



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*

*August 2000 – Nr. 2 – 3. Jahrgang
Août 2000 – No. 2 – 3ème année
Agosto 2000 – No. 2 – terzo anno*

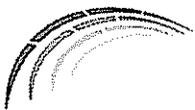
Inhalt – Sommaire – Indice

Über die Funktionen eines kantonalen Parlaments

Kantonale Legislativen: Defizitäre oder ausgebaute Arbeitsparlamente?

SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Behandlung von Petitionen



Impressum

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint drei Mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und

Abonnemente: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Telefon 032 / 653 87 57,

Fax 032 / 653 87 67, parlament@pgm.ch

Redaktionsschluss: 15. Oktober

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail. (parlament@pgm.ch)

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: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Granges, Téléphone 032 / 653 87 57,

Télécopie 032 / 653 87 67,

parlament@pgm.ch

Délai rédactionnel: 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. (parlament@pgm.ch)

Il bollettino 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: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Telefono 032 / 653 87 57,

Fax 032 / 653 87 67, parlamento@pgm.ch

Termine redazionale: 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 alla redazione, possibilmente per e-mail. (parlamento@pgm.ch)



Inhaltsverzeichnis

Index

Indice

<i>Über die Funktionen eines kantonalen Parlaments</i>	4
<i>Kantonale Legislativen: Defizitäre oder ausgebaute Arbeitsparlamente?</i>	14
<hr/>	
Schwerpunkt - Le thème - Il tema:	
<i>Behandlung von Petitionen</i>	22
<i>Beschwerden, Petitionen und Einzelinitiativen vor Gemeindeparlamenten</i>	23
<i>Petitionen und Beschwerden an den Grossen Rat des Kantons Luzern</i>	24
<i>Ricorsi e petizioni al Gran Consiglio Ticinese</i>	25
<hr/>	
Mitteilungen – Nouvelles – Notizie	
<i>- Basel-Land,</i>	27
<i>- Winterthur, Thun</i>	27
<hr/>	
Einladungen	
<hr/>	
Korrespondentinnen und Korrespondenten	
Correspondents et correspondentes	
<hr/>	



Über die Funktionen eines kantonalen Parlaments

ERWEITERTE FASSUNG EINES REFERATS VOR MITGLIEDERN DES LANDRATES UND DES REGIERUNGSRATES DES KANTONS URI

VON SILVANO MOECKLI

I. Thema

Der berühmte deutsche Soziologe Max Weber meinte 1919 über die englischen Parlamentarier, sie seien "normalerweise nichts anderes als gut diszipliniertes Stimmvieh".¹ Und er fügte bei: "Bei uns im Reichstag pflegte man zum mindesten durch Erledigung von Privatkorrespondenz auf dem Schreibtisch vor seinem Platz zu markieren, dass man für das Wohl des Landes tätig sei." Offenbar beschränkte sich die Funktion des englischen Parlaments in den Augen Max Webers auf die Unterstützung der Regierung, während er dem Reichstag immerhin noch eine gewisse Repräsentationsfunktion zubilligte.

Dieser Aufsatz handelt von den Funktionen eines kantonalen Parlaments.² Die Hauptfragestellung lautet, welche Beiträge ein Parlament für das Funktionieren des politischen Betriebes in einem Kanton leistet. Nach einer Vorbemerkung über die Stellung und Arten von Parlamenten skizziere ich als theoretischen Rahmen zunächst ein einfaches Input-Output-Modell des politischen Prozesses. Ich versuche dann, den Stellenwert und die Funktionen des Parlaments innerhalb dieses Prozesses zu analysieren. Ich beurteile anschliessend, wie gut (oder wie schlecht) ein kantonales Parlament seine Funktionen erfüllt bzw. mit den gegebenen Ressourcen erfüllen kann. Schliesslich wechsle ich die Perspektive und gehe, bildlich gesprochen, von der Vogel- zur Froschperspektive über. Ich behandle aus der Sicht des einzelnen Parlamentsmitglieds die Frage,

was es tun kann, um seine Funktionen möglichst gut zu erfüllen. Ganz am Schluss mache ich einige allgemeine Bemerkungen zum Geschäft der Politik.

II. Stellung und Arten von Parlamenten

Gesetzmässigkeiten im Sinne von Naturgesetzen gibt es im Bereich der Politik nicht. Analysiert man Aussagen von Repräsentanten eines Staatsorgans über die Einflussmöglichkeiten desselben, so stellt man immerhin eine schöne Regelmässigkeit fest, nämlich dass die eigenen Möglichkeiten und Kompetenzen als ungenügend empfunden werden, unausgesprochen unterstellend, dass dies bei anderen Organen bzw. Personen völlig anders sei. Parlamentarier bilden hier keine Ausnahme. Dieser Befund wird in diesem Fall sogar positiv verstärkt durch zahlreiche Studien und Aussagen von Politikwissenschaftlern. Wirft man einen Blick in die internationale politikwissenschaftliche Literatur, so scheint es fast zum guten Ton zu gehören, über einen "Funktionsverlust" der Parlamente zu klagen.³ Schon vor mehr als 75 Jahren glaubte Lord Bryce den "Niedergang der Parlamente" diagnostizieren zu können.⁴ Der Klagelieder sind viele. So wird etwa festgestellt, dass das Parlament bezüglich Sachwissen, Know-how und Ressourcen mit der Regierung und der Verwaltung nicht mithalten könne, dass die zunehmende internationale Kooperation

der Regierungen die Kompetenzen von Parlament und Volk untergrabe, dass das New Public Management das Parlament zum Statisten degradiere, ja dass die Parlamente zu reinen Akklamations- und Ratifikationsorganen degeneriert seien.

Art, Aufgaben und Stellenwert von Parlamenten sind, im historischen und internationalen Vergleich gesehen, sehr unterschiedlich. Unter den Kriterien des Zeitaufwandes, der Entschädigung und der Infrastruktur können Honoratioren-, Berufs-, Halbberufs- und Milizparlament unterschieden werden. Von der Arbeitsweise her unterscheidet man Rede- und Arbeitsparlamente, also solche, die ihre Hauptfunktion im Schaulaufen und in der öffentlichen Präsentation von Argumenten sehen und solche, die darüber hinaus hinter verschlossenen Türen Problemlösungen diskutieren und Kompromisse erarbeiten.

Die kantonalen Parlamente der Schweiz sind Milizparlamente. Die parlamentarische Tätigkeit erfolgt neben- und zu einem guten Teil auch ehrenamtlich. Die Infrastruktur der kantonalen Parlamente ist eher rudimentär, die Entschädigung ist bescheiden, und die knappen personellen Ressourcen sind gewöhnlich nicht direkt der Parlamentsleitung unterstellt. Von der Arbeitsweise her sind die Parlamente Arbeitsparlamente. Ohne nähere Begründung veranschlage ich das politische Gewicht der kantonalen Parlamente – im internationalen Vergleich gesehen – als mittelstark bis schwach, mit einer Tendenz zu einem Gewichtsverlust.

III. Thesen

Nicht nur in der Wirtschaft sind die Anforderungen für die Ausübung von Berufstätigkeiten



gestiegen; für die Politik gilt dasselbe. Die Bürgerschaft ist zunehmend outputorientiert – d.h. stellt hohe Erwartungen in die Leistungen des Staates – und ist gleichzeitig immer weniger bereit, den notwendigen Input in Form von Partizipation und finanziellen Abgaben zu erbringen. Das Parlament muss sich den gewandelten und höheren Anforderungen und Ansprüchen genauso stellen wie Regierung und Verwaltung. Wenn sich das Parlament erfolgreich anpassen kann, würde ich nicht von einem Funktionsverlust, sondern von einem Funktionswandel sprechen.

Meine These 1 lautet: Ein Funktions- oder Bedeutungsverlust des Parlaments tritt dann ein, wenn das Parlament nicht in der Lage oder nicht willens ist, sich die zur Erfüllung der anspruchsvolleren Aufgaben notwendigen Kenntnisse, Instrumente und Ressourcen anzueignen.

Das Parlament kann die gesteigerten Anforderungen nur erfüllen, wenn es sich seiner Funktionen im politischen Gesamtprozess bewusst ist, den Willen hat, diese tatsächlich auszuüben sowie über die nötige Software und Hardware verfügt. Die Software besteht in diesem Fall aus Know-how und Fachkenntnissen, die Hardware aus einer ausreichenden personellen und sachlichen Infrastruktur.

Ein Dauerbrenner ist das delikate Verhältnis von Parlament und Regierung.⁵ Alle historische Erfahrung lehrt, dass Macht missbraucht wird, wenn sie nicht durch Gesetze gebündelt, durch Demokratie breit abgestützt, auf mehrere Machsträger verteilt sowie durch Grundrechte beschränkt wird.⁶ Die Aufteilung auf mehrere Machsträger gebietet, dass die Kompetenzen des Parlaments strikt von jenen der Regierung getrennt sind und dass eine wechselseitige Kontrolle und eine Balance der Kompetenzen bestehen.

Weil Regierung und Parlament aber schliesslich gemeinsam politische Leistungen für Gesellschaft und Wirtschaft erbringen müssen, ist es meine These 2, dass die beiden Staatsorgane Parlament und Regierung zwar in den Kompetenzen strikt getrennt bleiben, in den Prozessen aber stärker zusammenarbeiten müssen.⁷ Es ist im Interesse des Parlaments, dass die Regierung stark ist, und es kann nicht im Interesse der Regierung liegen, ein schwaches Parlament zu haben, obwohl die Vorstellung verlockend wäre.

IV. Ein Modell des politischen Prozesses

Ein politisches System transformiert, kurz gesagt, politische Forderungen in politische Entscheide, und zwar fällt es autoritative Entscheide, die für alle Angehörigen eines politischen Verbandes verbindlich sind. Den Kern des Systems bilden staatliche und nichtstaatliche Akteure (vgl. Abb. 1), die Forderungen aus dem sozialen und dem ökonomischen System aufgreifen, transportieren, selektieren, ausgleichen und in staatliche Entscheide transformieren.

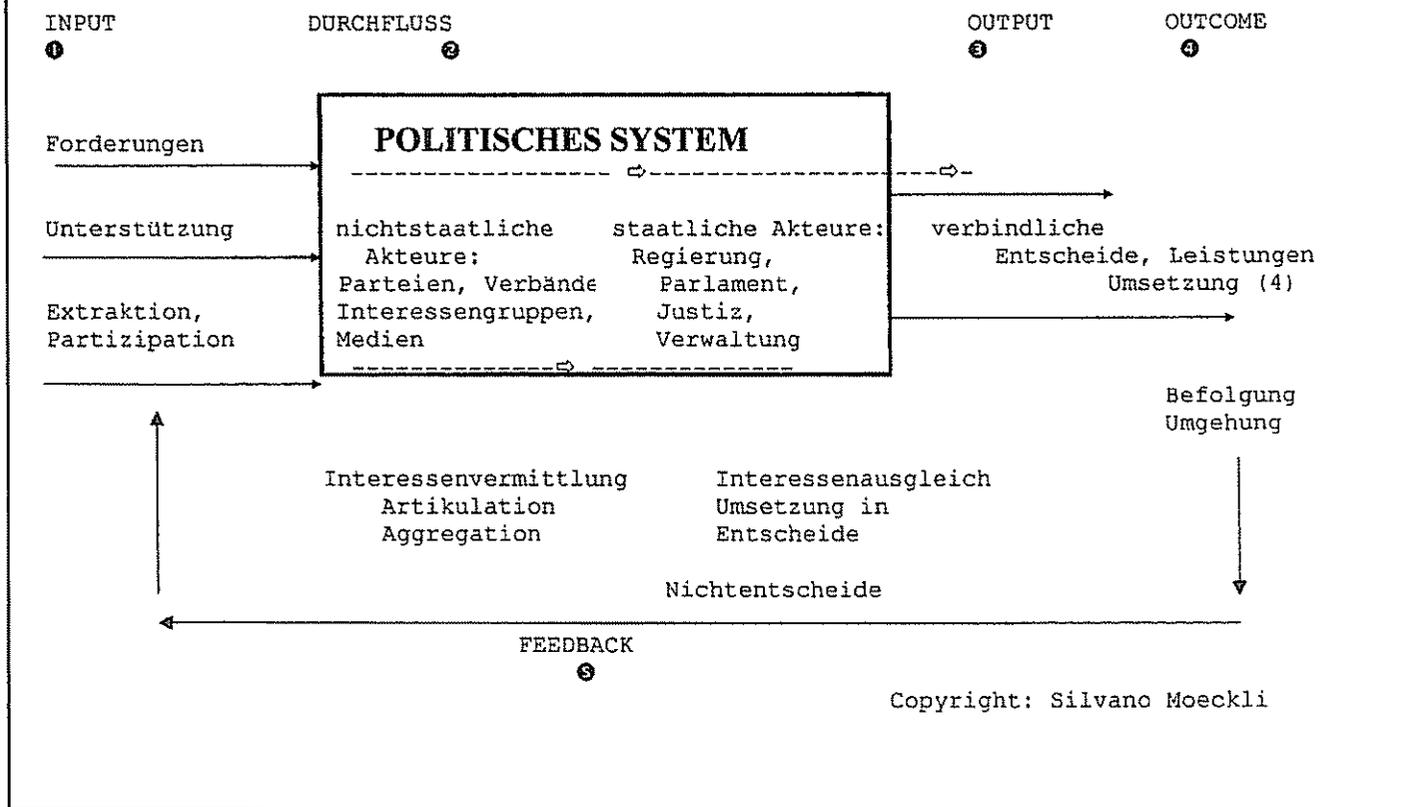
Ein politischer Prozess hat nach diesem Modell fünf Phasen. Am Anfang steht eine politische Forderung, der Input ins System (Phase 1). Diese Forderung wird von nichtstaatlichen Akteuren zu den staatlichen transportiert (Beginn von Phase 2). Aber beileibe nicht jede Forderung wird auch in eine Entscheidung, einen "Output", umgesetzt (Phase 3). Politische Parteien greifen vor allem jene Forderungen auf, die Unterstützung, d.h. Wählerstimmen, verheissen. Medien transportieren Forderungen, die möglichst aufmerksamkeitserregend sind. Und die staatlichen Akteure setzen eine Forderung

dann am ehesten um, wenn genügend öffentlicher Druck dahinter steht. Oft sind die Forderungen auch widersprüchlich. Verschiedene Interessen müssen ausgeglichen, Kompromisse gesucht werden. Kommt es zu einer Entscheidung, so ist mit Phase 3 (dem Output) der Prozess aber noch nicht abgeschlossen. Entscheide müssen umgesetzt werden (Outcome, Phase 4). Da jedes staatliche Handeln eine rechtliche Grundlage haben muss, können jene, die Nachteile befürchten, die Entscheidung möglicherweise auf gerichtlichem Wege blockieren. Oder sie werden versuchen, die neuen Regeln zu umgehen, ja sogar Widerstand zu leisten. Eine Rechtsnorm wirkt meistens nicht genau so, wie man sich das ausgedacht hat. Mängel und unerwünschte Folgewirkungen erzeugen neue Forderungen. Es kommt zu einem Feedback (Phase 5), womit der politische Kreislauf geschlossen ist.

Ein Beispiel: Eine neue Freizeitaktivität, das Bungeejumping, entsteht. Anfänglich gibt es keine staatlichen Normen, was den Betrieb und die Ausbildung der Betreiber betrifft. Bis sich ein tödlicher Unfall ereignet.⁸ Die staatlichen Akteure werden sofort sowohl mit Forderungen nach einem Abseitsstehen wie nach gesetzlichen Eingriffen konfrontiert. Dies ist der Input. Beim Durchfluss zeigt sich, dass die Erfüllung der Forderungen nach Reglementierung finanzielle Konsequenzen hätte. Entscheide werden gefällt (der Output), doch man kann nicht sicher sein, wie sich diese in der sozialen Wirklichkeit auswirken (Outcome). Vielleicht hat eine Überreglementierung zur Folge, dass der "Adventure-Ferienmarkt" sich von der Schweiz ins Ausland verlagert. Dies wiederum passt der Tourismusbranche nicht. Neue Forderungen entstehen (Feedback).



