Dienstanweisungen, die sich regelmässig nur an Behörden richten, haben die Leistungsvereinbarungen aber auch Ähnlichkeiten mit den sogenannten Verwaltungsverordnungen (vgl. dazu z.B. BGE 105 I a 351 ff.).

4. Weitere Organisationen

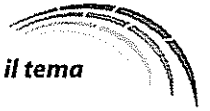
In den Ausführungen zum Budgetierungsprozess wurde bereits umschrieben, wie die selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen und die subventionierten Institutionen in einem Basler NPM-Modell zu behandeln sind.

Es ist im einzelnen festzulegen, wer in der Verwaltung auf welcher Stufe (Departemente / Dienststellen / Produktgruppenleitung) für all diese Organisationen zuständig ist, damit über diese Zuständigkeiten diese Organisationen in das beschriebene System eines Basler NPM-Modells integriert werden können. Gleiches gilt für das Finanzvermögen, wobei hier möglicherweise eine differenzierte Lösung mit Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen inklusive Regierung denkbar ist.

VI. Ausgewählte Fragen

1. Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip verlangt, dass Rechte und Pflichten der Staatsorgane durch Rechtssätze, d.h. generell abstrakte Normen festgelegt werden. Kein Rechtssatz darf einem ranghöheren Rechtssatz widerspre-



chen, keine Verfügung (individuell-konkrete Anordnung) einem Rechts-satz widersprechen. Diese Maxime gilt sowohl für die Eingriffs- als auch die Leistungsverwaltung.

Im Zusammenhang mit dem so definierten Legalitätsprinzip ist zu klären, ob der Umfang der durch das Legalitätsprinzip zwingend gebundenen Einnahmen, Ausgaben und Staatsaufgaben nicht derart eng ist, dass für eine sinnvolle Führung durch Globalbudgets samt Leistungsteil zu wenig Spielraum besteht. Jedenfalls ist im Hinblick auf eine generelle Einführung der Führung über Globalbudgets samt Leistungsteil die gesamte kantonale Gesetzgebung derart zu revidieren, dass der nötige Freiraum für eine sinnvolle Führung durch die genannten NPM-Instrumente vorhanden ist.

Weiter ist zu klären, welches die rechtliche Qualität der Globalbudgets samt Leistungsteil ist. Da sie, allerdings in unterschiedlichem Konkretisierungsgrad, immerhin vom Grossen Rat genehmigt werden und gar dem Referendum unterstellt werden können, könnten sie Gesetzesrang beanspruchen. In diesem Zusammenhang sind ihre Verbindlichkeit und die Folgen ihrer Nichteinhaltung klar zu regeln.

2. Personal inklusive Kultur

Das geschilderte Basler NPM-Modell kann bei der Personalpolitik zu verschiedenen Anpassungen führen:

a) Generell sind die Kompetenzen für personalpolitische Entscheide der gleichen Ebene zuzuteilen, die aufgrund der Leistungsvereinbarungen für die entsprechenden Leistungen verantwortlich ist. Dies bedeutet, dass die Produktegruppenleiter die Personalkompetenzen bis zur Ebene der Produktegruppen haben, die Dienststellenleiter bis zur Ebene der

Dienststellen usw.

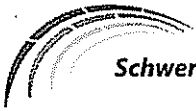
- b) Zur Einführung von Wettbewerb sind generell leistungsabhängige Entlohnungen sinnvoll. Diese können beim Kader in der Grössenordnung von 10% bis 30% des Lohnes liegen. Dieses Leistungslohnsystem muss sowohl vom finanziellen Ergebnis als auch von den erzielten Leistungen abhängig sein, wobei der Gesamterfolg des Kantons berücksichtigt werden muss, um Gesamtinteressen zu fördern. Die Resultate der Zufriedenheitsanalyse sollten in das Leistungslohnsystem einbezogen werden.
- c) Leistungslohn, aber auch generelle Führungsgrundsätze erfordern ein angemessenes Qualifikationswesen samt entsprechender Beurteilungsgespräche. Dabei ist auch die Qualifikation durch Kolleginnen und Kollegen oder Unterstellte im Sinne einer ganzheitlichen Qualifikation durchaus zweckmässig.
- d) Wettbewerb verlangt aber auch die Möglichkeit zur Aus- und Weiterbildung, die mit einem entsprechenden Anteil der Lohnsumme in der Grössenordnung von 3% zu unterstützen ist.
- e) Bei der rechtlichen Regelung der Anstellung fällt auf, dass einerseits ein einheitliches, wissenschaftlich gut durchdrungenes, eidgenössisches, privates Arbeitsrecht besteht und andererseits eine Vielzahl von Gesetzen, die öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse regeln. So haben bereits der Bund und jeder Kanton eine eigene Personalgesetzgebung. Es fragt sich, ob diese Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Bereich Sinn macht und ob nicht vielmehr ein vom Bund erlassenes, öffentlich-rechtliches Personalrahmengesetz zweckmässiger wäre. Ob privates oder öffentlich-rechtliches Arbeitsrecht zur Anwendung gelangen soll, ist aufgrund des heutigen Standes der Diskussion insbesondere danach zu beurteilen, ob die Anstellung in einem Bereich

erfolgt, wo verfügt wird. Wo verfügt wird, steht die Rechtmässigkeit der Verwaltungstätigkeit im Vordergrund, so dass die Bediensteten gegen Druckversuche von aussen und innen mittels einer öffentlich-rechtlichen Anstellung abzuschirmen sind.

- f) Der heutige Staat beruht zum Teil noch auf der historisch gewachsenen Idee des mittels des Legalitätsprinzips gezähmten Staates und damit des im Korsett der Gesetzgebung eingepferchten Nullfehlerstaates. Dem steht die Idee NPM entgegen, dass der Staat vermehrt unternehmerisch denken soll, also output- und damit kundenorientiert, wettbewerbsorientiert und nach den Grundsätzen der Effizienz. Um diesem unternehmerischen Gedanken vermehrt nachleben zu können, braucht das Staatspersonal eine kulturelle Veränderung. Das Personal darf insbesondere die Privatwirtschaft nicht als fremdes Territorium betrachten, aber auch nicht umgekehrt die Privatwirtschaft das Staatspersonal. Vielmehr ist die Fluktuation des Staatspersonals zur Privatwirtschaft und umgekehrt zu fördern.
- g) Zur Unterstützung all dieser Veränderungen ist es sinnvoll, im Grossen Rat eine Personalkommission einzusetzen. Diese Kommission soll dem Grossen Rat im Bereich des Personalwesens von sich aus und aufgrund laufender Geschäfte Anträge stellen können.

3. Privatisierung

Vor allem die Einführung von Wettbewerb und der Grundsatz der Effizienz können dazu führen, dass staatliche Aufgaben durch Private erledigt werden sollen. Auch die Trennung der strategischen von der operativen Führung kann im Sinne der Konzentration auf die Kernaufgaben dazu führen, gewisse Aufgaben zu privatisieren.



Bei der Privatisierung sind insbesondere drei Elemente zu unterscheiden (vgl. zum Ganzen den instruktiven Artikel von Prof. Dr. René L. Frey, Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel, in: UNINOVA 77/96, Basel, S. 27 ff.):

Die rechtlich-organisatorische Privatisierung führt zur Anwendung von Privatrecht statt öffentlichem Recht, wobei auch Zwischenformen denkbar sind. Klassischer Fall ist das Einbringen einer staatlichen Aufgabe in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, womit man sich vor allem eine Effizienzsteigerung und eine bessere Konzentration auf die Kernaufgaben erhofft.

Bei der wirtschaftlichen Privatisierung geht es vor allem um die Einführung von Wettbewerb anstelle eines staatlichen Monopols. Eine Zwischenform zwischen staatlichem Monopol und vollständig freiem Wettbewerb ist die staatliche Regulierung.

Die finanzielle Privatisierung stellt das Nutzniesser- oder Verursacherprinzip in den Vordergrund. Beim staatlich vorherrschenden Gemeinlast- oder Leistungsfähigkeitsprinzip zahlen nicht die Nutzniesser oder Verursacher die öffentlichen Leistungen, sondern die Reichen. Dadurch werden öffentliche Leistungen als gratis empfunden und tendenziell ineffizient verwendet.

Erst die Kombination der rechtlich-organisatorischen, der wirtschaftlichen und der finanziellen Privatisierungselemente bedeuten eine vollständige Privatisierung. Es ist im Einzelfall zu entscheiden, ob und wie welche Elemente zur Anwendung gelangen sollen.

4. Betriebsanalyse

Angesichts der vermehrten Übernahme von privatwirtschaftlichen Unternehmensführungsgrundsätzen ist es auch zweckmässig, den Rat von Unternehmensberatungsfirmen zu beanspruchen. Es ist deshalb sinnvoll, wenn gezielt auf allen Stufen analysiert wird, wo sich der Einsatz von Betriebsanalysen lohnt.

5. Gerichte

Auch die Gerichte sind in ein Basler NPM-Modell einzubeziehen. Ihre Leistungen sind als Produkte zu definieren und einer Zufriedenheitsanalyse zu unterziehen.

6. Einwohnergemeinde Basel

Schliesslich ist zu prüfen, ob im Sinne der Trennung der strategischen von der operativen Führung nicht die Aufgaben der Einwohnergemeinde Basel besonderen Staatsorganen übertragen werden können.

So liesse sich z.B. im Grossen Rat seine Gemeindegemeinschaft schaffen, die innerhalb eines vom Grossen Rat definierten Globalbudgets samt Leistungsauftrag selbständig die Gemeindeangelegenheiten erledigen könnte. Vielleicht liessen sich diese Aufgaben auch an Quartierorganisationen übertragen.

Bei einer zweistufigen Regierung liesse sich jemand auf der zweiten Ebene für die Gemeindeangelegenheiten als verantwortlich bezeichnen; dieser Person liesse sich eine entsprechende Gemeindeverwaltung unterstellen.

Mit diesem Vorgehen wäre im Mübrigen auch einem Postulat aus den Landgemeinden Rechnung getragen, Kantons- und Gemeindeangelegenheiten finanziell genauer auseinanderzuhalten.

VII. Empfehlung

1. Es besteht Reformbedarf ...

Nochmals: Wenn ein Mitglied der Regierung auf einem nahegelegenen Hügel die Frage stellt, was das denn da hinten für eine alte Hütte sei, nachdem der Regierungsrat am Vortag diese "alte Hütte" unter Denkmalschutz gestellt hat, wenn sich Regierungsräte in Kommissionen durch ihre Kolleginnen und Kollegen nicht vertreten fühlen (und es oft auch nicht sind), wenn die Geschäftsprüfungskommission nicht mehr als eine bessere Meldesammelstelle sein kann, die keine Möglichkeit hat, Leistungen der Regierung und Verwaltung nach objektiven und vorgegebenen Kriterien zu bewerten, wenn im Rahmen der grossrätlichen Budgetdebatte kaum noch Korrekturen möglich sind, so dass ein chronisches Defizit einen Schuldenturm von rund fünf Milliarden Franken aufgehäuft hat, wenn unsere Basler Kantonsbilanz nunmehr mit rund einer Milliarde Franken überschuldet ist und wenn die Zeichen am Horizont generell eher auf Sturm als auf Schönewetter stehen, dann besteht Reformbedarf.

In seiner St. Galler Dissertation von 1997 zur Rolle der politischen Führung im NPM schreibt Peter Grünfelder auf Seite 244 zur neuseeländischen Stadt Christchurch: "Die grösste Stärke des politischen Führungsprozesses des Christchurch Council ist seine Existenz." Wenn Bevölkerung, Grosser Rat und Regierungsrat vermehrt führen möchten, müssen sie sich die Instrumente schaffen, die diese Führung erst ermöglichen. Wer darauf verzichtet, sein Schiff mit einem Steuer auszurüsten, muss sich nicht wundern, wenn Wind und Wellen seinen Kurs bestimmen.

2. ... in Richtung NPM, ...

Der mehrfach geschilderte Reformbedarf lässt sich mit dem dargelegten Basler NPM-Modell umfassend befriedigen:

- a) So lässt sich damit sowohl auf Parlaments- als auch auf Regierungsebene die strategische von der operativen Führung wesentlich besser trennen als heute. Legislatur- und Jahresprogramm, die Abkehr von der Detailbudgetierung und insbesondere die zweistufige Regierung ermöglichen die strategische Führung. Die Führung über Globalbudgets inklusive Leistungsteil gibt der operativen Ebene den nötigen Freiraum.
- b) Die Verknüpfung der Sach- und Finanzebene wird durch die vorgenannten Instrumente und durch die Zusammenführung der beiden Ebenen in der Strategiekommision und den Fachkommissionen sichergestellt.
- c) Die Output-Orientierung wird durch die Umfragen über die Bedürfnisse und die Zufriedenheit der Bevölkerung und durch die Definition der Leistungen in Form von Produkten und Leistungsaufträgen sichergestellt. Kulturelle Veränderungen beim Personal unterstützen die Output-Orientierung.
- d) Wettbewerb ergibt sich durch die unter lit. c genannten Instrumente und durch die damit möglichen Vergleiche mit Vorjahresleistungen und den Leistungen anderer staatlicher oder privater Organisationen. Weiter unterstützen Boni den Wettbewerb.
- e) Planung, Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit aufgrund der Grundsätze der Effektivität, Effizienz und Angemessenheit ist durch all die genannten Instrumente in weit höherem Masse ge-

währleistet als heute. Die klare Trennung der Revision der Jahresrechnung von der Kontrolle der Effektivität und Effizienz schafft Klarheit über die Verantwortlichkeiten. Das ausgebaut und standardisierte Berichtswesen und Betriebsanalysen unterstützen all diese Prozesse und Grundsätze.

3. ... das ohne wesentliche Nachteile ist.

Wesentliche Nachteile dieses Systems sind nicht ersichtlich. Die Kernfrage, ob und inwieweit sich die Staatstätigkeit im Rahmen des Legalitätsprinzips durch Produkte darstellen und führen lässt, ist zur Zeit Gegenstand der PUMA-Pilotprojekte. Zur Führung mit Leistungsaufträgen werden bei der Universität, den Museen und dem Kinderspital bald Erfahrungen vorliegen. Bisherige Erfahrungen im In- und Ausland sind positiv.

Angesichts dieser Situation ist das geschilderte Basler NPM-Modell weiterzuentwickeln. Es ist nicht als ein definitives, unabänderliches Modell zu verstehen, sondern lediglich als eine Grundlage für das weitere Vorgehen. ●

Beachten Sie hierzu auch den Korrespondentenbericht ab Seite 40 in dieser Ausgabe.

Soeben erschienen:

Jürg Gysin, NPM-Taschenbuch für Parlamentarierinnen und Parlamentarier.

Erhältlich zum Preis von Fr. 29.-

(Sammelbestellungen über 20 Ex.. Fr. 25.-/Ex.) bei:

Jürg Gysin & Partner, AG für Organisationsentwicklung und New Public Management, Rebgasse 2, 4410 Liestal. Tel. 061 926 95 90, Fax 061 926 95 99

Aus dem Vorwort:

“Viele, zu viele sinnvolle NPM-Bemühungen und -Projekte scheitern, weil die Entscheidungsträger schlecht informiert sind und falsche Vorstellungen über Sinn und Zweck, über Chancen und Gefahren und über das Funktionieren von NPM haben. Wer über NPM-Projekte entscheidet oder an deren Durchführung mitarbeiten kann, muss wissen, was NPM will und ist. Die wenigsten Politikerinnen und Politiker, nicht jede Führungskraft findet Zeit und Lust, die mehrheitlich ausgezeichnete, für die Nichtfachfrau, den Nichtfachmann jedoch zu umfangreiche und komplexe Fachliteratur durchzuarbeiten. Das NPM-Taschenbuch soll allen Nicht-NPM-Spezialisten/innen helfen, sich rasch über einen NPM-Begriff, seinen theoretischen Hintergrund und die praktische Anwendung zu informieren. Das NPM-Taschenbuch ist für den Schnelleser, die Schnelleserin gedacht.”



Kantone Cantons Cantoni

Basel-Landschaft

Initiative und Gegenvorschlag für eine strengere Ausstandspflicht

"Behördenmitglieder und Beamte treten bei Geschäften, die sie unmittelbar betreffen, in den Ausstand." So steht es in der Kantonsverfassung von 1984, und so stand es bis vor einem Jahr auch im Landratsgesetz (Parlamentsgesetz) von 1994.

Motiviert durch zeitweise gehässige Diskussionen über die Auslegung der verfassungsmässigen Ausstandspflicht, vor allem bei der Behandlung von personalrechtlichen Fragen, und durch eine von bürgerlicher Seite lancierte recht weitgehende Volksinitiative "für eine Ausstandspflicht der Landrätinnen und Landräte", beschloss der Landrat im Februar 1998 eine erweiterte gesetzliche Regelung über die Ausstandspflicht. Diese verschärfte die bisherige liberale Praxis ganz klar, obwohl sie immer noch weniger weit ging als die Forderungen der in der Folge zurückgezogenen Volksinitiative.

Volk akzeptiert Neuregelung

§ 7 Absatz 2 des Landratsgesetzes sah nun die Ausstandspflicht für Ratsmitglieder vor, wenn

- a. sie aus einem Ratsgeschäft einen direkten und persönlichen Nutzen oder Nachteil erleiden können;
- b. sie für Wahlen kandidieren, die vom Landrat oder seinen Organen vorzunehmen sind; die Ausstandspflicht gilt nicht für Wahlen in die Organe des Landrates;
- c. sie Begnadigungsgesuche beurteilen müssen, die sie selbst betreffen;

d. sie für ihre Tätigkeit nach kantonalem Recht entlohnt werden und über personalrechtliche Bestimmungen zu befinden haben, welche die Besoldung, die Pension sowie die Dauer der Arbeitszeit und der Ferien betreffen. Die Ausstandspflicht gilt nur soweit, als die personalrechtlichen Bestimmungen auf sie selbst Anwendung finden.

Darüber hinaus wurde die Ausstandspflicht wie folgt erweitert:

Die Ratsmitglieder haben auch in den Ausstand zu treten, wenn ihre Lebenspartnerin oder ihr Lebenspartner von einem Ratsgeschäft unmittelbar betroffen ist.

Die neue Regelung wurde vom Souverän im Juni 1998 mit grossem Mehr angenommen.