Abb. 1: Modell des politischen Prozesses



V. Die Funktionen eines Parlaments

A. Die Funktionen im politischen Prozess

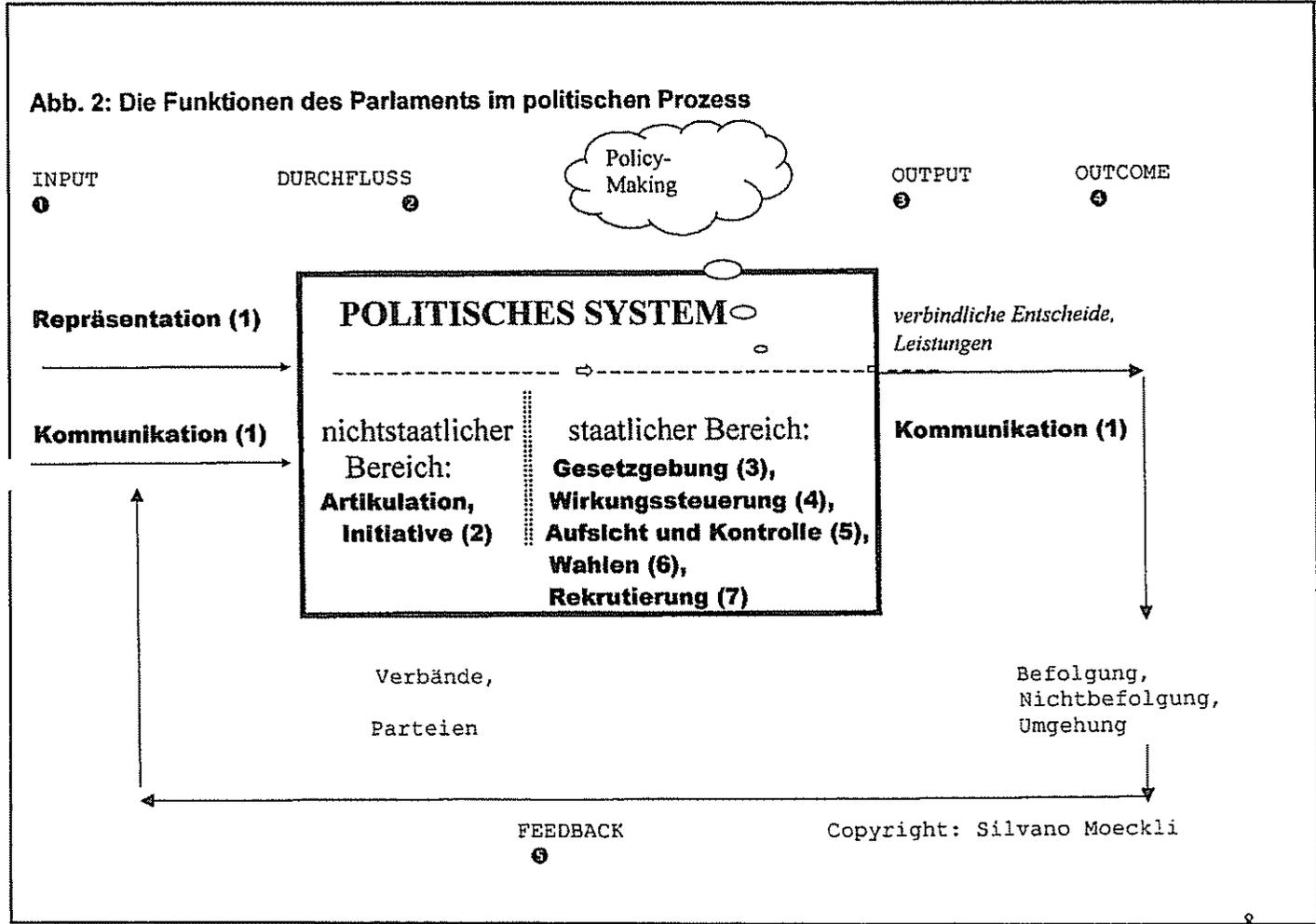
Funktion ist sprachlich abgeleitet vom Lateinischen "functio" = Tätigkeit, Aufgabe. Funktion meint aber nicht das Gleiche wie Kompetenz oder Zuständigkeit. Gemeint ist der tatsächliche Beitrag, welcher ein Systemelement für das Funktionieren des gesamten politischen Prozesses und für die Lösung von Problemen leistet.

Im folgenden möchte ich auf einer abstrakten Ebene die Funktionen des Parlaments innerhalb des darge-

stellten Modells analysieren. Ein Katalog von fünf Funktionen des Parlaments ist bereits 1867 von Walter Bagehot in seinem Werk "The English Constitution" erstellt worden. Bagehots Katalog ist in der Folge von Politikwissenschaftlern weiterentwickelt worden. Im folgenden möchte ich sieben Funktionen unterscheiden. Diese Funktionen ordne ich in das skizzierte Modell des politischen Prozesses ein. Um die Dinge nicht unnötig zu komplizieren, verzichte ich auf eine weitere Differenzierung in Prozess-, System- und Policy-Funktionen. Auch unterscheide ich nicht zwischen repetitiven und nicht-repetitiven staatlichen Entscheidungen.

B. Repräsentation und Kommunikation

Ein Parlament repräsentiert als Ganzes und in seinen Teilen die gesamte Wählerschaft. In rein parlamentarischen Demokratien ist das Parlament das einzige durch das Volk direkt legitimierte Staatsorgan. Idealerweise sollte das Parlament ein verkleinertes – eben repräsentatives – Abbild der Wählerschaft sein. Die territoriale Repräsentation wird institutionell abgesichert durch Wahlkreise, die parteipolitische durch das Verhältniswahlrecht. Hinzu können, rechtlich zwingend oder freiwillig befolgt, diverse Quoten kommen, etwa bezüglich Geschlecht, Alter, Berufszugehörigkeit. Die regelmässige, institutionell geregelte Zusam-



menführung von Repräsentanten aus allen Regionen, aus verschiedenen sozialen Schichten, Berufsgruppen, Alterskategorien und von Männern und Frauen hat den Vorteil, dass Menschen mit unterschiedlichen Interessen und Werten sich wechselseitig mit Anliegen anderer Gruppen auseinandersetzen müssen, wodurch das Bewusstsein der Relativität der eigenen Interessenlage geschärft wird. Im Idealfall reifen in einem Aushandlungsprozess Entscheide, die den Bedürfnissen aller Beteiligten wenigstens teilweise gerecht werden.

Man dieser Stelle insbesondere die Kommunikation über die Grenzen des politischen Systems hinaus gemeint, d.h. die Kommunikation

mit der Gesellschaft und der Wirtschaft. In der Inputphase bedeutet dies, dass das Parlament Anliegen und Forderungen – oft vermittelt durch Parteien und Verbände – aufnimmt und in den Policy-Making-Prozess einfließen lässt. Das Parlament ist Mittler zwischen dem Volk und der Regierung bzw. Verwaltung. Es soll auch "Forum der Nation" sein, in dem die in der Nation vorhandenen Meinungen und Werte zum Ausdruck kommen. In der Outputphase hat das Parlament die autoritativen Entscheide zu erklären und um Unterstützung dafür zu werben. Freilich tritt das Parlament, anders als die Regierung, in der Kommunikation nach aussen nicht als Einheit auf. Wer in die Minderheit versetzt wurde, dem steht es frei, in der Out-

putphase die Opposition gegen getroffene Entscheide anzuführen. Dies ist gerade in der schweizerischen Referendumsdemokratie von besonderer Bedeutung und mit ein Grund dafür, weshalb breit abgestützte Konsenslösungen bevorzugt werden. Bei Gesetzesvorlagen sollen keine breiten Angriffsflächen, die zur Ergreifung eines Referendums führen können, mehr vorhanden sein.

C. Initiative und Artikulation

Es ist keineswegs so, dass das "Volk" einen klaren Willen und klare Forderungen hätte, die der Parlamentarier nur noch in den staatlichen Bereich des politischen Systems zu transportieren bräuchte. In ihrer



Eigenschaft als Angehörige von Parteien und Verbänden haben Parlamentarier Einzelforderungen zu selektieren, zu bündeln und möglichst wirksam zu artikulieren. Dazu gehört auch das Bekanntmachen eines politischen Problems in der Öffentlichkeit, das sog. Agenda-Setting. Das Parlament ist also nicht nur reaktiv, sondern auch initiativ. In der Schweiz gehen viele Anstösse zur Modifikation bestehender oder zur Schaffung neuer Gesetze von Parlamentsmitgliedern aus. Im internationalen Vergleich freilich ist das Schwergewicht der gesetzgeberischen Initiative auf die Regierung übergegangen.⁹ Die Initiativfunktion kann im direktdemokratischen System der Schweiz auch von einem Teil des Elektorsats wahrgenommen werden, über die Volksinitiative.

D. Gesetzgebung

Die Gesetzgebung ist die klassische Hauptfunktion des Parlaments. Deshalb auch die oft verwendete, aber gleichwohl falsche Gleichsetzung Parlament = Legislative. Besieht man etwas näher, wie ein Gesetz entsteht, so stellt man schnell fest, dass das Parlament allenfalls Gesetze erlässt, aber in den wenigsten Fällen in der Lage ist, selbst Gesetze zu machen. Die Ausarbeitung von Gesetzen liegt vielmehr in den Händen von Regierung und Verwaltung.¹⁰ Es handelt sich dabei um eine äusserst anspruchsvolle Aufgabe, die zu erfüllen ein mit wenigen Ressourcen ausgestattetes Milizparlament gar nicht in der Lage ist. Erst wenn schon ein Gesetzesentwurf vorliegt, befasst sich das Parlament damit. Das Parlament hat zwar die Kompetenz, Gesetze zu beraten und zu beschliessen, aber es steht in der Schweiz immer noch eine politische Nachentscheidung in Form einer Volksabstimmung offen.

Durch die Internationalisierung der Rechtssetzung wird freilich auch die Gesetzgebungsfunktion von Regierung und Verwaltung geschwächt. Zu einem ausgearbeiteten Konkordat oder internationalen Abkommen kann oft nur noch Ja oder Nein gesagt werden, faktisch sogar nur noch Ja.¹¹

E. Wirkungssteuerung

Noch vor wenigen Jahren hat man sich von Budgetfunktion des Parlaments gesprochen. Im Zug des NPM empfiehlt es sich, diese Funktion nicht allein auf den finanziellen Input der staatlichen Aktivitäten zu beziehen. Die klassische Budgetfunktion besagt, dass das Parlament mit der Bewilligung oder Verweigerung von finanziellen Mitteln (Einnahmen wie Ausgaben) wenigstens ein Mal im Jahr sehr detailliert in das staatliche Handeln eingreifen kann. Unbefriedigend an diesem System ist, dass das Parlament zwar darüber befindet, was die einzelnen Amtsstellen an finanziellen Mitteln bekommen, nicht aber darüber, was sie leisten. Deshalb soll das Parlament nach der Doktrin des NPM Ziele über die Wirkungen staatlichen Handelns vorgeben und die finanziellen Mittel dafür global bewilligen. Dies nenne ich Wirkungssteuerung. Damit dieses System funktioniert, muss das Parlament freilich in der Lage sein, die Wirkungsziele zu definieren sowie deren Erfüllung anhand von Indikatoren zu kontrollieren. Ein Milizparlament mit bescheidenen personellen Ressourcen kann dies nicht. Etliche kantonale Parlamente sind mittlerweile zur Auffassung gelangt, dass Verwaltungsreform auch eine Parlamentsreform bedingt, wenn das Parlament keinen Funktionsverlust erleiden möchte.

F. Aufsicht und Kontrolle

Neben der Gesetzgebung ist die Kontrolle eine der klassischen Funktionen des Parlaments. Artikel 87 der Verfassung des Kantons Uri weist dem Landrat die "Oberaufsicht" über alle Behörden zu, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion verfügt das Parlament über klassische Instrumente wie ständige Kommissionen, Anfrage und Untersuchung. Da nach Einführung des NPM dem Parlament die Kontrolle der Erreichung der Wirkungsziele obliegt, benötigt es eine Stabsstelle als Controllerdienst.¹²

In der Schweiz erfolgt die Kontrolle der Regierung nicht durch die Opposition allein, sondern durch alle Parlamentsfraktionen. Der klassische Dualismus Parlament/Regierung spielt, im internationalen Vergleich gesehen, am ehesten noch in den USA und der Schweiz¹³, weil in parlamentarischen Demokratien die Regierung die Parlamentsmehrheit meist zu disziplinieren weiss.

G. Wahlen

Dem Parlament obliegen verschiedene Wahlen, im Kanton Uri beispielsweise die Wahl des Erziehungsrates, des Spitalrates, des Kommandanten des Urner Bataillons und zu meiner Überraschung auf Vorschlag des Regierungsrates die Wahl der Vorsteher und Stellvertreter der regierungsrätlichen Direktionen. Wahl durch das Parlament bedeutet, dass Kandidaturen für solche Ämter viel stärker im Licht der Öffentlichkeit stehen.

Eine wichtige Wahlbefugnis haben die kantonalen Parlamente in der Schweiz freilich nicht, nämlich die Wahl der Regierung. In der klassischen parlamentarischen Demokratie kann das Parlament die Regierung auch stürzen; auf der anderen Seite



kann die Regierung das Parlament auflösen. Die Wahl durch das Volk stärkt die Regierung, macht sie vom Parlament unabhängiger und legitimiert sie direktdemokratisch.

H. Rekrutierung

Der Rekrutierungsfunktion wird gewöhnlich bei der Analyse des Parlaments wenig Beachtung geschenkt. Man findet sie auch nirgends in einer Rechtsnorm. Sie besteht nämlich darin, dass das Parlament gewöhnlich die Rekrutierungsbasis für Regierungsmitglieder sowie Mitglieder anderer wichtiger Organe ist. Nicht immer, aber sehr oft, sitzen Regierungsmitglieder vorher im Parlament. Das Parlament ist der Ort, wo man die Qualitäten potentieller Regierungsmitglieder beurteilen kann, es ist die "Schule der Politiker".

VI. Beurteilung der Erfüllung der Funktionen auf der Makroebene

Wie gut oder wie schlecht erfüllt ein kantonales Parlament heute seine Funktionen? Ich kann meine Beurteilung empirisch nicht breit abstützen¹⁴; sie erfolgt vielmehr aufgrund von einzelnen Beobachtungen und im Vergleich mit ausländischen Parlamenten. Die Repräsentations- und Kommunikationsfunktion wird im allgemeinen gut wahrgenommen, was auch der feinmaschigen politischen Organisation in der Schweiz zu verdanken ist. Schon aufgrund der Kleinheit der Kantone und Gemeinden sind Parlament und Regierung nahe bei den Wahlberechtigten. In der Funktion als Mittler und im Agenda Setting wird das Parlament freilich immer stärker durch Verbände und Medien konkurrenziert.

Die Artikulations- und Initiativfunktion wird naturgemäss von einzelnen Parlamenten und Parlamentariern unterschiedlich erfüllt. Manche Parlamente sind eher aktiv, andere eher reaktiv. Innerhalb der Parlamente gibt es Mitglieder, die diese Funktion mehr im Licht der Öffentlichkeit erfüllen. Andere bevorzugen den stilleren Weg mit direkter Kommunikation mit Regierung und Verwaltung.

Bei der Gesetzgebungsfunktion ist gewiss ein Funktionsverlust eingetreten. Die Gesetzgebung, auch die Adaptation eidgenössischer Normen und die zwischenstaatlichen Vereinbarungen, ist komplexer und anspruchsvoller geworden. Oft kann das Parlament ausgearbeitete Gesetze und Konkordate nur noch absegnen.

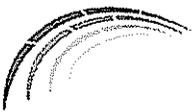
Eine grosse Herausforderung für das Parlament ist die Wirkungssteuerung. Es ist sicher richtig, dass sich das Parlament nicht mehr um jedes finanzielle Detail kümmert, sondern vielmehr Globalkredite beschliesst. Gibt das Parlament indessen die klassische Budgetfunktion ab, so kann es diesen Verlust nur kompensieren, wenn es in der Lage ist, Wirkungsziele zu setzen, Indikatoren festzulegen und die Einhaltung der Ziele zu kontrollieren. Heute hat es dazu weder die notwendigen Kenntnisse noch die notwendige Infrastruktur. Das Parlament hat keine funktionelle Unabhängigkeit von der Regierung. Oder anders gesagt: Die Regierung könnte gut ohne Parlament funktionieren¹⁵, nicht aber das Parlament ohne die Regierung.

Im Bericht der Parlamentarischen Begleitkommission für die Reorganisation der kantonalen Verwaltung des Kantons Uri vom 3. April 2000 heisst es sehr richtig, dass "die Auswirkungen von WOV auf ... den Landrat als sehr schwerwiegend zu bezeichnen sind". Der Landrat dürfe

nicht zu "einer Institution mit folkloristischem Charakter verkommen".

Der Urner Regierungsrat schreibt in seinem Bericht vom 20. März 2000 an den Landrat zur Verwaltungsreform: "Im fruchtbaren Zusammenspiel zwischen Landrat, Regierung und Verwaltung sieht der Regierungsrat die grössten Chancen für eine modernisierte Verwaltung." Doch wie zwingt man das zusammen, Zusammenspiel bzw. Zusammenarbeit auf der einen Seite und klare Trennung der Gewalten auf der anderen? Ich komme zurück auf meine These 2. Die Kompetenzen von Parlament und Regierung müssen strikt getrennt bleiben - bzw. beispielsweise in bezug auf die Sekretariate der beiden Staatsorgane separiert werden.¹⁶ In den Prozessen dagegen müssen Regierung und Parlament gemeinsam auf das gleiche Ziel hinarbeiten und stärker kooperieren.¹⁷

Die Aufsichts- und Kontrollfunktion wird im allgemeinen gut wahrgenommen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es in der Schweiz keine klare Scheidung in Regierungs- und Oppositionsparteien gibt. In der parlamentarischen Demokratie ist nämlich bei der Mehrheitspartei die Verschränkung zwischen Regierung und Parlamentsfraktion zu stark, als dass eine wirksame Kontrolle stattfinden könnte. Es ist mit Blick auf die Kontrolle wichtig, dass immer wieder personelle Wechsel stattfinden, damit das partei- und organübergreifende kameradschaftliche Zusammengehörigkeitsgefühl nicht die Kontrollfunktion lähmt. Dies gilt insbesondere für kleine politische Systeme. Bei der Kontrolle ist insbesondere die präventive Wirkung bedeutsam: Regierung und Verwaltung müssen wissen, dass es eine Instanz gibt, welche die Oberaufsicht wahrnimmt und diese auch wirksam ausübt. Dies hat nichts mit Misstrauen



zu tun, sondern mit einer notwendigen Gewaltenteilung und Gewaltenteilung.

Wahl- und Rekrutierungsfunktion sind in der Regel weniger problematisch. Sie setzen nicht Fachkenntnisse voraus, wohl aber Kenntnisse der Personen. Diese sind in einem kleinen Kanton ohne weiteres gegeben.

VII. Die Erfüllung der Funktionen auf der Mikroebene

Im letzten Teil wechsele ich, wie angekündigt, in die Froschperspektive und betrachte die Funktionen des Parlaments aus der Sicht des einzelnen Parlamentsmitglieds. Was kann es tun, um seinen Teil zur Erfüllung der Parlamentsfunktionen beizutragen? Ich mache zunächst eine allgemeine Bemerkung und gehe dann die Funktionen im Einzelnen durch.

Diese allgemeine Bemerkung ist banal und betrifft die Fachkenntnisse und den Arbeitseinsatz. Es mag ja sein, dass man im Glücksfall einfach passiv abzuwarten braucht, bis einem der politische Erfolg wie eine reife Frucht in den Korb fällt. Manchmal gelingt auch ein souveräner medialer Auftritt bei absoluter Ahnungslosigkeit. Normalerweise ist für den Beruf der Politik, wie auch im übrigen Berufsleben, harte Arbeit erforderlich, dauernde Kommunikation, Informationsaufnahme, Informationsverarbeitung, ständige Weiterbildung, Überzeugungsarbeit. "Der Tatsache nach liegt aber natürlich die Macht in den Händen derjenigen, welche kontinuierlich innerhalb des Betriebs die Arbeit leisten, oder aber derjenigen, von welchen ... der Betrieb in seinem Gang pekuniär oder personal abhängig ist."¹⁸ Da wohl kein Kantonsrat über letztere Option

verfügt, bleibt nur der erstgenannte Weg, um Einfluss zu erlangen. Ohne Arbeit kein Einfluss!

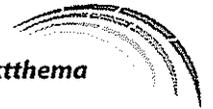
Repräsentationsfunktion: Nun zur ersten Funktion, der Repräsentation. Jedes Parlamentsmitglied repräsentiert einen Teil des Kantons und bestimmte Gruppen innerhalb des Kantons. Die wichtigste Bezugsgrösse ist naturgemäss der Wahlkreis, denn davon hängt die Wiederwahl ab. Die Pflege des eigenen Wahlkreises ist nicht etwa etwas Unehrenwertes, sondern für den gewählten Politiker schlicht eine Überlebensnotwendigkeit, genau so wie eine Unternehmung nur existieren kann, wenn sie rentabel ist.¹⁹ Die Gewählten müssen also mit ihrer territorialen und sozialen Basis permanent kommunizieren. Präsenz an öffentlichen Anlässen und in den Medien gehört auch dazu. Was den Input angeht, so kann nicht erwartet werden, dass die "Basis" ihre Forderungen klar artikuliert. Es ist vielmehr auch Aufgabe des Politikers, die Initiative zu ergreifen und die Führung zu übernehmen. Idealerweise hat man Ziele, Visionen, die man verwirklichen möchte, eine Art innerer Motor, der einen antreibt. Politik ist nicht nur die Kunst des Möglichen, sondern genauso die Kunst, das der eigenen Überzeugung nach Richtige populär zu machen, auch wenn die Realisierung im Augenblick unmöglich scheint.

Auf der Output-Seite hat ein Parlamentarier für die getroffenen politischen Entscheide um Unterstützung oder Ablehnung zu werben. Wegen des direktdemokratischen Systems der Schweiz beschäftigt diese Funktion einen schweizerischen Parlamentarier weit stärker als einen in einer rein repräsentativen Demokratie, wo nicht regelmässig Mehrheiten bei Sachfragen gewonnen werden müssen.

Initiativ- und Artikulationsfunktion: Das klassische Mittel, diese Funktionen wahrzunehmen, sind parlamentarische Vorstösse. Sie dienen ebenso sehr persönlichen wie sachlichen Zielen. Persönlichen insofern, als es auch um die Profilierung der eigenen Person im Rat und in der Öffentlichkeit geht. Der parlamentarische "Profi" reicht nicht reihenweise Vorstösse ein. Es bedarf weniger, aber klug ausgewählter Vorstösse. Und vor allem ist das Timing wichtig. Man muss sich auch überlegen, ob der Hauptzweck die Durchsetzung einer Forderung, die Verhinderung einer Massnahme oder schlicht das Agenda-Setting ist.

Das Gleiche kann man behaupten von Reden im Parlament, wobei es in der Natur der Sache liegt, dass parlamentarische Reden nicht jene im Saal überzeugen sollen, sondern jene vor dem Fenster, also die Öffentlichkeit, und das berühmte "Reden zum Fenster hinaus" macht deshalb durchaus Sinn. Im Nationalratssaal ist dies übrigens nicht möglich, weil es sich um einen fensterlosen Raum handelt...

Wenn ich schon bei diesem Thema bin, so möchte ich gleich einen anderen Punkt anschneiden, nämlich das Medienecho über die Parlamentssitzungen. Wo ist nicht der Parlamentarier, der sich über das mickrige Echo seiner grossen Reden in den Medien ärgert, während, aus seiner Sicht, die langweiligen Reden seiner Konkurrenten in den Medien (zu) grossen Widerhall finden? Hier gilt es aus der Sicht der Medienschaffenden und der Medienkonsumenten zu überlegen: was ist wirklich neu, interessant und "zitierfähig". Und auch auf die Form kommt es an. Eine originelle Bemerkung, eine Wortschöpfung, ein humorvoller Seitenhieb, eine persönliche Anspielung – dies alles hat weit mehr Chancen, medienmässig abgebildet zu werden



als eine akademische Abhandlung. Im Treibhaus deutscher Politik wurde die Politsprache schon des öfteren bereichert, etwa mit: "politisches Trüffelschwein", "politischer Minenhund", "politisches Bungeejumping", "ergebnisoffenes Gutachten", "politische Bedenkenträger". Wenn einem Ratsmitglied einmal ein Spruch vom Kaliber "Freude herrscht!" einfallen sollte, braucht es sich um die Medienpräsenz nicht zu sorgen.

Zu lange Reden sind übrigens nicht empfehlenswert. Nach einer gewissen Zeit nimmt der Aufmerksamkeitsgrad rapid ab. Ein Parlamentsmitglied sollte vermeiden, dass es in die gleiche Situation gerät wie ein Regierungsrat, der nach einer langen Rede mit dem Hinweis um Nachsicht bat, er habe seine Uhr vergessen. Ein Parlamentarier konterte prompt: "Aber Herr Regierungsrat, hinter Ihnen ist ein Kalender!"

Gesetzgebungsfunktion: Gesetzgebung ist Policy-Making (das Machen der Politik) par excellence. Hier geht es um das Festsetzen verbindlicher Regeln, um die fiskalische Belastung der Staatsbürger und um die Zuteilung staatlicher Leistungen. Jedes Gesetz ist notwendigerweise ein Kompromiss zwischen verschiedenen Ansprüchen, und der Gesetzgebungsprozess ist ein grosser Kommunikationsprozess zwischen verschiedenen Gruppen, die bestimmte Interessen vertreten und gleichwohl kompromissfähig sein müssen. Die Steuerung dieses Prozesses liegt bei der Regierung, nicht beim Parlament. Und gleichwohl hat das Parlament bei den Formulierungen das letzte Wort, und es besteht die Gelegenheit, letzte Kompromisse einzugehen. In einem Arbeitsparlament geschieht dies in den vorberatenden Kommissionen. Konsensdemokratie, wie wir sie in der Schweiz verstehen, bedeutet nicht, dass nicht gestritten wird. Jedes Parlamentsmitglied darf

und soll seine Anschauungen und Interessen mit Leidenschaft vertreten. Am Schluss aber sollte ein breit abgestützter Kompromiss stehen, der notfalls in der Volksabstimmung tragfähig ist. Die politische Mechanik des Referendums wirkt dahin, dass Rücksicht auf Minderheiten genommen werden muss.

Kompromissssuche heisst auch Mehrheitsuche. Erfolgreiche Politiker sind stets auch Mehrheitenbildner. Es geht in der Politik darum, Freunde und Gleichgesinnte zu gewinnen. Um die Feinde braucht man sich nicht zu kümmern. Diese stellen sich von selbst ein.

Wenn die Regierung das Parlament für die Überzeugungsarbeit im Volk gewinnen will, dann empfiehlt es sich für sie, die parlamentarischen Kommissionen frühzeitig einzubeziehen und einzubinden. Dies gilt auch für Planungsprozesse und strategische Ausrichtungen.

Der Rechtsetzungsprozess wird immer stärker internationalisiert bzw. interkantonalisiert. In einem Aufsatz habe ich unlängst ausgeführt, welche Massnahmen notwendig sind, damit die Mitsprache des Parlamentes gewahrt bleibt.²⁰ Es ist im wohlverstandenen Eigeninteresse der Regierung, parlamentarische Kommissionen schon früh in interkantonale Verhandlungen einzubeziehen, weil sonst die Gefahr droht, dass im Parlament kein Sachwissen über zwischenstaatliche Vereinbarungen mehr vorhanden ist, denn wer nur noch das Endergebnis absegnen kann, hat keinen Anreiz, sich zu informieren.

Wirkungssteuerung: Bei dieser Funktion ist der Nachholbedarf des Parlaments wohl am grössten. Zum einen bei den Kenntnissen. Wissen um Ziele und Instrumente des New Public Management sind heute

unentbehrlich. Zum Zweiten bei den Ressourcen. Es kann von einem Milizparlamentarier nicht erwartet werden, dass er selbst Wirkungsziele formuliert, messbare Indikatoren ausführt und selbst die Messung, ob die Ziele erreicht worden sind, vornimmt. Die Regierung hat dafür Personal – das Parlament nicht. In dieser Beziehung besteht Reformbedarf, wenn das Parlament den Verlust bei der Budgetfunktion wettmachen möchte. Wie gesagt: Verwaltungsreform bedingt eine Parlamentsreform.

Aufsicht und Kontrolle: In Bezug auf die Aufsichts- und Kontrollfunktion ist das Parlamentsmitglied etwas in der Zwickmühle zwischen Nähe und Distanz. Einerseits ist es, um im Parlament wirksam zu sein, auf gute, auf Partnerschaft und Vertrauen beruhende Beziehungen zu Regierung und Verwaltung angewiesen. Andererseits muss es auch eine gewisse Distanz wahren und allzu grosse Kumpanei vermeiden, um seine Kontrollfunktion wirksam erfüllen zu können. Dies gilt insbesondere in kleinen politischen Systemen. Regelmässige personelle Wechsel in allen Organen sind zur Sicherstellung der Kontrolle wichtig, weil sie festgefügte Beziehungsnetze lockern.

Wahlen: Rein äusserlich ist dies die augenscheinlichste Funktion eines Parlaments, weil man gleich ein Ergebnis sieht. Alle Mitglieder des Parlaments wissen von ihrer eigenen Wahl her um das Ausgestellte in der Öffentlichkeit. Es empfiehlt sich daher, die Qualitäten der Kandidierenden möglichst diskret zu prüfen und zu beurteilen. Ob die Verteilung der Sitze in Gremien nach Parteienproporz sinnvoll ist oder nicht, soll hier nicht besprochen werden. Wenn man aber "im Prinzip" dafür ist, dann kann man nicht dagegen sein, wenn gerade die eigene Partei Nachteile zu befürchten hätte. Irgendwelche Einwände gegen eine Kandidatur finden



sich immer. Einigt man sich auf einen Parteienproporz, dann hat man auch zu akzeptieren, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat einer anderen Partei eben nicht die eigenen Werte und Interessen vertritt.

Rekrutierung: Viele Parlamentsmitglieder drängt es in die Regierung. Ob man schliesslich gewählt wird, hängt nicht nur von der eigenen Person, sondern ebenso sehr von der herrschenden politischen Konstellation und von Zufällen ab. Letzteres liegt ausserhalb dessen, was man beeinflussen kann. Was man bestimmen kann, ist hingegen der eigene Einsatz im Parlament.

VIII. Über das Geschäft der Politik

Bei den folgenden Schlussbemerkungen möchte ich mich nicht selbst zu weit vorwagen; ich stütze mich vor allem auf den bereits erwähnten deutschen Soziologen Max Weber und füge einige schweizspezifische Ergänzungen hinzu.

Max Weber schreibt in seinem berühmten Aufsatz "Politik als Beruf", dass drei Qualitäten entscheidend sind für den Politiker: Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmass.²¹ Leidenschaft im Sinn von Hingabe an eine Sache, Verantwortungsgefühl gegenüber Menschen und Sachen, Augenmass als Distanz zu den Dingen und den Menschen, die Fähigkeit "die Realitäten mit innerer Sammlung und Ruhe auf sich wirken zu lassen". Das Problem ist, wie heisse Leidenschaft und kühles Augenmass in der selben Person immer wieder zusammengewungen werden können.

Der politisch tätige Mensch hat einen "ganz trivialen, allzu menschlichen Feind", nämlich die ganz

gemeine Eitelkeit, verstanden als fehlende Distanz sich selbst gegenüber. In akademischen und Gelehrtenkreisen, schreibt Max Weber, sei sie zwar weit verbreitet, aber harmlos. Anders beim Politiker, der unvermeidlicherweise nach Macht streben muss. Verantwortungslos ist es, die Macht lediglich um ihrer selbst willen, ohne inhaltliches Ziel, zu erstreben.

Politik ist, zumal in der Schweiz, ein mühseliges Geschäft. Allerdings: wenn hierzulande politische Entscheidungsprozesse komplex sind und in der Regel recht viel Zeit in Anspruch nehmen, so ist dies für die Demokratie kein schlechtes Zeichen. Man mag, gerade wenn man leidenschaftlich, aber erfolglos für eine Sache gekämpft hat, an einen Punkt gelangen, wo man sagt: Ich bin so gut und die Welt ist so schlecht. Die Welt ist dumm und gemein, und die Verantwortung für die Folgen trifft nicht mich, sondern die anderen. Macht euer Geschäft alleine. Max Weber gibt zu Beginn des letzten Absatzes seine berühmte Definition: "Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmass zugleich." Und der letzte Satz lautet: "Nur wer sicher ist, dass er daran nicht zerbricht, wenn die Welt, von seinem Standpunkt aus gesehen, zu dumm oder zu gemein ist für das, was er ihr bieten will, dass der all dem gegenüber: 'dennoch!' zu sagen vermag, nur der hat den 'Beruf' zur Politik."

LITERATUR

Beyme, Klaus von. 1998. Niedergang der Parlamente. *Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit. Internationale Politik* 4: 21-30.

Beyme, Klaus von. 1999. Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 - 1999. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Brunner, Georg. 1979. *Vergleichende Regierungslehre*, Band 1. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Griffith, John Aneurin Grey, Michael Ryle, and M. A. J. Wheeler Booth. 1990. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell.

Jann, Werner. 1989. *Parlamente und Gesetzgebung Akteure und Ressourcen der parlamentarischen Gesetzgebung im internationalen Vergleich*. Speyer.

Loewenstein, Karl. 1975. *Verfassungslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Lüthi, Ruth. 1999. *Parlament*. In *Handbuch der Schweizer Politik*, ed. U. Klöti u.a.:131-157. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Mastronardi, Philippe and Schedler, Kuno. 1998. *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs*. Bern: Paul Haupt.

Meier, Christian. 1999. *Die Parlamentarische Demokratie*: Carl-Hanser-Verlag.

Moeckli, Silvano. 1999. Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2, no. 3: 7-17.

Riklin, Alois. 1977. Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3: 368-385.

Riklin, Alois. 1994. Politische Ethik. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1: 105-120.

Riklin, Alois and Moeckli, Silvano. 1991. *Milizparlament? In Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?*, ed. Par-

lamentsdienste:145-163. Bern: Haupt.

Shell, Kurt L. 1981. Liberal-demokratische Systeme. Eine politisch-soziologische Analyse. Stuttgart: Kohlhammer.

Steffani, Winfried and Thaysen, Uwe, eds. 1995. Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente. Sonderband zum 25jährigen Bestehen der Zeitschrift für Parlamentsfragen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Weber, Max. 1977. Politik als Beruf. Berlin: Duncker & Humblot.

Fussnoten:

- 1) (Weber 1977) S. 41
- 2) Zu den Parlamentsfunktionen allgemein siehe (Riklin 1977), (Meier 1999), (Brunner 1979), (Steffani and Thaysen 1995), (Griffith, Ryle, and Wheeler Booth 1990), (Jann 1989), (Bryme 1999).
- 3) "Die internationale politikwissenschaftliche Literatur ist voll von Untersuchungen (und Klagen), die einen (angeblichen) 'Funktionsverlust' der Legislative gegenüber der Exekutive feststellen..." (Shell 1981), S. 133. Unlängst: (Beyme 1998).
- 4) (Lüthi 1999) S. 132.
- 5) "In der Praxis der Politik bilden...Zusammenspiel und Gegenspiel von Regierung und Parlament den Kern des Machtprozesse." Siehe (Löwenstein) 1975) S. 189
- 6) Zur Machtteilung allgemein siehe: (Riklin 1994).
- 7) Siehe auch These 10 von Philippe Mastronardi: "Das Prinzip der Gewaltenteilung ist stärker im Sinne einer Kooperation der Behörden auszugestalten." In: (Mastronardi and Schedler 1998) S. 89.
- 8) Ich beziehe mich auf das tragische Unglück in Stechelberg vom 13. Mai 2000, bei dem ein junger Amerikaner ums Leben kam, weil offenbar das Seil verwechselt wurde.
- 9) (Riklin 1977) S. 375.
- 10) Die Exekutive hat "im 20. Jahrhundert einen beherrschenden Einfluss auf das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren gewonnen". (Brunner 1979) S. 237.
- 11) Siehe (Moeckli 1999).
- 12) (Mastronardi and Schedler 1998) S. 87.
- 13) (Riklin 1977) S. 383.
- 14) Eine Umfrage unter eidgenössischen Parlamentariern ergab 1990, dass nach eigener Einschätzung Wahl-, Gesetzgebungs- und Kommunikationsfunktion gut erfüllt werden, während die Erfüllung der Kontrollfunktion und der aussenpolitischen Funktion als bloss genügend bewertet wurde. (Riklin and Moeckli 1991) S. 160.
- 15) Böse Zungen behaupten: sogar besser.
- 16) In den schweizerischen Kantonen und Gemeinden ist es üblich, dass der Regierungssekretär zugleich Parlamentssekretär und die Ratskanzlei zugleich als Parlamentskanzlei amtiert. Unter dem Aspekt der Gewaltentrennung ist dies höchst fragwürdig.
- 17) "Jeder Behörde werden im Bereich der anderen jene Mitgestaltungsrechte zuerkannt, die für die Handlungsfähigkeit des Ganzen wichtig sind." (Mastronardi and Schedler 1998) S. 81.
- 18) (Weber 1977) S. 36 f.
- 19) Je nach Wahlsystem sind die Anreize unterschiedlich. In einem Wahlsystem, wo man über die Parteilisten gewählt wird und der Wahlerfolg vornehmlich von der Platzierung auf der Wahlliste abhängt, muss der an einer Kandidatur Interessierte mehr investieren in die Kommunikation mit der Parteiführung, die über die Listenplätze vorentscheidet.
- 20) Vgl. (Moeckli 1999)
- 21) (Weber 1977) S. 51



Kantonale Legislativen: Defizitäre oder ausgebaute Arbeitsparlamente?