Erfolgreiche Beschwerde

Eine von linker Seite erhobene staatsrechtliche Beschwerde gegen die Bestimmung von § 7 Absatz 2 Buchstabe d wegen Verletzung des Stimmrechts wurde vom Bundesgericht am 28. April 1999 gutgeheissen und der umstrittene Absatz 2 Buchstabe d der neuen Ausstandsregelung damit aufgehoben. Das Bundesgericht führte - analog zu einem Fall im Kanton Schaffhausen - aus, dass gravierende Interessenkollisionen nicht mit Ausstandsregeln, sondern mit Unvereinbarkeitsvorschriften begegnet werden sollen, wie sie auch im Kanton Basel-Landschaft für bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons bestehen (Gesetz über die Gewaltentrennung). Denjenigen Personen aber, die in den Landrat wählbar sind, muss grundsätzlich in allen Geschäften das Stimmrecht gewährt werden. Andernfalls würde der Wählerwille verfälscht. (Das begründete schriftliche Urteil des Bundesgerichts steht noch aus.)

Kein Erfolg beschieden war der Beschwerde bezüglich der Ausdehnung der

Unvereinbarkeitsbestimmungen auf die Lebenspartner und Lebenspartnerinnen der Ratsmitglieder.

Wie weiter?

Im Moment sind keinerlei Anzeichen zu erkennen, die auf einen erneuten Anlauf zur Änderung der übrig gebliebenen (zahmen) Ausstandsbestimmungen hindeuten. Möglicherweise hängt dies damit zusammen, dass man zuerst die schriftliche Urteilbegründung des Bundesgerichts abwarten will.

Keine oder kaum Auswirkungen hatte das Bundesgerichtsurteil auf die Beratung des revidierten Gewaltentrennungsgesetzes, obwohl diese erst nach dem Bekanntwerden des Entscheides zur Ausstandspflicht stattfand.

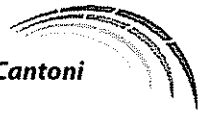
Walter Mundschin

Neue Unvereinbarkeitsbestimmungen in Baselland

Am 23. Juni 1999 verabschiedete der Baselpbieter Landrat das neue Gesetz über die Gewaltentrennung zu Händen der Volksabstimmung vom 26. September 1999, das insbesondere die Unvereinbarkeit des Parlamentsmandates mit Funktionen in der Staatsverwaltung und in Verwaltungsräten selbständiger kantonalen Betriebe neu regelt.

Anlass zur Gesetzesrevision

Anlass zur Revision des Gesetzes über die Gewaltentrennung aus dem Jahre 1977 gaben vor allem drei Tatsachen. Zum einen fehlten bisher generelle sachliche Kriterien für den Entscheid, ob eine Verwaltungsfunktion mit einem Landratsmandat vereinbar ist oder nicht. Zum anderen haben sich die Strukturen der kantonalen Verwaltung und die Bezeichnungen bestimmter Verwaltungsfunktionen in den vergangenen 20 Jahren so



stark verändert, dass eine diesbezügliche Anpassung überfällig wurde.

Ausserdem steht die seit 1987 geltende Bestimmung von § 51 Absatz 2 der Kantonsverfassung, wonach Mitglieder von Behörden selbständiger kantonalen Betriebe dem Landrat nicht angehören können, im Widerspruch zur geltenden gesetzlichen Regelung und zur geübten Praxis. Ob die Verfassung in diesem Punkt geändert werden soll bzw. muss oder ob und wie weit der Verfassungsauftrag erfüllt werden soll bzw. muss, diese Frage stand eindeutig im Mittelpunkt der Diskussionen um die Revision des Gewaltentrennungsgesetzes.

Landrat und Bankrat: geht nicht mehr!

Der Landrat beschloss schliesslich, § 51 Absatz 2 KV zu beleben und mit dem neuen Gesetz zu konkretisieren. Im Gegensatz zur heutigen Praxis sollen die Mitglieder des Bankrates der Basellandschaftlichen Kantonalbank (heute 5 Landratsmitglieder), der Verwaltungskommission der Basellandschaftlichen Gebäudeversicherung (2), der Verwaltungskommission der Basellandschaftlichen Pensionskasse (0) und der Aufsichtskommission der Sozialversicherungsanstalt Basel-Landschaft (0) künftig dem Landrat nicht mehr angehören können.

Ein von der vorberatenden landrätlichen Kommission verlangtes Gutachten hatte ergeben, dass

1. § 51 Absatz 1 KV weder dem Bundesrecht noch der neueren Bundesgerichtspraxis widerspricht,
2. nicht alle Behörden sämtlicher kantonalen Betriebe unter die Unvereinbarkeitbestimmung gemäss § 51 Absatz 2 KV fallen müssen, dass von der Verfassungsvorgabe aber auch nicht - wie bisher - weitgehend abgesehen werden darf,
3. § 51 Absatz 2 KV auch im Lichte der modernen Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung keineswegs als überholt anzusehen ist.

Inkraftsetzung anno 2003

Weil das neue Gesetz dem Landrat erst nach den Parlamentswahlen vom März 1999 zur Beschlussfassung vorgelegt

worden ist und die Volksabstimmung frühestens in diesem Herbst stattfinden wird, ist das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen auf den 1. Juli 2003 angesetzt worden, den Beginn der übernächsten Legislaturperiode des Baselbieter Landrates. Die Mehrheit des Parlamentes wollte damit vermeiden, dass das neue Recht während der kommenden Amtsperiode in Kraft tritt und damit möglicherweise das passive Wahlrecht verletzt werden könnte ("Spielregeln nicht während des Spiels ändern").

Unvereinbarkeitsbestimmungen für das Staatspersonal: Status quo plus Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung können dem Landrat nicht angehören, wenn sie

- a. dem direkten Weisungsrecht der Departementsvorsteherin bzw. des Departementsvorstehers unterstehen,
- b. regelmässig an Vorlagen des Regierungsrates an den Landrat mitarbeiten,
- c. den Parlamentsdiensten des Landrates angehören (Landeskanzlei, Finanzkontrolle, Rechtsdienst des Regierungsrates).

Insbesondere können dem Landrat nicht angehören:

- a. die Landschreiber und Landschreiberinnen
- b. die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen
- c. die Leiter und Leiterinnen der Dienststellen sowie deren Stellvertreter und Stellvertreterinnen
- d. die Leiter und Leiterinnen der Rechtsabteilungen der Direktionen sowie deren Stellvertreter und Stellvertreterinnen
- e. der Chief Controller oder die Chief Controllerin
- f. die Direktionscontroller und Direktionscontrollerinnen

Im neuen Dekret zum Gewaltentrennungsgesetz werden direktionsweise weitere Funktionen bezeichnet, die dem Landrat nicht angehören können.

Insgesamt entsprechen die beschlossenen Unvereinbarkeitsbestimmungen für das Staatspersonal grundsätzlich der

bisherigen Regelung. Im Detail sind die neuen Vorschriften systematischer, konsequenter und präziser gefasst worden.

Walter Mundschein



Zürich

Parlamentsreform im Kanton Zürich:

Das neue Geschäftsreglement des Zürcher Kantonsrates

Im November 1998 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit klarem Mehr einer Teilrevision des Kantonsratsgesetzes zugestimmt. Diese Gesetzesänderung bestimmte die Eckwerte einer Parlamentsreform, nämlich

- wirksamere Parlamentsstrukturen
- griffigere und auf die Bedürfnisse des New Public Management abgestimmte parlamentarische Instrumente
- eine effizientere Arbeitsweise mit kürzeren Behandlungsfristen
- eine verbesserte Oberaufsicht des Kantonsrates über die Verwaltung.

Die Grundsätze dieser Parlamentsreform sind durch eine Totalrevision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates näher ausgeführt worden. Das neue Geschäftsreglement wird seit dem 31. Mai 1999 angewendet. Es durchläuft derzeit seinen praktischen Bewährungstest.

Neue Strukturen: Ständige Sachkommissionen

Die Ratsgeschäfte sind bisher - wie in den anderen Kantonen - durch ad hoc eingesetzte Spezialkommissionen vorberaten worden. Auf Antrag kann der Kantonsrat solche Spezialkommissionen nach wie vor einsetzen. Neu ist die regelmässige Vorberatung 7 **themenorientierten** ständigen Sachkommissionen übertragen worden. Es wurden Sachkommissionen von je 15 Mitgliedern zu den folgenden Themenkreisen eingesetzt:

- Bildung und Kultur
- Energie, Umwelt und Verkehr
- Justiz und öffentliche Sicherheit



- Planung und Bau
- Soziale Sicherheit und Gesundheit
- Staat und Gemeinden
- Wirtschaft und Abgaben.

Diese Sachkommissionen behandeln an fest zugewiesenen Sitzungshalbtagen neben den Vorlagen des Regierungsrates weitere ihnen zugewiesene Geschäfte sowie die Globalbudgets aus ihrem Sachbereich. Diese Kommissionen verfügen über ein neues, griffiges Instrument: sie allein können Leistungsmotionen in den Kantonsrat einbringen, mit denen der Regierungsrat kurzfristig verpflichtet werden kann, Alternativen zu einem Globalbudget vorzulegen oder Änderungen zu konkretisieren. Dazu braucht es eine Dreiviertelmehrheit in der Kommission.

Den Sachkommissionen sind ständige, qualifizierte Sekretariate (50 Stellenprozente je Kommission) beigegeben, welche die Kommissionsgeschäfte vorbereiten, begleiten und nachbereiten. Die Sekretariate sind fachlich dem Kommissionspräsidium unterstellt; ihre Unterstützung soll die Miliztauglichkeit des Kommissionspräsidiums gewährleisten.