Die Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten

VON CLAUDIA HEIERLI

Parlamente sind als repräsentative, direkt vom Volk gewählte Körperschaften ein zentraler Bestandteil moderner Demokratien. Je nach Regierungssystem sind sie entweder eng mit der Exekutive verbunden, indem die Mehrheitspartei des Parlaments die Regierung stellt, oder sie bilden eine von der Regierung unabhängige, eigenständige Institution. Dies ist dann der Fall, wenn auch die Exekutive direkt vom Volk gewählt wird. Das Regierungssystem beeinflusst aber nicht nur den Grad der Unabhängigkeit des Parlaments von der Regierung, sondern gleichzeitig auch dessen Funktion. Im Sinne von Idealtypen lassen sich zwei Regierungssysteme unterscheiden, das parlamentarische, dessen "reinsten" Vertreter Grossbritannien ist, und das präsidentielle, welches in den USA praktiziert wird:

In einem parlamentarischen Regierungssystem (z.B. Grossbritannien) hat das Parlament vor allem die Aufgabe, die von der Regierung in Zusammenarbeit mit der Mehrheitspartei /-koalition erarbeiteten Gesetze zu debattieren, wobei die Regierung ihre Entscheide zuhanden der Öffentlichkeit rechtfertigt, während die Opposition sie kritisiert. Aufgrund der Öffentlichkeitsfunktion, die für Parlamente in diesem System besonders zentral ist, nennt man diese Redeparlamente.

Anders verhält es sich mit der Funktion des Parlaments in präsidentiellen Regierungssystemen (z.B. USA). Parlament und Regierung sind unab-

hängig von einander und man verspricht sich ausgewogene und breit akzeptierte politische Entscheide durch die zwei eigenständigen und doch aufeinander angewiesenen institutionellen Körperschaften ("checks and balances"). Die Hauptaufgaben des Parlaments bestehen in dessen autonomem Beitrag zur Gesetzgebung und in der Verwaltungskontrolle, weshalb man von Arbeitsparlamenten spricht.

Um ihre zentralen Aufgaben wahrnehmen zu können, müssen Arbeitsparlamente auf ein möglichst ausgebautes und gut funktionierendes Kommissionensystem zurückgreifen können. Denn sowohl die wirksame Verwaltungskontrolle wie auch der eigenständige Beitrag zur Gesetzgebung sind sehr arbeitsintensiv und daher ohne diese Form der innerparlamentarischen Arbeitsteilung kaum zu bewältigen.¹ Deshalb kann die Stärke des Kommissionensystems einer Legislative als Indikator dafür dienen, in welchem Ausmass ein bestimmtes Parlament über die Voraussetzungen verfügt, seine Funktion als Arbeitsparlament zu erfüllen.

Alle 26 kantonalen Politiksysteme der Schweiz sind quasi-präsidentielle Regierungssysteme, weil die Regierung vom Volk gewählt und somit vom Parlament unabhängig ist. Im Unterschied zu den USA etwa, besteht die Regierung aber nicht aus einem Präsidenten, sondern aus einem Kollegium von Regierungsmitgliedern, weshalb hier der Ausdruck "quasi-präsidentiell" verwendet wird. Vom System her lassen sich in den 26 Kantonen also durchwegs Arbeitsparlamente erwarten, das heisst Legislativen, die einen eigenständigen politischen Einfluss gegenüber der Regierung geltend machen. Diesen Einfluss sollen die Parlamente vor allem im Be-

reich der Gesetzgebung ausüben, indem in ihren Kommissionen, die informeller und weniger schwerfällig sind als das Plenum, eigene Problemlösungen und Entscheidungsbeiträge entwickelt werden (vgl. dazu auch Linder 1999: 194f.).

Soweit die Theorie, wie steht es aber um die kantonalen Parlamente in Wirklichkeit? Sind sie aufgrund ihrer strukturellen Voraussetzungen eher als defizitäre oder als ausgebaute Arbeitsparlamente zu bezeichnen? Das heisst, wie stark sind die Kommissionen in den kantonalen Legislativen, welche Rechte und Kompetenzen haben die Ausschüsse und wie ist es um deren Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Parlament und Regierung bestellt?

Dies war die Fragestellung einer wissenschaftlichen Untersuchung über die Kommissionen in den kantonalen Parlamenten der Schweiz.² Die ihr zugrunde liegenden Daten wurden mittels schriftlicher Befragung der RatssekretärInnen und StaatsschreiberInnen Ende 1998 erhoben. Obwohl der Fragebogen lang war und einige Fragen doch eher aufwändige Recherchen nötig machten, betrug die Rücklaufquote 100 Prozent, wofür ich allen Beteiligten ganz herzlich danke.

Der Index der Kommissionenstärke

Wie oben angesprochen, sind die Kommissionen nicht nur zentraler Bestandteil von Arbeitsparlamenten, sondern ein Grossteil der Parlamentstätigkeit spielt sich in denselben ab. Deshalb dient die Stärke des Kommissionensystems hier als Indikator dafür, in welchem Ausmass ein bestimmtes Parlament über die Voraussetzungen verfügt, seine Funktion als Arbeitsparlament zu er-



TAB. 1: ZUSAMMENSETZUNG DES INDEX' DER KOMMISSIONENSTÄRKE

Verhältnis zur Regierung (Regierungskomponente)	1 Indexpunkt, wenn:
<i>Polity (Rechte und Kompetenzen):</i>	
R1. Haben Kommissionen Einsichtsrecht in die Dossiers der Verwaltung?	“ja”
R2. Dürfen die Kommissionen externe Gutachten in Auftrag geben?	“ja”
R3. Dürfen die Kommissionen externe Experten einladen?	“ja”
<i>Politics (politisches Verhalten):</i>	
R4. Kommt es vor, dass Kommissionen der Regierung selbständig Aufträge erteilen (zum Beispiel eine Vorlage zurückweisen)?	“sehr häufig” oder “häufig”
R5. Wie stark verändern die Kommissionen die Regierungsvorschläge im Allgemeinen?	“sehr stark” oder “eher stark”
R6. Wie schätzen Sie den Einfluss des an den Kommissionssitzungen teilnehmenden Exekutivmitglieds in den Kommissionen ein?	“eher klein” oder “sehr klein”
Verhältnis zum Parlamentsplenum (Parlamentskomponente)	
<i>Polity (Rechte/Kompetenzen):</i>	
P1. Gibt es eine Debatte im Plenum, bevor ein Gesetzesvorschlag der Regierung einer Kommission zur Bearbeitung zugewiesen wird oder behandelt ihn die Kommission vorgängig?	“Debatte zuerst in Kommission” “nicht öffentlich”
P2. Sind Kommissionssitzungen öffentlich oder nicht-öffentlich?	
P3. Können Kommissionen dem Plenum von sich aus Erlassentwürfe unterbreiten (ohne Auftrag)?	“ja”
P4. Haben die Kommissionen delegierte Entscheidungskompetenzen?	“ja”
<i>Politics (politisches Verhalten):</i>	
P5. Wem folgt das Plenum, wenn Kommission und Regierung unterschiedlicher Meinung sind?	“eher der Kommission”
P6. Anteil der Parlamentsgeschäfte, die durch Kommissionen vorberaten werden?	“alle” oder “die meisten”

füllen. Je nach Stärke des Kommissionensystems eines Kantonsparlaments erhalten wir einen Hinweis darauf, ob es sich dabei um ein eher defizitäres oder um ein ausgebautes Arbeitsparlament handelt.

Um die Stärke der Kommissionensysteme in den Kantonsparlamenten zu ermitteln, wurde mithilfe verschiedener Indikatoren aus der (inter)nationalen Kommissionenforschung (Shaw 1979, Mattson/Strom

1995, Lüthi 1997) ein additiver, ungewichteter Index der Kommissionenstärke konstruiert. Dieser erfasst einerseits das Verhältnis der Kommissionen zur Regierung (Regierungskomponente), andererseits deren Beziehung zum Parlament (Parlamentskomponente). Sowohl die Regierungskomponente wie auch die Parlamentskomponente des Index' umfassen Indikatoren, die auf Rechte bzw. Kompetenzen der Kommissionen abstellen, sog. Polity-Indikatoren, aber auch

Politics-Indikatoren, das heisst, solche, die politisches Verhalten messen.³ Pro Indikator wurde 1 Punkt vergeben, wenn die Ausprägung der Variable auf starke Kommissionen (gemäss Theorie) schliessen liess (Tabelle 1).

Da für einige Variablen keine Angaben vorhanden waren (kA), wird der Index als Quotient dargestellt (erreichte Punktzahl dividiert durch maximal erreichbare Punkte (12 minus Anzahl fehlende Werte)).

Tab. 2: STÄRKE DER STÄNDIGEN KOMMISSIONEN (INDEXS⁴) Quelle: eigene Berechnungen

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	P1	P2	P3	P4	P5	P6	IndexS	IndexS(Rep.)	IndexS(Parl.)
BE	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0.83	0.33	0.50
AG	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0.75	0.25	0.50
SG	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0.75	0.25	0.50
NW	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0.75	0.25	0.50
OW	1	kA	1	0	0	0	1	1	1	1	kA	1	0.70	0.30	0.50
VS	1	1	1	0	0	kA	1	1	1	0	kA	1	0.70	0.30	0.40
BL	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0.67	0.25	0.42
VD	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0.67	0.25	0.42
SS	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	kA	1	0.64	0.27	0.36
GL	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	kA	0	0.64	0.27	0.36
SO	1	1	1	0	kA	0	1	1	0	0	1	1	0.64	0.27	0.36
GR	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	kA	1	0.64	0.27	0.36
SH	1	1	1	0	kA	0	1	1	0	0	kA	1	0.60	0.30	0.30
ZG	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0.58	0.25	0.33
TC	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0.58	0.25	0.33
TI	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0.58	0.25	0.33
AI	1	1	1	0	kA	0	1	1	0	0	1	0	0.55	0.27	0.27
ZH	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0.50	0.17	0.33
LU	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0.50	0.25	0.25
UR	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0.50	0.25	0.25
FR	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0.50	0.25	0.25
GE	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0.50	0.25	0.25
JU	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0.50	0.25	0.25
ES	0	1	1	0	1	0	0	1	kA	0	1	0	0.45	0.37	0.18
AR	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	kA	0	0.45	0.37	0.18
NE	1	0	1	0	kA	0	0	1	0	0	kA	0	0.30	0.20	0.10

Je näher der Quotient bei 1 liegt, desto stärker sind die ständigen Kommissionen des jeweiligen Kantonsparlaments (siehe Tabelle 2). Da ständige und nicht-ständige Kommissionen unterschiedliche Funktionen haben und die Daten für beide Kommissionstypen getrennt erhoben wurden, wurde auch der Index getrennt berechnet.

Ständige Kommissionen

Die stärksten ständigen Kommissionen (Tabelle 2) weisen die Kan-

tone Bern, Aargau, St. Gallen und Nidwalden auf. Von 12 möglichen Indexpunkten erreichen deren ständige Ausschüsse mindestens 9. Am anderen Ende der Rangfolge finden wir Basel-Stadt, Appenzell Ausserrhoden und Neuenburg, wo die ständigen Kommissionen nur 45 (BS, AR) bzw. 30 Prozent (NE) der Punkte erreichen. Insgesamt variiert der Index der ständigen Kommissionen also sehr stark (zwischen 30 und 83 Prozent).

Wie lassen sich diese Ergebnisse interpretieren? Auffallend ist,

dass sich unter den acht Kantonen mit den stärksten ständigen Kommissionen vier der fünf bevölkerungsreichsten Stände befinden (Bern⁵, Waadt, Aargau, St. Gallen). Einzig Zürich liegt etwas abgeschlagen im untersten Drittel der Rangfolge, eine Reform des Kommissionensystems in diesem Kanton ist aber im Gange.⁶ Es scheint, als ob die Komplexität und Geschäftslast der Parlamente wie auch die Aufgabe, eine relativ umfangreiche Verwaltung zu kontrollieren, in bevölkerungsreichen Kantonen eine Stärkung der Kommissionen nach sich gezogen hat.

Inwieweit tragen nun die Regierungs- (IndexS(Reg.)) und die Parlamentskomponente (IndexS(Parl.)) zur Gesamtstärke ständiger Kommissionen bei? Aus Tabelle 2 wird ersichtlich, dass ständige Kommissionen in Bezug auf die Regierung in der Mehrheit der Kantone (16) schwächer sind, als im Verhältnis zum Parlament. Zudem fällt auf, dass die Regierungskomponente des Index ständiger Kommissionen deutlich weniger variiert, als die Parlamentskomponente. Die Unterschiede in den Kantonen sind somit vor allem auf die Beziehung ständiger Kommissionen zum Parlamentsplenum zurückzuführen. Die Vermutung liegt also nahe,

dass Parlamente die Stärke der Kommissionen in ihrer internen Organisation durchaus beeinflussen können, während ihnen im Verhältnis zur Regierung eher enge Grenzen gesetzt sind.

Aufschlussreich ist im weiteren die Frage, ob eher Polity-Faktoren (Rechte/Kompetenzen; R1-R3 und P1-P4) oder Politics-Faktoren (politisches Verhalten; R4-R6 und P5-P6) zur Stärke ständiger Kommissionen beitragen. Tabelle 2 zeigt, dass die ständigen Kommissionen bei fünf von sieben Polity-Faktoren (R1-R3, P1-P2) in der Regel einen Indexpunkt erhalten, während sie bei drei

von fünf Politics-Faktoren (R4-R6) meist leer ausgehen. In Bezug auf Rechte und Kompetenzen sind die Kommissionen also eher gut ausgestattet, im politischen Konfliktaustragungsprozess ist ihre Rolle hingegen nicht so stark, wie es die rechtliche Stellung erwarten liesse.

Nicht-ständige Kommissionen

Wie sieht die Situation für die nicht-ständigen Kommissionen aus? Tabelle 3 macht deutlich, dass die stärksten nicht-ständigen Kommissio-

Tab. 3: INDEX DER STÄRKE NICHT-STÄNDIGER KOMMISSIONEN (INDEXN⁷) Quelle: eigene Berechnungen

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	P1	P2	P3	P4	P5	P6	IndexN	IndexN(Reg.)	IndexN(Parl.)
NW	1	1	1	kA	0	0	1	1	1	0	1	1	0.73	0.27	0.45
BE	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0.67	0.25	0.42
AG	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0.67	0.25	0.42
(SO)	1	1	1	0	kA	0	1	1	0	0	1	1	0.64	0.27	0.36
OW	1	kA	1	0	0	0	1	1	1	0	kA	1	0.60	0.20	0.40
SH	1	1	1	0	kA	0	1	1	0	0	kA	1	0.60	0.30	0.30
VS	0	1	1	0	0	kA	1	1	1	0	kA	1	0.60	0.20	0.40
BL	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0.58	0.25	0.33
TC	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0.58	0.25	0.33
TI	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0.58	0.25	0.33
SZ	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	kA	1	0.55	0.27	0.27
(AJ)	1	1	1	0	kA	0	1	1	0	0	1	0	0.55	0.27	0.27
SG	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	kA	1	0.55	0.27	0.27
GR	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	kA	1	0.55	0.27	0.27
ZH	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0.50	0.17	0.33
(LU)	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0.50	0.25	0.25
UR	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0.50	0.25	0.25
GL	1	1	1	0	0	0	1	1	kA	0	kA	0	0.50	0.30	0.20
FR	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0.50	0.17	0.33
(BS)	0	1	1	0	1	0	0	1	kA	kA	1	0	0.50	0.30	0.20
(GE)	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0.50	0.25	0.25
(JU)	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0.50	0.25	0.25
AR	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	kA	0	0.45	0.27	0.18
VD	0	0	1	0	0	0	1	1	0	kA	1	1	0.45	0.09	0.36
ZG	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0.42	0.08	0.33
NE	1	1	1	0	kA	0	0	1	0	0	kA	0	0.40	0.30	0.10



nen in den Kantonen Nidwalden, Bern und Aargau zu finden sind, während derselbe Kommissionstyp in Appenzell Ausserrhoden, Waadt, Zug und Neuenburg in einer eher schwachen Position zu sein scheint. Allerdings variiert die Stärke der ad hoc Ausschüsse insgesamt deutlich weniger, als diejenige der ständigen, nämlich zwischen 0.40 und 0.73. Dass sich hier weniger ausgeprägte Unterschiede zwischen den Kantonen zeigen, lässt sich mit der gegenüber ständigen Kommissionen homogeneren Funktion und Verwendung der ad hoc Ausschüsse erklären.

Im Gegensatz zu den ständigen Kommissionen, die im Verhältnis zur Regierung in allen Kantonen ähnlich schwach sind, ist die Position der ad hoc Ausschüsse gegenüber der Regierung uneinheitlicher. Ebenso schwankt die Stärke gegenüber dem Parlamentsplenum recht deutlich, wenn auch in einer engeren Bandbreite, als bei den ständigen Kommissionen. Für die ad hoc Ausschüsse lässt sich somit nicht generell sagen, auf welche der beiden Komponenten ihre Stärke zurückzuführen ist.

Anmerkung: In den Kantonen SO, AAI, LU, BS, GE und JU spielen nicht-ständige Kommissionen quantitativ eine vernachlässigbare Rolle (deshalb die Klammern), der Vollständigkeit halber werden sie aber dennoch aufgeführt.

Was Polity- und Politics-Faktoren angeht, rührt die Stärke der ad hoc Kommissionen, wie bei den ständigen, insgesamt eher von Polity-(R1-R3, P1-P4) als von Politics-Faktoren (R4-R6 und P5-P6). Es zeigt sich also auch hier eine vergleichsweise gute Ausstattung der Ausschüsse mit Rechten und Kompetenzen, die jedoch nicht mit einer entsprechenden Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Parlament und Regierung einhergeht.

Ständige und nicht-ständige Kommissionen im Vergleich

Der Vergleich ständiger und nicht-ständiger Kommissionen bringt folgendes an den Tag (Abbildung 1): In 24 Kantonen sind die ständigen Kommissionen entweder gleich stark oder stärker als die ad hoc Ausschüsse. Das heisst, dass ständige Kommissionen tendenziell etwas mehr Rechte haben und sich etwas häufiger durchsetzen. Diese Regelmässigkeit erklärt sich aus der Funktion und den Aufgaben der ständigen Kommissionen, denn Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen (die häufigsten ständigen Kommissionen) sind z. B. auf Informationsrechte direkt angewiesen, damit sie überhaupt arbeiten können. Ständige Kommissionen können sich überdies beim Parlament ein gewisses Gewicht und Ansehen über die Zeit erarbeiten, weil sie fortbestehen und nicht nur für kurze Zeit eingesetzt werden.

Im weiteren ist auch anzunehmen, dass sich in solchen Kommissionen mit der Zeit ein kommissionsspezifischer Sachverstand bildet, der dem Ausschuss die Arbeit erleichtert und dessen Gewicht gegenüber dem Parlament und allenfalls auch gegenüber der Regierung erhöht. Handelt es sich überdies bei ständigen Kommissionen um einflussreiche Prestigekommissionen, wie dies in den meisten Kantonen der Fall ist,⁸ steigert der Wettbewerb um die Ausschusssitze wahrscheinlich auch die Bedeutung der Kommission in den Augen der Ratsmitglieder. Anciennität und politisches Gewicht der ParlamentarierInnen, die dann schliesslich in der Kommission sitzen, verleihen dem Ausschuss zusätzlich an Bedeutung.

Dass vor allem deren unterschiedliche Funktion und Aufgaben die ständigen Kommissionen höhere Indexwerte erzielen lässt, illustrieren

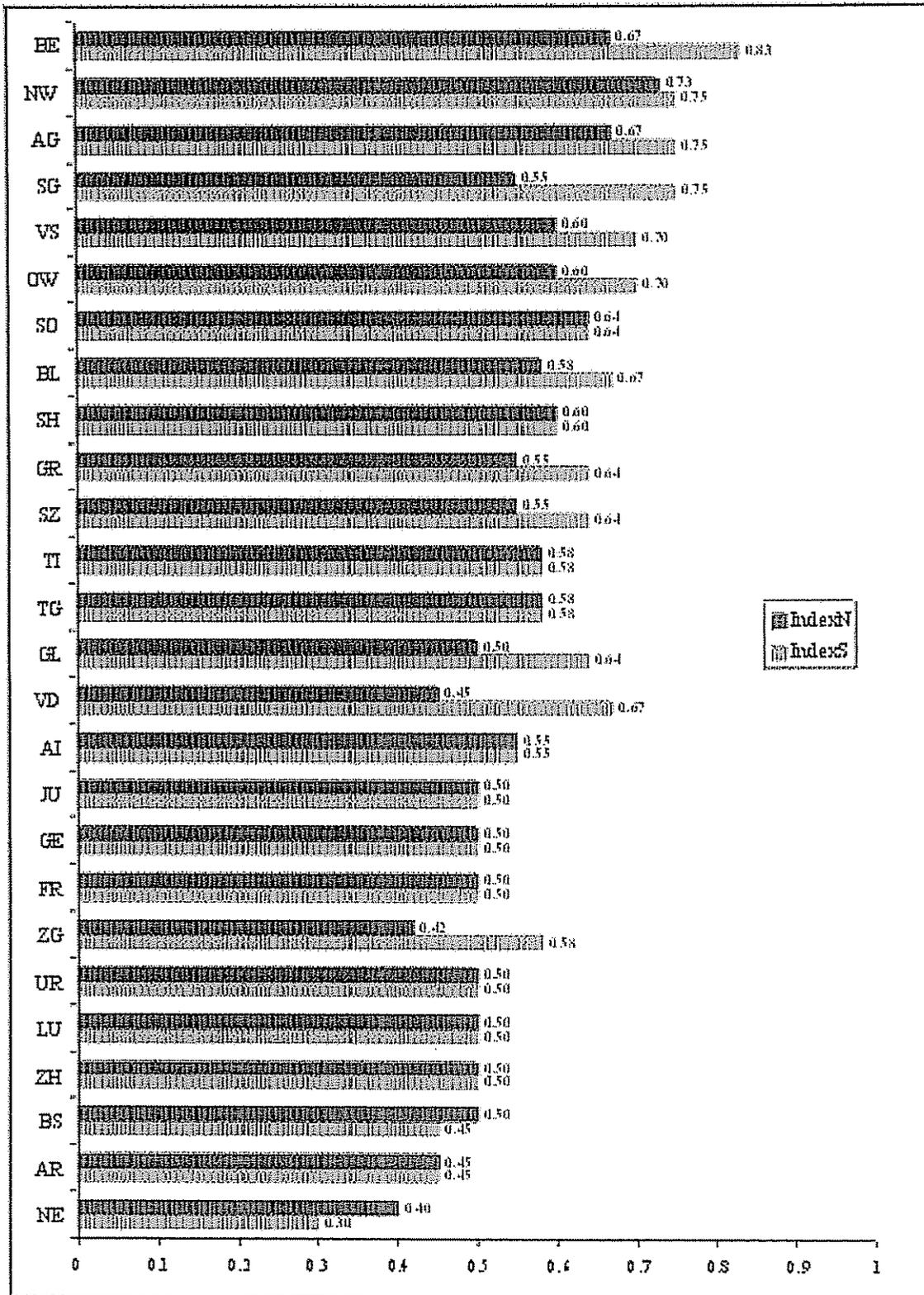
die Kantone Waadt, St. Gallen, Bern, Zug und Glarus, in welchen grosse Stärkenunterschiede zwischen den einzelnen Kommissionstypen bestehen. Gemeinsam ist diesen Ständen, dass sie sich für die Gesetzgebung klar auf ad hoc Ausschüsse stützen,⁹ während die wenigen ständigen Kommissionen mit Kontrollaufgaben (Finanz- und Geschäftsprüfung) und anderem (Redaktionskommission, Petitionen, Einbürgerungen, Begnadigungen etc.) betraut sind.

Im Gegensatz dazu zeigt sich, dass fünf der sechs Kantone, die mit einem ständigen Kommissionensystem arbeiten, keine Stärkenunterschiede der beiden Kommissionstypen aufweisen. Weshalb sich die Stärke der Kommissionen in diesen Fällen nicht unterscheidet, ist schwierig zu sagen. Möglicherweise sind die ständigen Kommissionen etwas schlechter mit Kompetenzen ausgestattet als in Kantonen, in denen diese Ausschüsse vor allem Kontrollfunktionen haben. Gleichzeitig haben ad hoc Kommissionen eventuell etwas mehr Rechte, da diese eher in Ausnahmefällen (PUK o. ä.) eingesetzt werden, was insgesamt zu einer Angleichung der Stärken der beiden Kommissionstypen führen könnte.¹⁰

Gesamthaf betrachtet sticht aber trotz bestehender Unterschiede ins Auge, dass die beiden Indizes eng zusammenhängen (Korrelationskoeffizient $r = 0.75$). Ob die Kommissionen ständig oder nicht-ständig sind, spielt für deren Stärke somit keine herausragende Rolle. Vielmehr besteht eine Tendenz, wonach ad hoc Kommissionen in denjenigen Kantonen eine starke Position haben, in denen auch die ständigen Ausschüsse stark sind und umgekehrt. Dieser Befund steht in einem gewissen Widerspruch zur internationalen Kommissionenforschung, die starke Kommissionensysteme vor allem mit ständigen Kommissionen assoziiert.^{11,12}



ABBILDUNG 1: INDEX DER STÄNDIGEN (INDEXS) UND DER NICHT STÄNDIGEN KOMMISSIONEN (INDEXN) IM VERGLEICH (KANTONE IN DER REIHENFOLGE DES DURCHSCHNITTSWERTS IHRER KOMMISSIONENSTÄRKE Quelle: eigene Berechnungen





Reformen zur Stärkung der kantonalen Parlamentskommissionen müssen deshalb aus meiner Sicht nicht zwingend nur auf mehr ständige Kommissionen ausgerichtet sein, sondern einerseits den Kompetenzen der Ausschüsse Aufmerksamkeit schenken (insbesondere dem Einsichtsrecht in die Verwaltungsdossiers), andererseits aber auch der "politischen Kultur" in den Parlamenten. Denn wie oben gezeigt, sind die institutionellen Regeln (Rechte und Kompetenzen der Kommissionen) in vielen Kantonen zwar sehr ähnlich, vorhandene Spielräume werden aber offensichtlich sehr unterschiedlich genutzt. Das heisst, trotz formell gleichen Voraussetzungen nutzen die Kommissionen des einen Parlamentes ihre "Entfaltungsmöglichkeiten" stärker, als die Ausschüsse eines anderen.

Fazit

Defizitäre oder ausgebaute Arbeitsparlamente? Die Berechnung des Index' der Kommissionenstärke (Abbildung 1) hat beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen zu Tage gefördert. Im Falle von Basel-Stadt, Appenzell Ausserrhoden und Neuenburg lassen die Resultate eher auf defizitäre Arbeitsparlamente schliessen. Diese Kantone erreichen kaum 50 Prozent der Punkte auf dem Kommissionsstärkenindex und sind gleichzeitig die einzigen, die angeben, weniger als die Hälfte ihrer Parlamentsgeschäfte in Kommissionen vorzubereiten. Im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer Funktion als Arbeitsparlamente scheinen die strukturellen Voraussetzungen dieser Legislativen daher eher ungünstig zu sein. Allerdings könnte es sein, dass die geringe Bevölkerungszahl¹³ dieser Kantone, die auch den Umfang der anfallenden Parlamentsarbeit beeinflusst, eine stärker plenarzentrierte Arbeitsweise noch erlaubt.

Auf der anderen Seite weisen die Indexwerte der Kantone Bern, Nidwalden und Aargau auf eher ausgebaute Arbeitsparlamente mit relativ starken Kommissionensystemen hin. Der Durchschnittswert der beiden Kommissionentypen liegt für diese drei Stände bei 71 Prozent oder höher. Die übrigen 20 Kantone erreichen Werte zwischen 50 und 65 Prozent. Die kantonalen Legislativen müssen ihre Funktion als Arbeitsparlament demnach unter durchaus unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen erfüllen. Es wäre nun interessant zu prüfen, ob die hier ermittelte Stärke der Kommissionen tatsächlich mit dem effektiven parlamentarischen Einfluss im Gesetzgebungsprozess zusammenhängt. Das heisst, ob Parlamente mit starken Kommissionensystemen Gesetzesvorlagen erfolgreicher verändern, als solche mit schwachen Kommissionensystemen. Bis anhin ist aus der internationalen Kommissionenforschung einzig klar, dass Ausschüsse eine notwendige Bedingung für parlamentarischen Einfluss in der Gesetzgebung sind. Ob sie auch eine hinreichende sind, ist noch offen.

Die vorliegende Untersuchung basiert auf dem Kommissionensystem eines Parlaments als Hauptindikator dafür, wie gut dessen Voraussetzungen als Arbeitsparlament sind. Das heisst, wie weit seine Ausstattung einen eigenständigen Beitrag im Gesetzgebungsprozess erlaubt. Kommissionen sind in diesem Zusammenhang ein wichtiger Teil, wenn nicht der wichtigste. Gleichzeitig ist aber klar, dass die Beziehung Parlament – Regierung sehr komplex ist. Die Untersuchung der Kommissionen kann daher nur ein Ausschnitt, eine Annäherung an ein umfassenderes Problem sein. Zudem wird sie beeinflusst von anderen Faktoren, die stark auf die Stellung kantonaler Parlamente einwirken, die man aber kaum kontrollieren oder gar herausfiltern kann.

Zu diesen Faktoren gehören die Volkswahl der Regierung, die stark ausgebauten direktdemokratischen Rechte auf Kantonesebene (z.B. das obligatorische Gesetzesreferendum) sowie die auf kantonaler Ebene existierende Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie alle tragen nach übereinstimmender Meinung dazu bei, dass kantonale Parlamente eine eher schwache Position haben. Inwieweit sich diese Position auch in der Stärke oder Schwäche der Kommissionen niederschlägt, muss hier offen bleiben.

LITERATUR:

Linder, Wolf. 1999. Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt

Lüthi, Ruth. 1997. Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Bern: Haupt

Mattson, Ingvar und Strom, Kaare. 1995. "Parliamentary Committees". In: Döring, Herbert (ed.). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt a. M.: Campus. S. 249-307

Shaw, Malcolm. 1979. "Conclusions". In: Lees, John D. und Shaw, Malcolm (eds.). Committees in Legislatures: A Comparative Analysis. Durham: Duke University Press. S. 361-434

Stadlin, Paul. 1990a. "Die Volksvertretung im kantonalen Demokratieverständnis". In: Stadlin, Paul (Hrsg.). Die Parlamente der schweizerischen Kantone. Zug: Kalt-Zehnder. S. 21-44

Fussnoten

- 1) "Inevitably, the separation of the executive from the legislature in presidential systems must be stressed. Where the separation of powers exists, the legislature is by definition intended to be strong and independent. It can be argued that a legislature cannot have this strength without having strong committees serving as a "counter-bureaucracy" (Shaw 1979: 401)
- 2) Claudia Heierli. 2000. *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten. Arbeits- oder Redeparlamente?* Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern (Prof. Wolf Linder).
- 3) Für die theoretische Begründung der einzelnen Indikatoren siehe Heierli (2000: 34ff.) (Fussnote2)
- 4) "S" steht für *ständige* Kommissionen.
- 5) Ein möglicher Erklärungsansatz für die starken Kommissionen im Kanton Bern liegt im nach Stadlin (1990a: 36) "geschärften Bewusstsein des Berner Grossen Rates, der, gestützt auf die Affären der letzten Jahre (u.a. Finanzaffäre) im neuen Grossratsgesetz und der dazugehörigen Geschäftsordnung eine eingehende Normierung der Rechte und Pflichten der Kommissionen und ihrer Mitglieder erlassen hat".
- 6) In Zürich wird derzeit ein System ständiger Sachkommissionen eingeführt mit voraussichtlich einer Sekretariatsstelle für jeweils zwei Kommissionen (SekretärInnen mit Universitäts- oder HWV-Abschluss); (schriftliche Auskunft an die Verfasserin von Dr. B. Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kanton Zürich).
- 7) "N" steht für *nicht-ständige* Kommissionen.
- 8) In 23 Kantonen nennen die Befragten entweder die Finanz- oder die Geschäftsprüfungs- bzw. die Staatswirtschaftskommissionen als erstes, wenn sie nach den Prestigekommissionen gefragt werden.
- 9) Ob ein Kantonsparlament ein System ständiger Kommissionen aufweist oder ein Mischsystem (ständig/ad hoc), liess sich aus dem Fragebogen eruieren.: Aufschlussreich waren die Fragen, ob sich ein Kantonsparlament in den letzten zwei Legislaturen mit dem Kommissionensystem befasst habe und wenn ja, welche Entscheide gefällt worden seien. Im weiteren wurde direkt danach gefragt, ob die Einführung eines flächendeckenden Kommissionensystems zur Debatte stand, steht oder demnächst stehen wird. Auf ein System ständiger Kommissionen stützen sich demnach sechs Kantone: LU, SO, BL, TI, GE, JU.
- 10) Leider war es aufgrund des Fragebogens nicht möglich, Kommissionen mit Kontrollfunktionen und solche mit Legislativfunktionen klar zu trennen. Um ganz eindeutig beurteilen zu können, ob ständige Legislativkommissionen auch in den Kantonen stärker sind, als ad hoc Legislativkommissionen, müsste man dies aber tun.
- 11) "There tends to be a relationship between the strength of a committee system within a legislature and the utilization of permanent committees. That is, strong committee system within a legislature and the utilization of permanent committees. That is, strong committee systems tend to be mainly permanent, while weaker committee systems tend to have a larger ad hoc component" (Shaw 1979: 380).
- 12) Auch die Untersuchung von Lüthi (1997) kommt zum Schluss, dass die Reform auf Bundesebene, wo man 1991 zu einem System ständiger Kommissionen übergegangen ist, die Bedeutung des Parlaments gestärkt hat.
- 13) Bevölkerungsmässig liegen die drei Kantone auf den Rängen 14, 16 und 21.



Behandlung von Petitionen an den Grossen Rat des Kantons St. Gallen

VON CORINNE SUTER LIR. RER. PUBL., JURISTISCHE MITARBEITERIN DES RECHTSDIENSTES DER STAATSKANZLEI

1. Regelung und Zuständigkeiten im Grossen Rat

Art. 25 der Verfassung des Kantons St. Gallen - bzw. Art. 2 lit. w des in erster Lesung beratenen Verfassungsentwurfs - gewährleistet das Petitionsrecht. Zu unterscheiden ist zwischen Petitionen, die an die Exekutive gerichtet sind, und solchen, deren Adressat das Parlament, der Grosse Rat des Kantons St. Gallen, ist. Hier interessiert nur der zweite Fall.