Beratung der Ratsgeschäfte: 3 zusätzliche Beratungsarten

Bisher hat der Zürcher Kantonsrat ausschliesslich in Freier Debatte beraten. Neu werden für dafür geeignete Geschäfte drei weitere, andere Beratungsarten eingeführt:

- die **Organisierte Debatte** mit beschränkter Redezeit je Fraktion im Verhältnis zu ihrer Grösse im Rat (in der Regel Fraktionssprecher und Antragsteller)
- die **Reduzierte Debatte** mit beschränktem Recht zur Wortmeldung
- das **Schriftliche Verfahren** ohne Recht zur mündlichen Wortmeldung.

Selbstverständlich bleibt bei allen Beratungsarten das Antragsrecht der Ratsmitglieder unangetastet. Die Geschäftsleitung stellt Antrag auf Anwendung einer anderen Beratungsart als der Freien Debatte. Wenn 45 (von 180) Rats-

mitgliedern einem entsprechenden Ordnungsantrag zustimmen, wird ein Geschäft wie bisher in Freier Debatte beraten.

Wirksamere Öffentlichkeitsarbeit

Unter dem „Regime“ der Spezialkommissionen war die Öffentlichkeitsarbeit beim Ratspräsidium konzentriert. Neu ist sie den Präsidien der ständigen Kommissionen übertragen. Diese haben einen Informationsauftrag. Das Ratspräsidium seinerseits informiert über Belange des Gesamtrates oder der Geschäftsleitung und koordiniert die Informationstätigkeit der Kommissionen. Einer wirksamen Öffentlichkeitsarbeit dient auch eine liberale Regelung bezüglich der Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle. Diese endet neu 10 Jahre nach Abschluss der Beratungen des Rates.

Bewährungstest

Seit einigen Wochen steht das neue Geschäftsreglement im Bewährungstest. Die Reformkommission unter der Leitung von Kantonsrat Dr. Balz Hösly, welche das neue Geschäftsreglement vorbereitet hat, wird mit der gleichen Offenheit, mit der sie Neues gewagt hat, Anpassungen vorschlagen, wo sich das Neue in der praktischen Anwendung zu wenig bewähren sollte oder wo Neues weiter verbessert werden kann. ●

Basel-Stadt

Vorschläge zur Parlamentsreform im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt arbeitet seit zwei Jahren die sog. Reformkommission an Vorschlägen für eine Parlamentsreform. Seit längerem empfundenen Mängel der parlamentarischen Arbeit, die pilotmässige Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, ein parlamentarischer Vorstoss zu NPM und ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission zu diesem Anzug waren der Aus-

gangspunkt. Zur Zeit befindet sich ein Zwischenbericht der Reformkommission in der Vernehmlassung bei den Fraktionen und der Regierung. Im Zentrum der Vorschläge stehen die Mitsprache des Parlaments bei der Planung der staatlichen Aktivitäten, die neue Ausgestaltung des parlamentarischen Instrumentariums und die Verbesserung der Infrastruktur des Parlaments. Mit einer Motion sollen die Gesetzgebungsarbeiten in Auftrag gegeben werden. Eine Minderheit der Kommission schlägt gleichzeitig eine Grundsatzerdebatte zu einem umfassenderen Umbau des gesamten Staatsleitungssystems vor.

Im nachfolgenden sind die wichtigsten Reformvorschläge der Kommissionsmehrheit zusammengefasst.

Behandlung des Legislaturprogramms im Parlament

Das heutige Regierungsprogramm ist neu als gemeinsames Planungsinstrument von Regierung und Parlament auszugestalten. Es enthält für alle Aufgabenbereiche die politischen Ziele und legt fest, mit welchen Mitteln und in wie vielen Jahren diese Ziele zu erreichen sind. Das neue Legislaturprogramm wird von der Regierung erarbeitet und dem Parlament zur Diskussion und Kenntnisnahme vorgelegt. Das Parlament hat die Möglichkeit in den politisch wichtigen Fragen durch Aufträge gezielt Korrekturen anzubringen.

Weiterentwicklung des Finanzplans in eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung

Das Legislaturprogramm ist durch eine rollende Jahresplanung zu konkretisieren. Dabei sind die Aufgaben mit den Finanzen direkt zu verknüpfen. Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan enthält übersichtliche und vollständige Informationen für sämtliche Aufgabenbereiche und die zur Erfüllung der vorgegebenen Ziele erforderlichen finanziellen Mittel. Er bildet die Grundlage für die Budgetierung. Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan wird dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet, jedoch nicht im Plenum, sondern nur in den



ständigen Kommissionen behandelt. Der Grosse Rat kann mit parlamentarischen Instrumenten in einzelnen Aufgabenbereichen zusätzliche Informationen verlangen oder dem Regierungsrat Aufträge erteilen.

Neue Ausgestaltung des Budgetverfahrens
Im Rahmen des Budgets werden die politischen Zielvorgaben des Legislaturprogramms und der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung konkret umgesetzt. Der Grosse Rat bewilligt die für die einzelnen Produktgruppen erforderlichen Mittel auf der Grundlage von detaillierten Informationen über die inhaltlichen Ziele und die Art der Aufgabenerfüllung. Vorgesehen ist ein zweistufiges Budgetverfahren. Mit dem Aufgabenbereichsbudget wird die Gesamthöhe der zur Verfügung stehenden Budgetmittel und ihre Verteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche festgelegt (finanzielle Vorgaben). Im Rahmen des darauf aufbauenden Produktgruppenbudgets erfolgt die detaillierte Zuteilung der finanziellen Ressourcen (Zuweisung der Mittel durch Globalbudgets).

Umgestaltung der Oberaufsicht durch das Parlament

Die Oberaufsicht des Parlaments muss sich vermehrt auf das Strategische ausrichten und darauf verzichten, auf die eigentliche Regierungstätigkeit Einfluss zu nehmen. Dazu braucht es ein neu gestaltetes Berichtswesen.

Neue parlamentarische Instrumente

Der im Rahmen anderer Reformprojekte entwickelte "Auftrag" ist das geeignete Instrument, mit dem das Parlament Entscheide im Bereich aller staatlicher Aufgaben steuern kann. Der Auftrag kann Geschäfte im Kompetenzbereich des Parlaments und des Regierungsrats zum Inhalt haben. Die Kompetenzordnung bestimmt nicht über die Zulässigkeit, sondern über die Wirkung des Auftrags für die Regierung. Wird der Regierungsrat aufgefordert, Geschäfte im Kompetenzbereich des Grossen Rates vorzubereiten, hat der Auftrag die Wirkung einer Weisung. Der Regierungsrat hat den

Auftrag auf zweckmässige Weise auszuführen und gegebenenfalls die erforderliche Änderung der Rechtsordnung in die Wege zu leiten. Wird der Regierungsrat durch einen Auftrag aufgefordert, Massnahmen zu treffen, die in seiner eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie: Der Grosse Rat setzt hier die Kriterien fest, an denen sich der Regierungsrat orientieren soll. Der Regierungsrat kann jedoch in begründeten Fällen von der Richtlinie abweichen. In diesem Fall ist er dem Grossen Rat zur Rechenschaft verpflichtet. Der weite Einsatzbereich des Auftrags bedingt eine verfahrensmässige Änderung gegenüber der Motion. Das Parlament soll die Möglichkeit haben, den Inhalt eines Auftrags abzuändern. Auch der Regierungsrat soll Abänderungsvorschläge einbringen können. Damit wird der Auftrag zu einem flexiblen Instrument der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament.

Schaffung einer modernen Organisation und Infrastruktur für die Ratsarbeit

Damit das Parlament seinen Milizcharakter bewahren kann, muss eine leistungsfähigere Organisation und Infrastruktur geschaffen werden. Die Grossratskanzlei soll zu eigentlichen Parlamentsdiensten ausgebaut werden. Es sind ständigen Kommissionen und für diese Sekretariatsstellen zu schaffen. Das Parlament soll auch eine ihm allein unterstellte Stabsstelle erhalten, welche unterstützende Aufgaben im Bereich des politischen Controllings übernimmt. Die Fraktionen sollen gewisse Kreditmittel für vertiefte Abklärungen erhalten. Neu zu regeln ist auch der Zugang der Mitglieder der parlamentarischen Kommissionen zu den für ihre Arbeit relevanten verwaltungsinternen Informationen und der Zugang zu Arbeitsplätzen mit einer modernen Infrastruktur.

*Hans Jakob Bernoulli,
Präsident der Reformkommission
des Grossen Rates*



Valais

Jeux Olympiques et parlement

Dans sa séance du mercredi 22 janvier 1997, le Grand Conseil valaisan votait deux décisions concernant les Jeux Olympiques d'hiver 2006. La première concernait une participation financière aux frais de candidature: Fr. 1'200'000.– et la deuxième assurait une garantie de 30 millions à l'organisation de ces mêmes jeux. Lui ayant ainsi donné son aval, c'est naturellement avec beaucoup d'attention que le parlement valaisan a suivi l'évolution de ce projet. Entre la votation populaire et le dépôt du dossier, plusieurs interventions de députés réclamaient suivi et transparence.