Ist die Petition an den Grossen Rat gerichtet, nimmt sie die Staatskanzlei entgegen und überweist sie der zuständigen Kommission des Grossen Rates zur Bearbeitung. Die Staatskanzlei bzw. das Sekretariat der Rechtspflegekommission bestätigt den die Petition einreichenden Personen oder Stellen den Eingang.

Nach Art. 14 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 127 des Grossratsreglementes berät in der Regel die Rechtspflegekommission Petitionen zu Händen des Grossen Rates vor. Steht die Petition in einem sachlichen Zusammenhang mit einem Geschäft des Grossen Rates oder einer Vorlage, bietet sich meist sinnvollerweise die Überweisung an die sachlich zuständige vorbereitende Kommission an.

2. Behandlungsweise

Die Rechtspflegekommission prüft nach pflichtgemäßem Ermessen, ob die Petition zu irgendwelchen Massnahmen Anlass gibt. Insofern erfüllt die Rechtspflegekommission eine Art "Ombudsmann-Funktion".

Die Rechtspflegekommission ist als zur Vorberatung zuständige Kommission verpflichtet, von der Petition zumindest Kenntnis zu nehmen. Ist die Petition offensichtlich unhaltbar oder liegt sie ausserhalb der Zuständigkeit des Grossen Rates, kann ein einstimmig gefasster Kommissionsbeschluss auf Nichteintreten nur bedeuten, dass die Rechtspflegekommission davon absieht, die Petition mit oder ohne Kommissionsantrag an den Grossen Rat zu überweisen. Sie hat damit die Befugnis, Geschäfte des Grossen Rates abschliessend zu erledigen. Eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 127bis des Grossratsreglementes im Hinblick auf das Petitionsrecht nach Art. 25 der Kantonsverfassung gebietet hier jedoch eine zurückhaltende Anwendung. Die kommissionsinterne Erledigung ist daher nur in zwei Fällen zulässig:

- wenn eine Eingabe offensichtlich unhaltbar ist; unhaltbar sind vor allem Eingaben von offensichtlich Urteilsunfähigen, Eingaben ohne konkrete Begehren und Eingaben, die sich in Beleidigungen erschöpfen;
- wenn eine Eingabe ausserhalb der Zuständigkeit des Grossen Rates liegt; dies sind vor allem Eingaben, die darauf abzielen, richterliche Entscheide zu überprüfen, abzuändern oder aufzuheben.

Nach der Kenntnisnahme durch die Rechtspflegekommission kann der ganze Fall ohne weitere Bemerkungen zu den Akten gelegt werden. Falls es jedoch - wie in den meisten Fällen - nötig erscheint, lässt der Kommissionspräsident dem Petenten ein kurzes Antwortschreiben

bezüglich Kenntnisnahme der Petition und ihre Behandlung in der Rechtspflegekommission zukommen.

3. Berichterstattung an den Grossen Rat und weiteres Vorgehen

Die Kommission erstattet dem Grossen Rat über Nichteintretensbeschlüsse grundsätzlich keinen besonderen Bericht. Sie wird damit dem Grundgedanken von Art. 127bis des Grossratsreglementes gerecht, den Grossen Rat vor offensichtlich unhaltbaren oder ausserhalb seiner Zuständigkeit liegenden Eingaben zu entlasten. Um bei entsprechendem Bedürfnis ausnahmsweise den Rat trotzdem informieren zu können und gleichzeitig der Forderung nach einer gezielten Entlastung des Parlamentes nachzukommen, wählt die Kommission im Einzelfall - soweit die Berichterstattung der Rechtspflegekommission auf dem Geschäftsverzeichnis des Grossen Rates traktandiert ist - diese Form. In der Praxis kommt die Rechtspflegekommission ihrem Mitteilungsbedarf meist dadurch nach, dass sie die einzelnen Eingaben summarisch und ohne Namensnennung im Jahresbericht erwähnt.

Hat jedoch nur ein Kommissionsmitglied dem Beschluss auf Nichteintreten nicht zugestimmt - sei es durch Widersetzen oder aber durch Stimmenthaltung -, oder handelt es sich um eine wichtige Petition von allgemeinem Interesse oder um eine politische Eingabe, muss die Petition dem Grossen Rat zur Entscheidung vorgelegt werden. In diesem Fall wird ein Kommissionsmitglied, in der Regel der Präsident oder die Präsidentin der Kommission, zur Berichterstattung bestimmt. In der Regel stellt er oder sie einen Antrag, beispielsweise auf Kenntnisnahme ohne weitere Folgeleistung. Die weitere Vorgehensweise beschliesst der Grosse Rat.



Beschwerden, Petitionen und Einzelinitiativen vor Gemeindeparlamenten

VON THOMAS FURGER, STAATSSCHREIBER VON DIETLIKON

Es kommt gelegentlich vor, dass ein Einwohner seiner Verärgerung über ein Amt oder gewisse Zustände in der Stadt in einem Brief an den Gemeinderat (Parlament) Luft verschafft. Was tun mit einem solchen Brief? Die Geschäftsordnung sagt klarüber in der Regel nichts aus und auch das Gemeindegesetz lässt den Ratssekretär im Unklaren. Parlamente gelten eben nach dem zürcherischen Gemeindeverständnis als Ersatz für die Gemeindeversammlung, und wer schreibt schon der Gemeindeversammlung einen Brief, um sich zum Beispiel über den Hund seines Nachbarn und die Untätigkeit der Polizei zu beschweren?

Die Aufgabe der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich ist relativ eng umschrieben. Sie beschliessen aufgrund von Anträgen, die ihnen von der Exekutive unterbreitet werden, oder die von ihren eigenen Mitgliedern gestellt werden. Ihre Aufsicht über die Gemeindeverwaltung ist eine allgemeine und schliesst die Durchführung eines Beschwerdeverfahrens nicht mit ein. Dafür sind die Aufsichtsbehörden, in erster Linie der Bezirksrat, zuständig. An den Gemeinderat gerichtete Beschwerden werden daher von Amtes wegen an die zuständige Stelle weitergeleitet, was dem Absender auch mitgeteilt wird.

Schwieriger ist es bei Petitionen, das heisst Anliegen oder Vorschlägen über ein Tätigwerden der Stadt in irgend einer Richtung. Die Petition ist kein politisches Recht des Stimmbürgers, sondern lediglich ein bundesrechtlich garantiertes Freiheits-

recht. Inhaltlich unterscheidet sie sich einzig dadurch von der Einzelinitiative, dass sie auch Gegenstände zum Inhalt haben kann, die in die Zuständigkeit der Exekutive fallen. Wie ist demnach vorzugehen, wenn eine Eingabe den Titel "Petition" trägt und ein Anliegen enthält, für das der Gemeinderat mit obligatorischem oder fakultativem Referendum zuständig ist? In der Regel findet sich unter den Unterschriften sicher auch diejenige einer stimmberechtigten Person in der Gemeinde, so dass die formellen Erfordernisse einer Einzelinitiative erfüllt wären. Darf aufgrund der Bezeichnung "Petition" davon ausgegangen werden, dass die Absender keinen vom Gemeinderat nach den Regeln der Einzelinitiative zu behandelnden Vorstoss einreichen, sondern lediglich einen unverbindlichen Vorschlag zur Kenntnis bringen wollten? Ist ihnen überhaupt bewusst, dass eine Petition nicht behandelt werden muss, dass ihnen aber das viel stärkere Instrument der Einzelinitiative zur Verfügung steht? – Klarheit kann in einem solchen Fall nur eine Rückfrage bei den Absendern bringen; im Zweifelsfall wäre die Eingabe meines Erachtens ungeachtet ihrer unrichtigen Bezeichnung als Einzelinitiative zu behandeln.

Und wenn es sich um eine "richtige" Petition handelt? Da der Gemeinderat nur Geschäfte behandeln kann, die ihm von der Exekutive, einem seiner Mitglieder oder von Stimmberechtigten als Initiative vorgelegt werden, kann er über eine Petition weder positiv noch negativ Beschluss fassen. Zweckmässigerweise wird die Petition aber dem ge-

schäftsführenden Organ (Büro) des Gemeinderates zur Kenntnis gebracht, welches dem Absender eine entsprechende Antwort zukommen lässt. Gleichzeitig sollte der Petitionär auch darauf hingewiesen werden, dass er sein Anliegen einem Mitglied des Gemeinderates vortragen kann, das es allenfalls als parlamentarischen Vorstoss übernimmt.



Petitionen und Beschwerden an den Grossen Rat des Kantons Luzern

LIC. JUR. STEFANO COCCHI

KOMMISSIONSDIENST DES GROSSEN RATES DES KANTONS LUZERN

Der Kanton Luzern hat kürzlich eine Parlamentsreform durchgeführt, welche sich auch auf die Behandlung der Petitionen und Beschwerden an den Grossen Rat auswirkt. Vor der Reform wurden diese Geschäfte in einer eigens dafür eingesetzten Petitionskommission vorberaten. Im Gegensatz dazu fällt die Vorberatung der Petitionen heute in die Zuständigkeit der Staatspolitischen Kommission, welche eine der neugeschaffenen ständigen Kommissionen des Grossen Rates darstellt.

An den Grossen Rat gerichtete Petitionen sind gemäss § 84 Abs. 1 des luzernischen Grossratsgesetzes bei der Staatskanzlei einzureichen. Der Grossratspräsident prüft, ob der Grosse Rat eine Eingabe als Petition zu behandeln habe. Ist dies nicht der Fall, unterbreitet er sie der Geschäftsleitung zum abschliessenden Entscheid. Ist der Grosse Rat für die Behandlung einer Petition nicht zuständig, überweist sie der Präsident an die zuständige Instanz. Petitionen, die zu behandeln sind, überweist der Präsident zur Prüfung und Berichterstattung an die Staatspolitische Kommission (§ 76 ff. der Geschäftsordnung für den Grossen Rat).

Die Staatspolitische Kommission hat beschlossen, die Vorbereitung der Petitionsgeschäfte an einen fünfköpfigen Petitionsausschuss zu delegieren, dem neben dem Präsidenten oder der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission je ein Mitglied aus jeder Fraktion angehört. Die Kommission kommt nach Bedarf zusammen. Der Präsident oder die Präsidentin lässt den Ausschuss durch den Kommissionendienst einladen.

Im Hinblick auf die inhaltliche Prüfung einer überwiesenen Petition holt der Kommissionendienst Stellungnahmen der zuständigen Departemente ein, beschafft allfällige Akten, trifft notwendige Abklärungen und leitet die Petition mit den Unterlagen und einem durch den Dienst erarbeiteten Vorschlag zur Behandlung der Petition an das Präsidium und die Mitglieder des Ausschusses weiter. Die Petition wird durch das Präsidium einem Mitglied des Ausschusses als Referent oder Referentin zugewiesen. Die Referentin oder der Referent prüft den Vorschlag des Kommissionsdienstes und legt dem Ausschuss Anträge zur weiteren Behandlung der Petition vor. Der Petitionsausschuss berät die Petition und formuliert den Antrag der Staatspolitischen Kommission an den Grossen Rat. Auf Antrag jedes Mitgliedes kann die Kommission jedoch eine Beratung der Petition in der Gesamtkommission beschliessen. Die Anträge können wie folgt lauten:

- Nicht eintreten
- Ablehnung
- Kenntnisnahme ohne weitere Folgen
- Überweisung an den Regierungsrat zur gutscheinenden Prüfung
- Überweisung an den Regierungsrat mit einem konkreten Auftrag
- Einreichen eines Postulatsvorschlags
- Einreichen eines Motionsvorschlags

Eine Petition kann auch zur Empfehlung führen, die Geschäftsprüfungskommission habe ihre Aufsichtsfunktion auszuüben. Eine Änderung von rechtskräftigen Entscheiden der Regierung oder der Gerichte durch den Grossen Rat ist selbstverständlich ausgeschlossen. Petitionen gegen Gerichts- oder Verwaltungsentscheide können aber auf vorhandene Mängel und Unzulänglichkeiten von Gesetzen oder der Rechtsanwendung hinweisen.

Da Petitionen keine aufschiebende Wirkung zukommt, beeinflussen deren Einreichen in der Regel den Vollzug eines Entscheids der Regierung oder eines Gerichtsurteils nicht. Der Ausschuss, oder auf Antrag die Staatspolitische Kommission, kann sich bezüglich vollstreckbaren Entscheiden dafür einsetzen, dass der Vollzug aufgeschoben wird. Diese Frage ist im Einzelfall vor einer materiellen Prüfung zu klären. Petitionäre sind durch den Kommissionendienst nach Überweisung der Petition allenfalls zur Begründung einzuladen, weshalb der Ausschuss sich für einen Vollzugaufschub einsetzen sollte. Diesbezügliche Beschlüsse haben jedoch nur den Charakter einer Empfehlung an die Vollstreckungsbehörden.

Gemäss § 78 Abs. 2. Geschäftsordnung erstattet die Staatspolitische Kommission dem Grossen Rat mündlich oder schriftlich Bericht und stellt Antrag, wie die Petition zu erledigen sei. Gestützt auf § 79 Abs. 1 Geschäftsordnung teilt die Staatskanzlei dem Unterzeichner der Petition oder seinen Vertretern mit, wie die Petition erledigt worden ist.



Ricorsi e petizioni al Gran Consiglio Ticinese

VON RODOLFO SCHNYDER, SEGRETARIO DEL GRAN CONSIGLIO

I ricorsi¹

La facoltà di ricorrere al Gran Consiglio è data nei casi previsti della legge ed è pertanto stabilita per clausola enumerativa, com'è il caso per il Tribunale cantonale amministrativo ticinese. I ricorsi al Parlamento cantonale sono disciplinati dagli art. 75 e seguenti della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; RL 3.3.1.1). Nonostante le critiche che, per comprensibili motivi, suscita il conferimento di competenze ricorsuali all'autorità legislativa, il Gran Consiglio ticinese ha ribadito, nel 1993, aderendo alle conclusioni di un rapporto di una sua commissione (RVCG, sessione ordinaria autunnale 1993, pag. 399), la sua competenza in talune materie, così in tema di opposizioni e ricorsi relativi al piano direttore cantonale (art. 16 e 18 LALPT; RL7.1.1.1). Circa il potere di esame ed il contenuto del ricorso, giusta il rinvio dell'art. 76 LPamm agli art. 56 e 57 LPamm, il Gran Consiglio esamina liberamente tutte le questioni di fatto e di diritto della decisione impugnata ed il ricorso può addurre fatti nuovi, proporre nuovi mezzi di prova e prevalersi di ogni accertamento errato o incompleto della fattispecie. Il termine di impugnazione è in genere di 15 giorni (art. 77 e 46 LPamm), salvo eccezioni, dove può essere di 30 giorni (art. 18 cpv. 3 LALPT). La procedura di scambio degli allegati (v. intimazione del ricorso all'autorità che ha pronunciato la decisione impugnata e ad eventuali altri interessati) compete alla Segreteria del Gran Consiglio (art. 77 cpv. 2 LPamm) e precede l'istruzione del ricorso che è affidata, dal Parlamento (art. 79 cpv. 1), ad una

Commissione (in genere la Commissione delle petizioni e dei ricorsi, a volte a Commissioni speciali). Il ricorso non ha effetto sospensivo, salvo decisione contraria del Consiglio di Stato adottata d'ufficio o ad istanza di parte (art. 78 LPamm) e riservato il caso che sia sancito o escluso da un'esplicita disposizione di legge (v. Compendio di procedura amministrativa ticinese, Borghi/Corti, ad art. 78). La Commissione incaricata dell'istruzione del ricorso - le prove sono assunte dalla Commissione o da una sua delegazione - stende pure il rapporto all'intenzione del plenum (art. 79 cpv. 1), per la decisione sull'oggetto. La decisione è intimata alle parti dalla Segreteria del Gran Consiglio (art. 80 cpv. 2). La sua motivazione è in genere contenuta nel rapporto commissionale, peraltro presentato quasi sempre nella forma di progetto di sentenza. Il termine di ricorso ad autorità federali decorre dalla data di intimazione alle parti della decisione (art. 80 cpv. 4 LPamm).

Le petizioni

Le petizioni indirizzate al Gran Consiglio sono esaminate, giusta l'art. 19 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984 (LGC/CdS; RL 2.4.1.1), alla Commissione delle petizioni e dei ricorsi, salvo il caso in cui non siano assegnate, a ragione dell'oggetto, ad altra Commissione. Il Gran Consiglio delibera sulla petizione sulla base del rapporto della Commissione, ritenuto che l'oggetto sia di sua competenza (art. 47cpv. 1 LGC/CdS). La decisione è comunicata al primo firmatario della petizione (art. 47 cpv. 2 LGC/CdS).

1) sul tema del Gran Consiglio quale autorità di ricorso per maggiori e più complete informazioni vedi Borghi/Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, edito dalla Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi, pag. 367 e seguenti.



Mitteilungen

Basel-Landschaft

Im dritten Anlauf erfolgreich: Höhere Entschädigungen für die Mitglieder des Landrates

In der letzten Nummer berichteten wir ausführlich über die vorgesehene Anpassung der Entschädigungen der Mitglieder des Landrates des Kantons Basel-Landschaft. Das Landratsbüro hatte dem Plenum beantragt, die Sitzungsgelder von 28 auf 45 Franken pro Stunde und den sog. Grundbetrag, das Fixum, von 3500 auf 4000 Franken pro Jahr zu erhöhen.

In der Landratssitzung vom 23. März 2000 stimmte die große Mehrheit des Baselbieter Kantonsparlamentes diesem Antrag zu. Zur nicht geringen Überraschung mancher wurde in der Folge vom fakultativen Finanzreferendum (1500 Unterschriften) kein Gebrauch gemacht, so dass die neue Entschädigungsregelung am 1. Juli 2000 in Kraft treten konnte.