Au cours de la session de juin 1998, les parlementaires approuvaient une charte du développement durable signée entre le comité de candidature et le Conseil d'Etat, afin de répondre aux craintes exprimées par certains concernant les conséquences écologiques et sociales liées à l'organisation des JO.

Invitée en ma qualité de présidente à faire partie de la délégation valaisanne, j'étais donc à Séoul, ce 19 juin 1999, lorsque le verdict est tombé. Partie avec l'espoir de tout un peuple, j'ai vécu « en direct » et dans l'ordre les mêmes sentiments que lui: émotion, lors de la présentation de la candidature, confiance, certitude, puis incrédulité, incompréhension et déception après l'annonce du vote. Le retour fut moins gai.

Mais dans l'avion qui nous ramenait au pays, j'ai rencontré un membre du CIO, Jean-Claude Killy. Alors que je lui disais ma tristesse de rentrer ainsi les mains vides, cet homme, qui a toujours soutenu notre projet m'a répondu ceci: « Dites-leur de ma part que le travail a été bien fait. Tout ce que vous auriez pu ajouter à votre dossier n'aurait strictement rien changé. Quand le travail a été bien fait, il ne faut rien regretter. Dites-le leur avec le sourire ».



C'est ce message-là qui me reste aujourd'hui de toute cette aventure. Le lundi 21 juin 1999, lorsque l'avion qui ramenait la délégation a atterri à Sion, le parlement était là, avec la population, pour accueillir ces femmes et ces hommes qui avaient si fort travaillé à l'obtention d'un mandat finalement attribué à un autre pays. Ce fut un moment très émouvant.

Pendant quelques mois, le Valais a ainsi accroché son destin à la décision de quelques personnes extérieures, avec un espoir fou et dans une attitude beaucoup trop attentiste. Aujourd'hui, il est redevenu maître de son avenir, indépendant et souverain. Je souhaite pour ma part que la réflexion menée à cette occasion concernant notamment le développement durable ne reste pas lettre morte. Je souhaite que soit encore vrai demain, le préambule de la charte que le parlement avait approuvé l'an dernier et dont voici la teneur : « A l'occasion de la candidature de Sion aux Jeux Olympiques d'Hiver 2006, nous Valaisannes et Valaisans, responsables politiques, économiques et sociaux, culturels et associatifs, conscients de notre position entre lacs et montagnes, entre vallées et versants, de notre histoire de liens entre Nord et Sud, de nos ressources historiques, culturelles et naturelles, décidons solennellement par cette Charte de prendre pour référence le développement durable et de nous donner les moyens de sa mise en œuvre ». Supprimez la première phrase et vous avez là une belle déclaration volontariste pour une nouvelle orientation de notre tourisme.

Le Valais continuera, sans béquille olympique. Il en a les ressources. Il en a les moyens. Il en a la volonté. Lors de cette dernière session, tous les groupes politiques du Grand Conseil ont signé ensemble une résolution urgente demandant au Conseil d'Etat de « conduire les démarches pouvant faire de cet échec une occasion de répondre à de nouvelles aspirations ». L'avenir sera nôtre.

*La présidente de Grand Conseil
Marie-Paule Zufferey-Ravaz*

Eidgenossenschaft Confédération Confederazione



Partialrevision des Geschäfts- verkehrsgesetzes

Die von Volk und Ständen am 18. April 1999 angenommene neue Bundesverfassung (BV) enthält im Kapitel über die Bundesversammlung zahlreiche Anpassungen und Präzisierungen gegenüber der alten BV. Einzelne verfassungsrechtliche Neuerungen haben nun auch zwingend notwendige Anpassungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) zur Folge. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen BV (voraus-sichtlich am 1. Januar 2000) muss auch diese Ausführungsgesetzgebung in Kraft gesetzt werden können:

- a. Weil die Staatsvertragsabschlusskompetenzen des Bundesrates neu durch das Gesetz bezeichnet werden müssen, hätte das Inkrafttreten der neuen BV bei Fehlen einer Ausführungsgesetzgebung zur Folge, dass der Bundesrat keine völkerrechtlichen Verträge mehr selbstständig abschliessen dürfte. Die vorgeschlagene Regelung im GVG orientiert sich weitgehend an der heutigen, unbestrittenen Praxis.
- b. Mit der neuen BV geht die administrative Verfügungskompetenz über die Verwaltungsangelegenheiten der Bundesversammlung, insbesondere über die Parlamentsdienste vom Bundesrat an die Bundesversammlung über. Eine Ausführungsgesetzgebung ist zwingend nötig, da sonst z. B. nicht klar ist, wer nach dem Inkrafttreten der neuen BV die Beamten der Parlamentsdienste wählt. Der Generalsekretär oder die Generalsekretärin

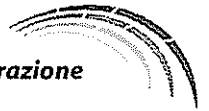
soll neu von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt werden.

c. Die Ratsverhandlungen sind zwar grundsätzlich öffentlich; in seltenen Ausnahmefällen sind aber geheime Beratungen möglich. Weil die neue BV eine gesetzliche Grundlage für solche Ausnahmen verlangt, können geheime Sitzungen ohne Ausführungsgesetzgebung nicht mehr durchgeführt werden.

d. Die neue BV sieht ausdrücklich vor, dass Volksinitiativen nicht nur ganz, sondern auch teilweise ungültig erklärt werden können. Der damit in Widerspruch stehende Wortlaut des geltenden GVG muss korrigiert werden.

e. Das Recht zur Einberufung einer ausserordentlichen Session der Bundesversammlung geht in der neuen BV von fünf Kantonen auf ein Viertel der Mitglieder des Ständerates über. Der damit in Widerspruch stehende Wortlaut des geltenden GVG muss korrigiert werden.

f. Die neue BV bringt eine klare und abschliessende Definition der Formen der Erlasse der Bundesversammlung. Es gibt keine «allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse» mehr. Gemäss geltendem GVG wurde dieser Begriff für verschiedenartige Erlasse verwendet und musste daher im GVG näher definiert werden. Das bisherige Kapitel über die «Formen der Erlasse der Bundesversammlung» kann ersetzt werden durch einige wenige präzisierende Bestimmungen über die Verordnungen der Bundesversammlung.



Detailliertere Auskünfte erteilt gerne:
 Martin Graf, Sekretär SPK, Parlaments-
 dienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 97 36,
 Fax 031 322 98 67, E-Mail:
 martin.graf@pd.admin.ch

Révision partielle de la loi sur les rapports entre les conseils

La nouvelle Constitution fédérale (cst.), approuvée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999, contient, dans son chapitre consacré à l'Assemblée fédérale, de nombreuses adaptations et précisions par rapport à l'ancienne cst. Certains nouveaux points de la constitution entraînent obligatoirement des modifications de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Cette législation d'exécution devra entrer en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. (selon toutes prévisions le 1er janvier 2000):

- a. Vu que les compétences du Conseil fédéral en matière de ratification de traités doivent être désormais définies par la loi, l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. aurait pour conséquence, en l'absence d'une législation d'exécution adéquate, que le Conseil fédéral ne pourrait plus conclure lui-même de traités internationaux. La nouvelle réglementation proposée dans la LREC se base dans une grande mesure sur la pratique actuelle, qui fait l'unanimité.
- b. La nouvelle cst. transfère du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale la compétence administrative en matière de décisions concernant les affaires administratives de l'Assemblée fédérale, en particulier des Services du Parlement. Une législation d'exécution s'impose, faute de quoi, par exemple, la question de savoir qui nomme les fonctionnaires des Services du Parlement ne serait plus réglée après l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. Le ou la secrétaire générale devra être élu par

l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

- c. Les délibérations des Chambres sont certes en principe publiques; toutefois, la possibilité existe de mener des débats à huis clos dans de rares cas exceptionnels. Etant donné que la nouvelle cst. exige une base légale pour de tels cas particuliers, des séances à huis clos ne pourraient plus être tenues en l'absence d'une législation d'exécution ad hoc.
- d. La nouvelle cst. prévoit expressément que les initiatives populaires peuvent être non seulement invalidées intégralement mais aussi partiellement. En l'espèce, il convient de corriger la teneur de l'actuelle LREC, qui se trouve en contradiction avec ce principe.
- e. Le droit de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée fédérale passe, dans la nouvelle cst., de cinq cantons à un quart des membres du Conseil des Etats. Le libellé de la LREC en vigueur, en contradiction avec la nouvelle disposition constitutionnelle, doit être corrigé.
- f. La nouvelle cst. offre une définition claire et exhaustive des actes de l'Assemblée fédérale. C'est ainsi que les «arrêts fédéraux de portée générale» ont été notamment supprimés. La LREC en vigueur utilise cette notion pour des actes de diverse nature, c'est pourquoi la loi contient également des définitions en conséquence. A présent, le chapitre actuel sur les «formes des actes de l'Assemblée fédérale» peut être remplacé par quelques dispositions définissant les ordonnances de l'Assemblée fédérale.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter: Martin Graf, secrétaire de la CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, tél.: 031 322 97 36, fax: 031 322 98 67, E-Mail: martin.graf@pd.admin.ch

Revisione parziale della legge sui rapporti fra i Consigli

Il capitolo relativo all'Assemblea federale della nuova Costituzione federale (nuova Cost.) adottata dal popolo e dai Cantoni lo scorso 18 aprile 1999 contiene numerosi adeguamenti e precisioni rispetto alla vecchia Costituzione federale. Talune innovazioni del diritto costituzionale impongono ora imperativamente anche un adeguamento della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC). All'entrata in vigore della nuova Costituzione federale (presumibilmente il 1° gennaio 2000) anche questa legislazione di esecuzione dovrà essere posta in vigore:

- a. visto che la competenza del Consiglio di concludere trattati internazionali dovrà d'ora in poi essere specificata dalla legge, l'assenza di una norma di esecuzione al momento dell'entrata in vigore della nuova Costituzione impedirebbe al Consiglio federale di concludere autonomamente nuovi trattati di diritto internazionale. L'ordinamento proposto nella LRC è ampiamente orientato sull'attuale prassi incontrastata;
- b. in virtù della nuova Costituzione la competenza decisionale amministrativa sulle unità amministrative dell'Assemblea federale – in particolare sui Servizi del Parlamento – passa dal Consiglio federale all'Assemblea federale. Una legislazione di esecuzione è assolutamente indispensabile perché nell'ipotesi contraria non risulterebbe chiaramente quale è l'autorità di nomina dei funzionari del Parlamento dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione. Il segretario generale dovrà d'ora in poi essere eletto dall'Assemblea federale (Camere riunite);
- c. i dibattiti consiliari sono di per sé pubblici, anche se in rare e eccezionali circostanze sono possibili dibattiti segreti. Dato che la nuova Costituzione istituisce una base legale per simili



eccezioni, le sessioni segrete non sarebbero più possibili senza una corrispondente legislazione di esecuzione;

- d. la nuova Costituzione prevede espressamente che le iniziative popolari possono essere dichiarate non soltanto in tutto, ma anche in parte nulle. Va pertanto corretto il testo contraddittorio dell'attuale LRC;
- e. nell'ambito della nuova Costituzione federale il diritto di convocare una sessione straordinaria dell'Assemblea federale passa da cinque Cantoni a un quarto dei membri del Consiglio degli Stati. Va pertanto corretto il testo contraddittorio dell'attuale LRC;
- f. la nuova Costituzione federale contiene una definizione chiara ed esauriente della forma degli atti dell'Assemblea federale. Non esistono più i «decreti federali di obbligatorietà generale». Conformemente alla LRC in vigore tale concetto è stato applicato a diversi tipi di atti e ha pertanto dovuto essere specificato più dettagliatamente. L'attuale capitolo sulle «Forme degli atti dell'Assemblea federale» può essere sostituito con una disposizione meno dettagliata sulle ordinanze dell'Assemblea federale.

*Per ulteriori informazioni: Martin Graf,
segretario CIP, Servizi del Parlamento,
3003 Berna, Tel. 031 322 97 36, Fax 031
322 98 67, E-Mail:
martin.graf@pd.admin.ch*



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

An die Korrespondentinnen und
Korrespondenten des
Mitteilungsblattes der SGP

Bern, 25. Mai 1999

Mutation in der Redaktion des Mitteilungsblattes; Mitteilung

Sehr geehrte Kollegin, sehr geehrter Kollege

Die Redaktion unseres Mitteilungsblattes war während rund vier Monaten verwaist, nachdem Michael Meyrat seine Tätigkeit als Redaktor mit Datum vom 20. Januar 1999 beendet hatte.

In der Person von Paul-Georg Meister steht uns als Redaktor ab sofort ein Fachmann für Medien- und Kommunikationsfragen zur Verfügung. Paul-Georg Meister trägt nun die Verantwortung für das Erscheinen unseres Bulletins. Der neue Redaktor wird gemeinsam mit Fritz Brechbühl dafür sorgen, dass in der Realisierung des Bulletins und des Internetauftrittes der SGP Synergien genutzt werden.

Ich freue mich auf eine gute Zusammenarbeit der ganzen Crew (Redaktionsgruppe, Korrespondenten und Korrespondentinnen) mit dem neuen Redaktor.

Mit freundlichen Grüßen
Im Namen der Redaktionsgruppe:

sig. Dr. Christian Wissmann,
Ratssekretär



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

A l'attention de
Mesdames et Messieurs les
correspondants du bulletin
d'information de la SSP

Berne, le 25 mai 1999

Bulletin d'information de la SSP: nouveau rédacteur en chef

Madame, Monsieur,
Cher Collègue,

M. Michel Meyrat ayant quitté ses fonctions le 20 janvier 1999 et n'ayant pas été remplacé depuis, le poste de rédacteur de notre bulletin d'information est resté vacant pendant quatre longs mois.

J'ai le plaisir de vous annoncer que ce poste est aujourd'hui repourvu: spécialiste en communication, M. Paul-Georg Meister assure à partir d'aujourd'hui la rédaction en chef de notre bulletin, et porte donc la responsabilité de sa publication. Il veillera par ailleurs avec M. Fritz Brechbühl à assurer une coordination optimale entre le bulletin de la SSP et son site Internet.

Prenant la liberté de souhaiter la bienvenue à notre nouveau rédacteur au nom et du comité de rédaction et de tous les correspondants du bulletin, et me réjouissant d'avance de notre collaboration prochaine, je vous prie d'agrèer, Madame, Monsieur, Cher Collègue, l'expression de ma considération distinguée.

Pour le comité de rédaction:

Christian Wissmann
Secrétaire du Grand Conseil
du canton de Berne



Korrespondenten Correspondents Correspondenti

Bund

Bundesversammlung

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, T: 031 322 97 36, F: 031 322 98 67, E: martin.graf@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 01 259 20 11, F: 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Thomas E. Fueter, Abteilungsleiter Sekretariat des Grossen Rates Luzern, Staatskanzlei des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, Postfach, 6002 Luzern, T: 041 228 51 11, F: 041 228 50 36

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Saarnen, T: 041 666 62 03

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landschreiber, Standeskanzlei, 6370 Stans, T: 041 618 79 02, F: 041 618 79 11

Landrat Glarus

Herr Dürscht, Ratschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 61, F: 055 646 32 19

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Gérard Vaucher, Vice-Chancelier et 2ème secrétaire du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 45, F: 026 305 10 48

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@aio.ktso.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

François Miserez, Leiter der Kanzlei, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 85 70, F: 061 267 60 09, E: francois.miserez@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65

Grosser Rat Schaffhausen

Erna Frattini, Grossratssekretärin, Rathaus, 8201 Schaffhausen, T: 052 632 73 63

Kantonsrat Appenzell AU

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39

Kantonsrat Appenzell AR

Hans-Jürg Schär, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 68 60, F: 071 352 12 77

Grosser Rat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55

**Grosser Rat Graubünden**

Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 21, F: 081 257 21 41

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Sekretär des Grossen Rates, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 12 42, F: 062 835 12 39, E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Paul Roth, Leiter Grossratskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 804 43 25

Grand Conseil Vaud

Marianne Brélaz, Vice-Chancelière du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 40 10

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, Secrétaire permanente du Grand Conseil VS, Grand Conseil, 1951 Sion, T: 027 606 21 85

Grand Conseil Genève

Myriam Boussina Mercile, Sautier, Rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1211 Genève 3, T: 022 319 22 07

Parlement Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-Chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Rue du 24 Septembre 2, 2800 Delémont, T: 032 421 52 21, F: 032 421 54 90

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

lic. jur. Heinz Herrmann, Stadtschreiber, Rathausgasse 1, 5400 Baden, T: 056 200 82 04

Stadt Bern

Irène van Stuijvenberg, Stadtschreiberin, Ratssekretariat des Stadtrates, 3000 Bern, T: 031 321 60 66

Stadt Biel – Ville de Bienne

Christine Rustichelli, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 71, F: 032 326 11 92

Landschaft Davos

Karl Matte, Landschreiber, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19

Gemeinde Dietlikon

lic. jur. Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietlikon, T: 01 744 36 30

Ville de Genève

Jean Erhardt, Secrétaire général, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, 12 11 Genève 3, T: 022 418 29 29

Gemeinde Kloten

Alice M. Aeberhard, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90

Gemeinde Köniz

Matthias Burkhalter, Ratssekretär, Grosser Gemeinderat Köniz, Ratssekretariat, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970'92 04, F: 031 970 92 17

Ville de Lausanne

François Pasche, Secrétaire municipal, Hôtel de Ville, Case postale 3280, 1002 Lausanne, T: 021 315 22 10, F: 021 315 20 03

Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschgraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13

Gemeinde Opfikon

Roger Würsch, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17

Stadt Winterthur

Dr. jur. Peter Saile, Stadtschreiber, Stadthaus, 8408 Winterthur, T: 052 267 51 21

Stadt Zug

Dr. jur. Albert Rüttimann, Stadtschreiber, Stadthaus am Kolinplatz, 6301 Zug, T: 041 728 21 02

Stadt Zürich

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12



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

27./28. August 1999, Lausanne VD

Einladung zur Jahrestagung 1999 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Sehr geehrte Damen und Herren

Welche Rolle spielen die Parlamente bei der internationalen, interkantonalen, interregionalen und interkommunalen Zusammenarbeit? Dieser Frage werden wir an der zweiten Jahrestagung der 1997 gegründeten Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen nachgehen.