Die beschlossene Änderung verursacht der Staatskasse einen Mehraufwand von rund 300'000 Franken pro Jahr. Die 90 Landratsmitglieder werden künftig einen durchschnittlichen "Brutto-Jahreslohn" von 10'000 bis 11'000 Franken erreichen (bisher 7'000 bis 8'000 Franken).

Walter Mundschin

Winterthur

Stand der Parlamentsreform

Zwischenbericht vom 28. März 2000

Die Parlamentsreformkommission des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur hat im März 1999 ihre Arbeit aufgenommen und nach einem Jahr Tätigkeit am 28. März 2000 zuhanden des Parlamentes einen Zwischenbericht verabschiedet. Mit diesem 35-seitigen, mit Tabellen und Schemas aufgelockerten Zwischenbericht schlägt die Reformkommission ein Konzept vor, welches dem Parlament in politisch relevanten Bereichen wirkungsvolle Einflussmöglichkeiten sichern soll, es aber dort entlastet, wo es durch externe Rahmenbedingungen wenig zu sagen hat und auch keine Verantwortung trägt. Das Parlament soll dort direkt steuernd eingreifen, wo tatsächlicher gestalterischer Entscheidungsspielraum besteht. Über Bereiche der Verwaltungstätigkeit hingegen, bei denen aus verschiedenen Gründen ein geringer Gestaltungsspielraum vorhanden ist, soll es nur soweit informiert werden, dass es in eigener politischer Verantwortung entscheiden kann, wie weit es in den Kompetenzbereich von Stadtrat und Verwaltung indirekt steuernd einwirken will. Das heisst mit anderen Worten: Wenn das Parlament einen Gegenstand, der eigentlich dem "operativen" Bereich zuzuordnen wäre, als politisch relevant erachtet, so hat es auch die Möglichkeit, über diesen Gegenstand zu debattieren und in gewissem Ausmass zu bestimmen. Gerade auf Gemeindeebene hat dieses Einflussrecht eine grosse Bedeutung.

Mit dem Zwischenbericht werden in diesem Sinn erste Vorschläge

für direkte und indirekte Steuerungsinstrumente gemacht. Die direkte kurzfristige Steuerung mittels Vorschlag soll weder institutionell noch funktional gesehen über die ganze Stadtverwaltung hinweg auf der gleichen Gliederungsebene erfolgen, sondern in den verschiedenen Bereichen und Einheiten individuell pro Legislaturperiode festgelegt werden. Geschaffen werden soll auch ein Auftrag, welcher die Planung und das Budget betreffen kann. Im Bereich der Planung und der Leistungsebene des Budgets soll der Auftrag lediglich Richtliniencharakter haben. Was dies genau bedeutet, wird im Bericht detailliert erklärt. Bezüglich mittelfristiger Steuerung ist ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan für die Legislaturperiode vorgesehen. Ergänzt wird dieses Instrumentarium durch einen Planungsbeschluss. Mit diesem Planungsbeschluss erhält das Parlament die Kompetenz, im entsprechenden Politikbereich einen "Mini-Legislaturplan" zu beschliessen und den vom Stadtrat erlassenen Legislaturschwerpunkten als Anhang beizufügen. Der Planungsbeschluss soll nur während der Hängigkeit der Legislaturplanung im Parlament beantragt werden können. Der Wortlaut der neuen Vorstossarten und der neuen Instrumente sowie die Erläuterungen dazu sind aus dem Zwischenbericht ersichtlich.

Dr. Peter Saile

Thun

New Public Management:

Gemeinderat fällt Vorentscheid zur flächendeckenden Umsetzung – Moderne Verwaltung Thun (MVT) löst grundlegende Veränderungen in den politischen Abläufen aus



Wenn Anfang 2003 in Thun die neue Legislatur beginnt, wird sich nicht nur die Gemeinderatsstruktur verändert präsentieren (Reduktion von sieben auf fünf Mitglieder). Gleichzeitig wird, falls alles nach Plan läuft, eine neue Stadtverfassung gelten und die Moderne Verwaltung Thun (MVT) in der ganzen Verwaltung eingeführt sein. MVT löst zudem grundlegende Veränderungen in den politischen Abläufen aus. Die rechtlichen Grundlagen dazu enthält ein Spezialreglement, das am 1. Juni in Kraft getreten ist. Unter anderem werden die Geschäftsprüfungs- und Aufsichtskommission zusammengelegt sowie neue parlamentarische Instrumente eingeführt.

Flächendeckende Umsetzung von New Public Management wird in Thun Realität

Seit dem 1. Januar 1998 stellt die Stadtverwaltung abteilungs- und direktionsweise auf MVT um. Die Prinzipien des New Public Management werden in Thun pragmatisch und sukzessive erprobt und eingeführt.

Im März 2000 hat der Gemeinderat grünes Licht für die flächendeckende Umsetzung von MVT gegeben: Mit einer zeitlichen Staffelung über zwei Jahre soll die Umstellung der gesamten Stadtverwaltung auf MVT zeitgleich mit der Inkraftsetzung der neuen Stadtverfassung per 1.1.2003 vollzogen werden.

Der "point of no return" ist damit wohl mindestens in dem Sinne erreicht, als ein Umdenken in Behörden und Verwaltung stattfindet, das auf jeden Fall die künftige Ausgestaltung und Handhabung der öffentlichen Verwaltung beeinflussen wird, selbst wenn – aus was für

Gründen auch immer – das New Public Management nicht genau so umgesetzt werden sollte, wie es ursprünglich von seinen Pionieren idealtypisch dargestellt worden ist.

Die einzelnen Schritte des Umstellungsprozesses lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1998 Start mit den drei Pilotprojekten Stadtgärtnerei, Stadtpolizei und Sozialdienste.
- 2000 Erweiterung auf Liegenschaftsverwaltung, ganze Baudirektion, gesamte Direktion Sozialdienste sowie Dienststelle Zivilschutz.
- 2001 Einbezug der gesamten Direktion Bildung, Sport, Kultur (BISK).
- 2002 Ausweitung auf weitere Abteilungen der Präsidialdirektion, Informatik und Organisation, Einwohneramt sowie ganze Direktion WHU.
- 2003 Vollständige Einführung von MVT: Projektabschluss mit Finanzinspektorat, Personalamt und Finanzverwaltung.

Einführung des WVR-Reglements

Nachdem bisher die Verwaltungsebene im Zentrum der Reformdiskussion stand, wird der Prozess nun auf die politische Ebene ausgedehnt. Seit Mai 1999 ist eine stadträtliche Spezialkommission daran, die bisherige Gemeindeordnung unter dem neuen Titel "Stadtverfassung" zu revidieren und gleichzeitig den Einbezug von MVT-Elementen zu berücksichtigen. Dabei stellt sich die Frage nach der künftigen Rolle des Parlamentes und dessen Verhältnis

zum Gemeinderat und zu MVT.

An seiner Sitzung vom 31. März 2000 hat der Stadtrat versuchsweise für 2 1/2 Jahre das "Reglement über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung in der Stadt Thun (WVR)" verabschiedet. Auf dieser rechtlichen Grundlage können nun frühzeitig weitere Versuche gestartet und ausgewertet werden. Neben einer Umschreibung der wichtigsten Begriffe wie Globalbudget, Produktgruppe und Produkt werden im WVR auch die Zuständigkeiten im Bereich der politischen und finanziellen Planung neu definiert (Grundsatz: Stadtrat und Gemeinderat unterstützen sich insbesondere bei der mittelfristigen Planung und der jährlichen Budgetierung).

Neue Steuerungsinstrumente auf politischer Ebene

Neu geregelt wurde ebenfalls der Bereich der stadträtlichen Kommissionen. Aufsichtskommission und Geschäftsprüfungskommission werden zur Kontroll- und Planungskommission (KPK) vereint. Gleichzeitig werden sechs weitere ständige Sachkommissionen gebildet. Damit wird die überwiegende Mehrheit der Mitglieder des Stadtrats in einer Ständigen Kommission mitarbeiten können.

Die parlamentarischen Instrumente des Stadtrates werden erweitert und gleichzeitig auf die speziellen Belange von MVT zugeschnitten. So werden neu die Fragestunde, die parlamentarische Erklärung und die parlamentarische Initiative eingeführt. Postulat und Motion werden zu Anregung bzw. Motion.

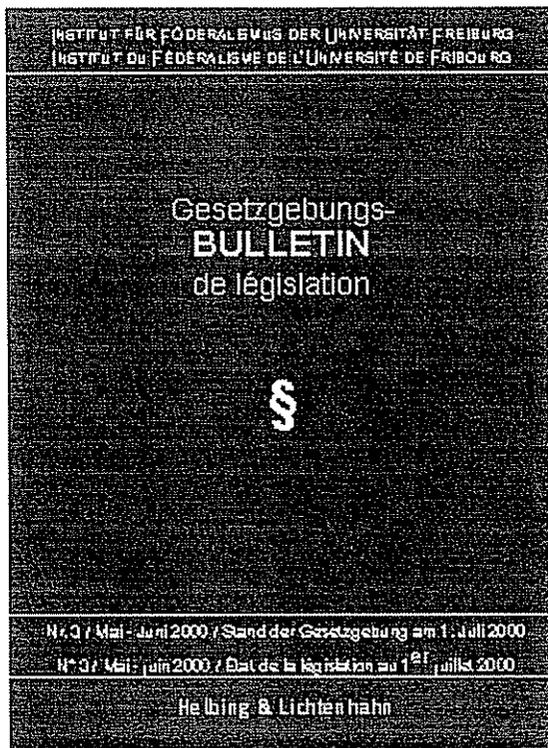
Christian Meier



Vous souhaitez être au courant de l'activité législative des cantons et de la Confédération ?

Vous souhaitez savoir dans quels domaines législatifs des nouveautés ou des modifications sont en préparation et connaître ce qui entre en vigueur ?

La solution :



Le Bulletin de législation de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg se divise en trois parties qui vous apportent tous les deux mois une information claire et précise sur les domaines suivants :

- Les révisions totales ou partielles de la Constitution fédérale et des constitutions cantonales ;
- Les nouveautés, modifications et abrogations des législations fédérale et cantonales ;
- Les interventions parlementaires déposées dans les cantons, de même que les initiatives populaires et certains rapports d'intérêt général.

Les textes sont classés par thèmes en fonction d'une systématique propre et publiés avec leurs sources. Ils sont souvent accompagnés, dès le stade de projet, d'un bref commentaire qui apporte des éclaircissements quant au but d'une révision ou d'une nouvelle loi.

La rubrique « Trends » présente un court aperçu du contenu du Bulletin. Elle informe rapidement le lecteur, par des mots-clés, sur les nouveautés et les modifications importantes.

En plus de ces informations relatives à la législation, vous trouverez dans le Bulletin une bibliographie

offrant une sélection des nouvelles publications juridiques suisses enregistrées dans la Bibliothèque de l'Institut du Fédéralisme, de même qu'un article de fond sur un thème d'actualité.

Bulletin de législation

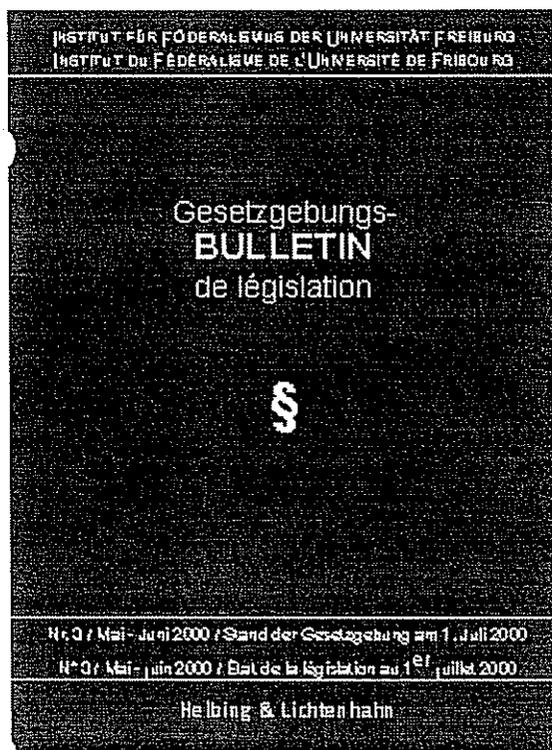
Coédition Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg / Helbing & Lichtenhahn, Bâle
Bimestriel ; prix de l'abonnement annuel Fr. 79.-



Möchten Sie über die Gesetzgebungstätigkeit von Bund und Kantonen auf dem laufenden gehalten werden ?

Möchten Sie wissen, in welchen Rechtsbereichen neue Erlasse oder Gesetzesänderungen in Vorbereitung sind und wann sie in Kraft treten ?

Hier ist die Lösung :



Das Gesetzgebungsbulletin des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg i.Ü. informiert Sie in übersichtlicher Art und Weise alle zwei Monate über :

- Partial- oder Totalrevisionen der Bundesverfassung und der Verfassungen der Kantone;
- Partial- oder Totalrevisionen von Erlassen sowie neue Erlasse oder Erlassaufhebungen des Bundes und der Kantone;
- Parlamentarische Vorstösse auf kantonaler Ebene, Volksinitiativen sowie Berichte von allgemeinem Interesse.

Die Titel der Erlasse werden nach einer dem Institut eigenen Systematik in Rechtsbereiche geordnet und mit Quellenangaben versehen. Sie werden zum Teil bereits auf der Stufe des Entwurfs von einem Kurzkomentar begleitet, der Ziel und Zweck einer Revision bzw. eines neuen Gesetzes erläutert.

Die Rubrik « Trends » verschafft dem Leser zu Beginn des Heftes aus der Perspektive gewisser Schlüsselbegriffe heraus einen raschen Überblick über wichtige Neuheiten und Änderungen.

Neben diesen Informationen im Bereich der Gesetzgebung finden Sie in jedem Bulletin eine Bibliographie, welche eine Auswahl

der neuesten juristischen Publikationen auflistet, die das Institut für Föderalismus in seine Bibliothek aufgenommen hat sowie einen Aufsatz zu einem aktuellen Thema.

Gesetzgebungsbulletin

Herausgegeben vom Institut für Föderalismus in Zusammenarbeit mit dem Verlag Helbing & Lichtenhahn, Basel
6x jährlich zum Preis von Fr. 79.-



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

27./28. Oktober 2000, Luzern

Einladung zur Jahrestagung 2000 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir laden Sie freundlich zu unserer diesjährigen Jahrestagung vom 27. und 28. Oktober in Luzern ein. Die Veranstaltung ist öffentlich und wir hoffen, dass sie von möglichst vielen Parlamentsmitgliedern und an Parlamentsfragen interessierten Personen besucht wird.

Die eigentliche **Jahresversammlung** beginnt am **Samstag, 28. Oktober, um 9.30 Uhr**, im Grossratssaal des Luzerner Parlaments. Die Veranstaltung ist dem Thema **«Die parlamentarischen Informations- und Untersuchungsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung»** gewidmet und wird mit einem Referat von PD Regina Kiener eingeleitet. Anschliessend geben vier kompetente Persönlichkeiten Werkstattberichte ab, nämlich Nationalrat Boris Banga, ehemals Präsident der PUK des Kantons Solothurn, Regierungsrat Paul Huber, Justizdirektor des Kantons Luzern, Maria-Anna Hutter, Sautière du Grand Conseil du Canton de Genève und Philippe Schwab, secrétaire des Commissions de gestion des Chambres fédérales.

Am **Freitag, 27. Oktober**, wird **ab 17.30 Uhr** ein **kulturelles Vorprogramm** angeboten. Auf dem Programm stehen ein Spaziergang durch die Altstadt von Luzern und eine Führung durch das neue Bourbaki-Panorama. Gekrönt wird das kulturelle Programm mit einem Nachtessen im Restaurant Old Swiss House.

Wir freuen uns auf eine rege Teilnahme und grüssen Sie freundlich

Der Präsident der
SGP

René Rhinow

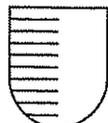
Der Präsident des Grossen
Rates des Kantons Luzern

Ruedy Scheidegger

Die Präsidentin des
Grossen Stadtrates

Marlies Geser

KANTON
LUZERN





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

Samstag, 28. Oktober 2000 (Jahresversammlung 2000)

**im Saal des Grossen Rates des Kantons Luzern
Bahnhofstrasse 15**

09.30 – 12.00 Grusswort des Präsidenten der Schweizerischen Gesellschaft für
Parlamentsfragen, alt Ständerat Prof. René Rhinow
Grusswort des Präsidenten des Luzerner Grossen Rates,
Ruedy Scheidegger

Hauptreferat zum Thema

***Die parlamentarischen Informations- und Untersuchungsrechte
gegenüber Regierung und Verwaltung***

von Regina Kiener, Privatdozentin für Staats- und Verwaltungsrecht
an der Universität Bern

Werkstattberichte von

- Nationalrat Boris Banga, früher Präsident der PUK des
Kantonsrates Solothurn
- Regierungsrat Paul Huber, Justizdirektor des Kantons Luzern
- Maria-Anna Hutter, Sautière du Grand Conseil du Canton de
Genève
- Philippe Schwab, secrétaire des Commissions de gestion des
Chambres fédérales

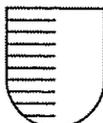
Diskussion

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- <i>Haben einzelne Ratsmitglieder gegenüber Regierung und
Verwaltung weitergehende Rechte wie Bürgerinnen und Bürger?</i>- <i>Bestimmt der Kontrolleur oder der Kontrollierte, welche
Informationen für die Kontrolle benötigt werden?</i>- <i>Wie können berechnigte Geheimhaltungsinteressen im Rats- und
Kommissionsbetrieb geschützt werden?</i> |
|---|

12.00 – 12.30 Apéro im Lichthof des Regierungsgebäudes

12.30 fakultatives Mittagessen im Hotel "Wilden Mann"

**KANTON
LUZERN**





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

**Anmeldung zur Jahrestagung 2000
der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen**

Name: _____ Vorname: _____

Adresse : _____

Funktion: _____

Telefon : _____

Bitte Zutreffendes ankreuzen:

Teilnahme am Vorprogramm vom Freitag, 27. Oktober
(Pauschalbeitrag für Museumseintritt und Abendessen Fr. 70.-) ja nein

Teilnahme an der Jahresversammlung vom Samstag, 28. Oktober
(unentgeltlich) ja nein

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

Bitte um Reservation

im Hotel Continental-Park (****) an der Murbacherstrasse 4:

- eines Einzelzimmers (Fr. 170.--)
- eines Doppelzimmers (Fr. 272.--)

im Hotel Diana (***) an der Sempacherstrasse 16:

- eines Einzelzimmers (Fr. 100.--)
- eines Doppelzimmers (Fr. 160.--)

für die Übernachtung vom 27./28. Oktober 2000

**Anmeldung bitte baldmöglichst (Zimmerreservation unter Vorbehalt, dass noch
Zimmer verfügbar) an:**

Staatskanzlei Luzern, Thomas Fueter, Postfach, 6002 Luzern - Fax 041 / 228 50 36





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

27/28 octobre 2000, Lucerne

Invitation à la rencontre annuelle 2000 de la Société suisse pour les questions parlementaires

Madame, Monsieur,

Nous avons le grand plaisir de vous convier à notre prochaine rencontre annuelle, qui aura lieu les 27 et 28 octobre 2000 à Lucerne. Cette manifestation étant publique, nous espérons que de nombreux députés et autres personnes intéressées par les questions parlementaires se joindront à nous.