Wir laden Sie freundlich zu dieser Tagung vom 27. und 28. August 1999 in Lausanne ein. Die Veranstaltung ist öffentlich und wird Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus der ganzen Schweiz in der Waadtländer Hauptstadt vereinen: Parlamentsmitglieder, Parlamentsfachleute und an Parlamentsfragen Interessierte. Das Tagungsprogramm gliedert sich in zwei Teile:

Die eigentliche **Jahresversammlung** beginnt im Saal des Grossen Rates des Kantons Waadt am **Samstag, 28. August 1999**, mit dem statutarischen Teil (9.45 – ca. 10.15 Uhr). Der Hauptteil von 10.30 bis ca. 12.30 Uhr ist dem Thema « **Die Rolle der Parlamente bei der internationalen, interkantonalen, interregionalen und interkommunalen Zusammenarbeit** » gewidmet.

Der thematische Teil wird eingeleitet mit Referaten von Silvano Möckli, Professor am Institut für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen und Mitglied des St. Galler Grossen Rates, und Adolphe Ribordy, Journalist und Mitglied des Walliser Grossen Rates. In der anschliessenden Diskussionsrunde werden wir versuchen, die Fragen in Bezug auf die Zusammenarbeit der Parlamente und ihre Rolle auf internationaler, interregionaler und interkommunaler Ebene zu beantworten. Die beiliegende Programmübersicht informiert Sie näher über den Tagungsablauf.

Am **Freitag, 27. August 1999**, wird **ab 18.00 Uhr** ein **kulturelles Vorprogramm** angeboten. Auf dem Programm steht eine Führung durch das *Musée Olympique*, bei der uns die verschiedenen Aspekte des Museums vor Augen geführt werden.

Wir freuen uns auf eine rege Teilnahme und bitten Sie, Ihre Anmeldung bis zum **30. Juni 1999** an folgende Adresse zu senden:

Secrétariat du Grand Conseil du Canton de Vaud, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne
(Tel.: 021/ 316 40 11 / Frau Mettraux - Fax : 021/316 40 19).

Zusätzliche Einladungen können beim Sekretariat der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (Adresse untenstehend) bezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen

**Der Präsident der
Schweizerischen
Gesellschaft
für Parlamentsfragen**

**Die Präsidentin des
Grossen Rates des Kantons
Waadt**

**Der Präsident des
Gemeinderates von
Lausanne**

Jean-François Leuba

Anne-Marie Depoisier

Charles-Denis Perrin

Lausanne, 31. Mai 1999



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

**Programm der Jahrestagung 1999
der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen**

27./28. August 1999 in Lausanne (VD)

* * * * *

Freitag, 27. August 1999 (Vorprogramm)

- 17h35** Ankunft im Bahnhof Lausanne; Zimmerbezug im Hotel Alpha.
- 18h00** Abfahrt ab Hotel Alpha mit der Metro nach Ouchy
Besuch mit Führung des *Musée Olympique* in Ouchy
- 19h30** Apero und Nachtessen in der *Maison de l'Elysée*
- Ca. 23h00** Rückfahrt zum Hotel Alpha

Für die Teilnahme am Vorprogramm wird ein Pauschalbeitrag von Fr. 60.-
(Museumsbesuch und Abendessen) erhoben.



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

Samstag, 28. August 1999 (Jahresversammlung 1999)

Saal des Grossen Rates des Kantons Waadt, Place du Château

- 9.45 – 10.15 Statutarischer Teil
Tagesordnung :
1. Tätigkeitsbericht 1997-1999
2. Rechnung 1997/1998
3. Revisorenbericht
4. Wahlen (Präsident/-in, Sekretär/-in, weitere Vorstandsmitglieder, Kontrollstelle)
5. Festsetzung der Mitgliederbeiträge
6. Verschiedenes
- 10.30 – 12.30 Hauptteil
- Grusswort des Präsidenten der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Jean-François Leuba.
 - Grusswort der Präsidentin des Waadtländer Grossen Rates, Anne-Marie Depoisier.
- Referate zum Thema
- Rolle der Parlamente bei der internationalen, interkantonalen, interregionalen und interkommunalen Zusammenarbeit*
- von Professor Silvano Möckli (Institut für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen), Mitglied des St. Galler Grossen Rates, und von Adolphe Ribordy, Journalist, Mitglied des Walliser Grossen Rates.
- Diskussion.
- 12.30 – 13.00 Aperó auf der Schloss-Esplanade.
Begrüssung durch den Präsidenten des Gemeinderates der Stadt Lausanne, Charles-Denis Perrin
- 13.15 Abfahrt mit dem Car zum Mittagessen im Hotel Alpha.



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

Anmeldung zur Jahrestagung 1999 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Name: _____

Vorname: _____

Adresse: _____

Telefon : _____

Bitte Zutreffendes ankreuzen:

Teilnahme am Vorprogramm vom Freitag, 27. August 1999 ja nein
(Pauschalbeitrag für Museumseintritt und Abendessen Fr. 60.-)

Teilnahme an der Jahresversammlung vom Samstag, 28. August 1999 ja nein

Teilnahme am Mittagessen nach Tagungsschluss am Samstag,
28. August 1999 (Menüpreis : Fr. 60.— inkl. Getränke) ja nein

Bitte um Reservation

- eines Einzelzimmers (Fr. 130.-)
 - eines Doppelzimmers (Fr. 179.--)
- im Hotel Alpha (****) für die Übernachtung vom 27./28. August 1999

Anreise

- mit dem Zug
- mit dem Auto

Anmeldung bitte bis spätestens 30. Juni 1999 *) an:

Secrétariat du Grand Conseil, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne - Fax 021/316.40.19

*) Bis zu diesem Termin können wir über ein Kontingent von reservierten Hotelzimmern verfügen. Wir werden uns aber auch bei später eingehenden Anmeldungen um eine Zimmerreservation bemühen. Anmeldungen ohne Zimmerreservation (z.B. bei Teilnahme nur an der Jahresversammlung am 28.8.) können auch noch später entgegengenommen werden.



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

27/28 août 1999, Lausanne VD

Invitation à la rencontre annuelle 1999 de la Société suisse pour les questions parlementaires

Mesdames, Messieurs,

Quel est le rôle des parlements dans la collaboration internationale, intercantonale, interrégionale et intercommunale ? Nous tenterons de répondre à cette question dans le cadre de la deuxième rencontre annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires qui a été fondée en 1997.

Nous avons donc le plaisir de vous inviter à participer à cette rencontre qui aura lieu les 27 et 28 août 1999, à Lausanne (Vaud). Cette manifestation se veut publique et elle réunira dans la capitale vaudoise des personnalités venant de toute la Suisse, parmi lesquelles des parlementaires fédéraux, des députés, des spécialistes des questions parlementaires et des personnes intéressées par ce sujet. Le programme comprendra deux parties.

L'assemblée annuelle débutera **le samedi 28 août 1999, à 9h.45**, dans la salle du Grand Conseil du Canton de Vaud, par la partie statutaire. La partie principale se déroulera de 10 h.30 à 12 h.30. Deux exposés sont à l'ordre du jour sur **le rôle des parlements dans la collaboration internationale, intercantonale, interrégionale et intercommunale**, l'un par Monsieur le Professeur Silvano Möckli (Institut des sciences politiques de l'Université de St-Gall), député au Grand Conseil de St-Gall, l'autre par Monsieur Adolphe Ribordy, journaliste, député au Grand Conseil du Valais.

Suite à ces exposés, une discussion aura lieu au cours de laquelle nous tenterons de répondre aux questions posées notamment en ce qui concerne la collaboration des parlements et leur rôle au niveau international, intercantonal, interrégional et intercommunal. Le programme ci-joint vous donnera un aperçu détaillé du déroulement de la rencontre.

Pour les personnes qui le souhaitent, il est possible de participer, **le vendredi 27 août 1999, à partir de 18 heures**, à un avant-programme culturel, au Musée Olympique, où une visite guidée nous permettra de découvrir les différentes facettes du musée.

Dans l'attente de vous accueillir nombreux à cette assemblée annuelle, nous vous prions de bien vouloir nous retourner votre talon d'inscription, **pour le 30 juin 1999, au plus tard**, directement au

*Secrétariat du Grand Conseil du Canton de Vaud, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne
(tél. 021/ 316 40 11/Mlle Mettraux - fax : 021/316 40 19).*

Des invitations supplémentaires peuvent être obtenues auprès du Secrétariat de la Société suisse pour les questions parlementaires, dont l'adresse figure en bas de page.

Nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre considération distinguée.

**Le Président de la Société
suisse pour les
questions parlementaires**

**La Présidente
du Grand Conseil du
canton de Vaud**

**Le Président du Conseil
communal de la Ville de
Lausanne**

Jean-François Leuba

Anne-Marie Depoisier

Charles-Denis Perrin

Lausanne, le 31 mai 1999.



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

**Programme de la rencontre annuelle 1999
de la Société suisse pour les questions parlementaires**

27/28 août 1999 à Lausanne (VD)

* * * * *

Vendredi 27 août 1999 (avant-programme)

- 17h35** Arrivée à la gare de Lausanne, attribution des chambres à l'Hôtel Alpha.
- 18h00** Départ de l'hôtel Alpha pour Ouchy avec le Métro.
Visite guidée du Musée Olympique à Ouchy.
- 19h30** Apéritif et repas à la Maison de l'Elysée.
Pour l'avant-programme du 27 août 1999, un prix forfaitaire de Fr. 60.—
(visite du Musée et repas compris) sera demandé.
- Env. 23h00** Retour à l'Hôtel Alpha.



Samedi 28 août 1999 (assemblée annuelle 1999)

Salle du Grand Conseil vaudois, Place du Château

9h45 - 10h15 Partie statutaire

Ordre du jour

1. Rapport sur les activités 1997-1999
2. Comptes 1997/1998
3. Rapport de l'organe de contrôle
4. Elections (président, secrétaire, autres membres du comité, organe de contrôle)
5. Fixation du montant des cotisations
6. Divers

10h30 - 12h30 Partie principale

- Discours de bienvenue de Monsieur Jean-François Leuba, président de la Société suisse pour les questions parlementaires.
- Discours d'ouverture par Madame Anne-Marie Depoisier, présidente du Grand Conseil du canton de Vaud.

Exposés sur le thème :

Rôle des parlements dans la collaboration internationale, intercantonale, interrégionale et intercommunale

- par Monsieur le Professeur Silvano Möckli (Institut des sciences politiques de l'Université de St-Gall), député au Grand Conseil de St-Gall
- par Monsieur Adolphe Ribordy, journaliste, député au Grand Conseil du Valais.

Discussion.

12h30 - 13h00 Apéritif sur l'esplanade du Château.

- Salutations de M. Charles-Denis Perrin, Président du Conseil communal de la Ville de Lausanne.

13h15 Départ en bus pour le dîner à l'Hôtel Alpha à Lausanne.



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

Rencontre annuelle 1999 de la Société suisse pour les questions parlementaires.

Bulletin d'inscription

Nom : _____

Prénom : _____

Adresse : _____

Tél. : _____

Veillez cocher la case qui convient :

Participation à l'avant-programme du vendredi 27 août 1999 oui non
(prix forfaitaire pour la soirée du vendredi 27 août Fr. 60.--,
visite du Musée et repas compris)

Participation à l'Assemblée générale du samedi 28 août 1999 oui non

Participation au repas de clôture de la rencontre du samedi 28 août 1999 oui non
(prix du menu : Fr. 60.-- boissons comprises)

Veillez me réserver (à ma charge)

- une chambre individuelle (Fr. 130.-)
 - une chambre double (Fr. 179.--)
- à l'Hôtel Alpha**** pour la nuit du 27 au 28 août 1999

Je me déplacerai

- en train
- en voiture

Veillez retourner le présent bulletin d'inscription avant le 30 juin 1999 *), au plus tard, à l'adresse suivante :

Secrétariat du Grand Conseil, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne - Fax 021/316.40.19

*) Nous disposons d'un certain nombre de chambres d'hôtel réservées jusqu'à la date précitée. Bien entendu, nous ferons également ce qui est notre pouvoir pour assurer la réservation d'une chambre aux personnes dont l'inscription nous parviendrait plus tard. Enfin, en ce qui concerne les personnes qui ne désirent pas qu'il leur soit réservé de chambre (par ex., parce qu'elle souhaite participer uniquement à l'assemblée annuelle du 28 août), elles peuvent sans difficulté s'inscrire ultérieurement.



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

27/28 agosto 1999, Losanna VD

Invito al Congresso annuale 1999 della Società svizzera per le questioni parlamentari

Gentili Signore e Signori,

Quale è il ruolo dei Parlamenti a livello di collaborazione internazionale, intercantonale, interregionale e intercomunale? Tenteremo di dare una risposta a questa domanda nell'ambito del secondo Congresso annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari, fondata nel 1997.

Abbiamo quindi il piacere di invitarvi a partecipare al Congresso che si svolgerà il 27 e 28 agosto 1999 a Losanna (Vaud). Si tratta di una manifestazione che si vuole pubblica e che riunirà nella capitale vodese personalità in provenienza da tutta la Svizzera, fra le quali deputati, specialisti delle questioni parlamentari e persone interessate dal tema. Il programma comprende due parti distinte.

Sabato 28 agosto 1999 si inizierà con una parte statutaria, dalle 9 h.45 alle 10 h.15. L'assemblea annuale si svolgerà dalle 10 h.30 alle 12 h.30 nella sala del Gran Consiglio del Cantone di Vaud. Sono previste due relazioni sul ***Ruolo dei Parlamenti a livello di collaborazione internazionale, intercantonale, interregionale e intercomunale***, la prima del Prof. Silvano Möckli (Istituto di scienze politiche dell'Università di San Gallo), deputato al Gran Consiglio di San Gallo, e la seconda di Adolphe Ribordy, giornalista, deputato al Gran Consiglio del Vallese.

Le due relazioni saranno seguite da una discussione nel corso della quale tenteremo di rispondere ai problemi posti, in particolare per quanto concerne la collaborazione del Parlamento e il loro ruolo a livello internazionale, interregionale e intercomunale. Il programma allegato vi informa dettagliatamente sullo svolgimento dell'incontro.

Per chi lo desidera, **venerdì 27 agosto 1999, a partire dalle 18 h**, è previsto un programma preliminare di carattere culturale al Museo Olimpico, dove una visita guidata consentirà di scoprire i diversi aspetti del museo.

In attesa di accogliervi numerosi al Congresso, vi invitiamo a ritornarci il vostro tagliando di iscrizione, **al più tardi entro il 30 giugno 1999**, direttamente al:

Secrétariat du Grand Conseil du Canton de Vaud, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne
(tel. 021/ 316 40 11 / Signora Mettraux - fax : 021/316 40 19).

Inviti supplementari possono essere ottenuti presso il Segretariato della Società svizzera per le questioni parlamentari (v. indirizzo à piè di pagina)

Gradite, gentili Signore e Signori, le nostre più vive cordialità.

**Il presidente della Società
svizzera per le questioni
parlamentari**

**La presidente del Gran
Consiglio del Cantone di
Vaud**

**Il presidente del Consiglio
comunale della Città di
Losanna**

Jean-François Leuba

Anne-Marie Depoisier

Charles-Denis Perrin

Losanna, il 31 maggio 1999.



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

**Programma del Congresso annuale 1999
della Società svizzera per le questioni parlamentari**

27/28 agosto 1999 à Losanna (VD)

* * * * *

Venerdì 27 agosto 1999 (programma preliminare)

17h35 Arrivo alla stazione di Losanna, attribuzione delle camere all'albergo Alpha.

18h00 Partenza dall'albergo Alpha per Ouchy con il Métro.
Visita guidata del Museo Olimpico di Ouchy.

19h30 Aperitivo e cena alla Maison de l'Elysée.

Per il programma preliminare del 27 agosto 1999 è riscosso un prezzo forfait di fr. 60.- (visita al museo e cena compresi)

23h00 circa Ritorno all'albergo Alpha.



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

Sabato 28 agosto 1999 (Congresso annuale 1999)

Sala del Gran Consiglio vodese, Place du Château, Losanna

9h45

Parte statutaria

Ordine del giorno

1. Rapporto d'attività 1997 - 1999
2. Conti 1997/1998
3. Rapporto dell'organo di revisione
4. Elezioni (presidente, segretario, altri membri del comitato, organo di revisione)
5. Determinazione dell'importo delle quote sociali
6. Diversi

10h30 - 12h30

Parte principale

- Discorso di benvenuto di Jean-François Leuba, presidente della Società svizzera per le questioni parlamentari.
- Discorso di apertura di Anne-Marie Depoisier, presidente del Gran Consiglio del cantone di Vaud.

Relazioni su tema:

Ruolo dei parlamenti a livello di collaborazione internazionale, intercantonale, interregionale e intercomunale

Relatore: Prof. Silvano Möckli (Istituto di scienze politiche dell'Università di San Gallo), deputato al Gran Consiglio di San Gallo

Relatore: Adolphe Ribordy, giornalista, deputato al Gran Consiglio del Vallese.

Discussione.

12h30 - 13h00

Aperitivo sul piazzale del Château.

Discorso di benvenuto di Charles-Denis Perrin, presidente del Consiglio comunale della città di Losanna

13h15

Partenza in autobus per il pranzo all'albergo Alpha di Losanna.



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

Congresso annuale 1999 della Società svizzera per le questioni parlamentari

Tagliando di iscrizione

Cognome : _____

Nome : _____

Indirizzo : _____

Tel. : _____

Segnare con una crocetta quanto conviene :

Partecipazione al programma preliminare di venerdì 27 agosto 1999
(prezzo forfait per la serata fr. 60.--, visita al museo e cena compresi) sì No

Partecipazione all'Assemblea generale di sabato 28 agosto 1999 sì No

Partecipazione al pranzo di chiusura del Congresso di sabato 28 agosto
1999 sì No
(prezzo del menu : Fr. 60.—bibite comprese)

Vi prego di prenotarmi

- una camera singola (Fr. 130.-)
 - una camera doppia (Fr. 179.--)
- all'albergo Alpha**** per la notte dal 27 al 28 agosto 1999

Arriverò verosimilmente

- in treno
- in automobile

**Vogliate inviare il presente tagliando di iscrizione entro il 30 giugno 1999 *) al più tardi ,
al seguente indirizzo :**

Secrétariat du Grand Conseil, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne - Fax 021/316.40.19

*) Sino a questa data possiamo ancora disporre di un contingente di camere d'albergo prenotate. Anche in caso di iscrizione dopo questa data ci sforzeremo di prenotare una camera. Le iscrizioni senza prenotazioni di camera (p. es. in caso di sola partecipazione al Congresso annuale del 28 agosto) possono essere effettuate anche più tardi.