L'**Assemblée générale** proprement dite aura lieu le **samedi 28 octobre 2000, à 9 heures 30**, dans la salle du Grand Conseil lucernois. Cette rencontre étant consacrée à la question des « **les droits des parlements en matière d'information et d'enquête à l'égard du gouvernement et de l'administration** », nous entrerons dans le vif du sujet avec une conférence de Mme Regina Kiener, conférence qui sera suivie de quatre brefs exposés de personnalités expertes dans le domaine, à savoir M. Boris Banga, ancien président de la CPE du canton de Soleure, M. Paul Huber, ministre de la Justice du canton de Lucerne, Mme Maria-Anna Hutter, sautière du Grand Conseil genevois et M. Philippe Schwab, secrétaire des commissions de gestion des Chambres fédérales.

Le **vendredi 27 octobre 2000**, nous vous proposons **une petite sortie culturelle**, à partir de **17 heures 30**, comprenant une balade dans la vieille ville de Lucerne et une visite commentée du Panorama Bourbaki, qui vient d'être rénové. La journée se terminera par un repas dans le restaurant « Old Swiss House ».

Espérant vous retrouver nombreux à cette rencontre, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleurs sentiments.

Le président de
la SSP

René Rhinow

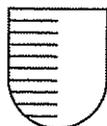
Le président du Grand Conseil
du canton de Lucerne

Ruedy Scheidegger

La présidente du Conseil
municipal de Lucerne

Marlies Geser

KANTON
LUZERN





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

Samedi 28 octobre 2000 (Assemblée générale 2000)

**Salle du Grand Conseil du canton de Lucerne
(Bahnhofstrasse 15)**

- 9h30 – 12h00
- Allocution de bienvenue de M. René Rhinow, ancien conseiller national et président de la Société suisse pour les questions parlementaires
- Allocution de bienvenue de M. Ruedy Scheidegger, président du Grand conseil lucernois
- Conférence de Mme Regina Kiener, qui enseigne le droit public et administratif à l'Université de Berne:
- « Les droits des parlements en matière d'information et d'enquête à l'égard du gouvernement et de l'administration »**
(en allemand)
- Brefs exposés de:
- M. Boris Banga, conseiller national et ancien président de la CPE du canton de Soleure
 - M. Paul Huber, ministre de la justice du canton de Lucerne
 - Mme Maria-Anna Hutter, sautière du Grand Conseil genevois
 - Philippe Schwab, secrétaire des commissions de gestion des Chambres fédérales
- Discussion
- *Les députés ont-ils davantage de droits que les citoyens à l'égard du gouvernement et de l'administration ?*
 - *Est-ce l'organe de contrôle ou l'organe contrôlé qui détermine les informations pertinentes pour le contrôle ?*
 - *Comment les droits légitimes de garder le secret sur certaines choses sont-ils protégés dans les conseils et les commissions ?*
- 12h00 – 12h30
- Apéritif dans la cour intérieure du bâtiment du Grand Conseil
- 12h30
- Repas (facultatif) au restaurant de l'Hôtel « Wilden Mann »





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

Rencontre annuelle 2000 de la Société suisse pour les questions parlementaires

Talon d'inscription

Nom: _____ Prénom: _____

Adresse: _____

Fonction: _____

Téléphone: _____

Veillez cocher les cases qui conviennent:

Participation à la sortie culturelle du vendredi 27 octobre 2000 (prix forfaitaire comprenant l'entrée du musée et le repas: Fr. 70.-) oui non

Participation à l'Assemblée générale du samedi 28 octobre 2000 (entrée libre) oui non

Participation au repas de clôture, le samedi 28 octobre 2000, à midi (prix du menu: Fr. 60.- boissons comprises) oui non

Veillez me réserver

à l'Hôtel Continental-Park (****), Murbacherstrasse 4:

- une chambre individuelle (Fr. 170.-)
- une chambre double (Fr. 272.-)

à l'Hôtel Diana (***), Sempacherstrasse 16:

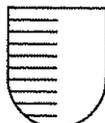
- une chambre individuelle (Fr. 100.--)
- une chambre double (Fr. 160.--)

pour la nuit du 27 au 28 octobre 2000.

**Ce talon d'inscription est à retourner si vite que possible* à l'adresse suivante:
Staatskanzlei Luzern, Thomas Fueter, Postfach, 6002 Luzern - Fax 041 / 228 50 36**

*) Réservation de chambre d'hôtel si encore disponible.

**KANTON
LUZERN**





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

27/28 ottobre 2000, Lucerna

Invito al Congresso annuale 2000 della Società svizzera per le questioni parlamentari

Gentili Signore e Signori,

Abbiamo il piacere di invitarvi a partecipare al nostro Congresso annuale che si svolgerà il 27 e 28 ottobre 2000 a Lucerna. La manifestazione ha carattere pubblico e contiamo sulla partecipazione di numerosi parlamentari e altre persone interessate.

Il Congresso annuale inizia sabato 28 ottobre 2000 alle 9 h 30 nella sala del Gran Consiglio del Cantone di Lucerna. La manifestazione è incentrata sul tema "***I diritti di informazione e di inchiesta del Parlamento nei confronti di Governo e amministrazione***" e sarà aperta da una conferenza della PD Regina Kiener. Seguiranno quattro resoconti di lavoro tenuti da altrettante competenti personalità, il consigliere nazionale Boris Banga, già presidente della CPI del Cantone di Soletta, il consigliere di Stato Paul Huber, capo del Dipartimento di giustizia del Cantone di Lucerna, Maria-Anna Hutter, Sautière del Gran Consiglio del Cantone di Ginevra e Philippe Schwab, segretario delle Commissioni della gestione delle Camere federali.

Per chi lo desidera, **venerdì 27 ottobre 2000, a partire dalle 17 h 30**, è previsto un programma preliminare di carattere culturale che comprende una passeggiata attraverso la città vecchia di Lucerna e una visita guidata del Panorama Bourbaki. La serata si concluderà con una cena al ristorante Old Swiss House.

In attesa di accogliervi numerosi al Congresso, vi preghiamo di gradire, gentili Signore e Signori, le nostre più vive cordialità.

Il presidente della Società
svizzera per le questioni
parlamentari

René Rhinow

Il presidente del Gran
Consiglio del Cantone di
Lucerna

Ruedy Scheidegger

La presidente del Consiglio
comunale di Lucerna

Marlies Geser



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

Sabato 28 ottobre 2000 (Congresso annuale 2000)

Sala del Gran Consiglio del Cantone di Lucerna, Bahnhofstrasse 15

09 h 30 - 12 h 00 Discorso di benvenuto del prof. René Rhinow, già consigliere agli Stati, presidente della Società svizzera per le questioni parlamentari
Saluto di Ruedy Scheidegger, presidente del Gran Consiglio del Cantone di Lucerna

Relazione sul tema:

I diritti di informazione e di inchiesta del Parlamento nei confronti di Governo e amministrazione (in tedesco)

Relatrice: Regina Kiener, Privatdozent di diritto pubblico e amministrativo all'Università di Berna

Resoconti di lavoro di

- Boris Banga, consigliere nazionale, già presidente della CPI del Gran Consiglio del Cantone di Soletta
- Paul Huber, consigliere di Stato, capo del Dipartimento di giustizia del Cantone di Lucerna
- Maria-Anna Hutter, Sautière del Gran Consiglio del Cantone di Ginevra
- Philippe Schwab, segretario delle Commissioni della gestione delle Camere federali

Discussione

- *Taluni membri dei Consigli hanno maggiori diritti nei confronti di Governo e amministrazione rispetto ai singoli cittadini?*
- *Chi decide quali informazioni sono necessarie per il controllo: chi controlla o chi è controllato?*
- *Come tutelare nelle attività dei Consigli e delle commissioni i legittimi interessi al mantenimento del segreto?*

12 h 00 - 12 h 30 Aperitivo nel cortile interno del palazzo governativo

12 h 30 Pranzo facoltativo all'albergo "Wilder Mann"



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

Congresso annuale 2000 della Società svizzera per le questioni parlamentari

Tagliando di iscrizione

Cognome: _____ Nome: _____

Indirizzo: _____

Funzione: _____

Tel.: _____

Segnare con una crocetta quanto conviene:

Partecipazione al programma preliminare di venerdì 27 ottobre 2000 sì no
(forfait per la serata: Fr. 70.--, visita al museo e cena comprese)

Partecipazione al Congresso annuale di sabato 28 ottobre 2000 sì no
(gratuita)

Partecipazione al pranzo di chiusura del Congresso di sabato 28 ottobre 2000 (prezzo del menu: Fr. 60.--, bibite comprese) sì no

Vi prego di prenotarmi
all'albergo Continental Park (****), Murbacherstr. 4:

- una camera singola (Fr. 170.--)
- una camera doppia (Fr. 272.--)

all'albergo Diana (***), Sempacherstrasse 16:

- una camera singola (Fr. 100.--)
- una camera doppia (Fr. 160.--)

per la notte dal 27 al 28 ottobre 2000

Vi preghiamo di inviare il presente tagliando di iscrizione il più presto possibile*) al seguente indirizzo:

Cancelleria dello Stato del Cantone di Lucerna, Thomas Fueter, Casella postale,
6002 Lucerna - Fax: 041 / 228 50 36

*) Prenotazioni di camera se ancora disponibili.



Ebauche d'un dépliant sur la SSP

En italique, les propositions relatives à la présentation, en lettres normales les contenus. Le logo doit être inséré aux endroits appropriés (à chaque page ?).

PAGE 1

Que voulons-nous ?

Que ce soit au niveau fédéral ou à l'échelon des cantons et des communes, les parlements connaissent tous des problèmes similaires. Peu nombreuses sont pourtant les occasions permettant aux personnes concernées – qu'elles le soient à titre professionnel, pour des motifs scientifiques ou en qualité de parlementaires - d'échanger des informations, des opinions, ou de partager leur expérience. D'une manière générale, l'étude des institutions parlementaires en Suisse a été plutôt négligée, alors qu'un Etat de droit est en grande partie tributaire du bon fonctionnement du corps législatif. C'est cette lacune que la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) ambitionne de combler.

Selon l'article 2 de ses statuts, la SSP a pour but:

- a. de promouvoir l'échange d'informations et de points de vue entre des personnes qui, en raison de leur profession, de leurs connaissances scientifiques ou en leur qualité de député, sont appelées à s'occuper de questions relatives aux compétences et à l'organisation des parlements, ou à la procédure parlementaire;
- b. de promouvoir la connaissance du rôle et de la fonction des parlements;
- c. de promouvoir la recherche en matière parlementaire.

PAGE 2

Qui sommes-nous ?

La SSP a officiellement vu le jour le 21 juin 1997 à Berne, dans la salle du Conseil des Etats. La quasi totalité des parlements cantonaux ainsi qu'une vingtaine de législatifs municipaux y sont représentés directement ou par l'intermédiaire de leurs services (chancellerie d'Etat ou de la ville, secrétariat du conseil, etc.). Outre ces institutions, la SSP compte une centaine de personnes ayant adhéré à titre individuel.

Le premier président de la SSP a été M. le conseiller national Jean-François Leuba, de Chexbres/VD (président du Conseil national en 1995/1996). M. René Rhinow, alors président du Conseil des Etats, lui a succédé en 1999.

Le Comité directeur de la SSP se compose du président, du vice-président (M. Thomas Dähler, député au Grand conseil du canton de Zurich), du secrétaire et des représentants des services parlementaires des cantons de ZH, BE, LU, SO, GR, TI, VD, VS et GE, ainsi que des villes de Bienne et de Zurich.

Le secrétariat est assuré par M. Martin Graf, secrétaire des Commissions des institutions politiques (CIP) des Chambres fédérales, Services du Parlement, 3003 Berne (tél.: 031 / 322 97 36; fax: 031 / 322 98 67; adresse électronique: martin.graf@pd.admin.ch).

(Etat: été 2000)

Que faisons-nous ?

Assemblée générale

L'assemblée générale a lieu chaque année dans la salle du conseil d'un canton ou d'une ville de Suisse, à son invitation, et elle s'articule à chaque fois autour d'un thème nouveau. Les trois derniers thèmes abordés étaient les suivants:

- en 1998 (à Weinfelden): « Les parlements de milice: perspectives et limites au seuil du XXI^e siècle »;
- en 1999 (à Lausanne): « Rôle des parlements dans la collaboration internationale, intercantonale, interrégionale et intercommunale »;
- en 2000 (à Lucerne): « Les droits des parlements en matière d'information et d'enquête à l'égard du gouvernement et de l'administration ».

Outre l'approfondissement du thème choisi, l'assemblée générale favorise l'échange de vues informel.

Bulletin d'information « Parlement »

Axé autour d'un thème central (« Nouvelle gestion publique: un défi pour les parlements ? », fonctionnement des commissions, interventions parlementaires, etc.), le bulletin d'information de la SSP paraît trois fois par an. Grâce à sa rubrique « Nouvelles de la Confédération, des cantons et des communes », il vise en outre à présenter une vue d'ensemble aussi succincte que complète de l'évolution du droit régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, et à proposer des solutions susceptibles d'intéresser l'ensemble des participants.

Possibilité d'insérer ici, en format réduit, la couverture de « Parlement ».

La SSP sur Internet

Le site de la SSP (<http://www.parlement.ch/sqp-ssp/>) contient toutes informations utiles sur la société (bulletin d'information, manifestations, « prix SSP », etc.), et propose de nombreux liens (notamment vers les sites des parlements cantonaux) facilitant la recherche d'informations sur le fonctionnement des parlements.

Prix SSP

Face au relatif désintérêt des chercheurs pour l'étude des institutions parlementaires, la SSP, dont l'un des objectifs est précisément d'encourager la recherche dans ce domaine, a décidé de décerner elle-même un prix de 5'000 francs récompensant un travail remarquable. Après avoir ainsi primé en décembre 1999, et pour la première fois, deux travaux scientifiques, elle décernera à nouveau un prix l'an prochain. L'appel à candidatures a été lancé au printemps 2000, pour un délai de remise des travaux fixé au 30 avril 2001.

Quels sont les thèmes dont nous débattons ?

Au XXI^e siècle, les parlements auront à relever un certain nombre de défis majeurs:

- Le rôle d'un parlement est de représenter le peuple dans son ensemble, y compris ses composantes les plus diverses (régionales, sociales, politiques,...). Ses membres sont chargés de défendre l'opinion de ceux qui les ont élus, en la portant devant le « forum de la nation ».

- > Or, le Parlement peut-il encore assumer véritablement cette **fonction d'assemblée représentative** ? Les citoyens qui souhaitent devenir députés sont-ils à même de remplir un mandat électif ? Ou faut-il augmenter les indemnités des parlementaires et renforcer les moyens mis à leur disposition ? Et comment faire en sorte que le public continue à s'intéresser aux travaux du Parlement ?

- Dans un Etat de droit, l'action des pouvoirs publics doit s'appuyer sur une base légale, et tout dossier important devrait être soumis au vote du peuple ou de ses élus. Le rôle du Parlement est d'établir lesdites bases légales, et de définir ainsi le cadre dans lequel s'exerce l'action du gouvernement et de l'administration.

- > Or, le Parlement peut-il encore assumer véritablement cette **fonction législative** ? Ou se contente-t-il d'adopter ce que le gouvernement et l'administration lui soumettent ? Le Parlement et le peuple sont-ils toujours saisis des affaires les plus importantes, ou le pouvoir de décision est-il progressivement confisqué par des organes dépourvus d'une véritable légitimité démocratique ?

- Le Parlement a pour rôle de surveiller le gouvernement et l'administration, un contrôle efficace étant la meilleure façon de prévenir l'abus de pouvoir, l'inefficacité, l'affairisme et le scandale.

- > Or, le Parlement peut-il encore assumer efficacement cette **fonction de surveillance** ? Dispose-t-il des outils nécessaires (p. ex. : droits en matière d'information, moyens logistiques propres) ?

- La charge de travail imposée au Parlement ne cesse de croître. Il importe de faire en sorte que le Parlement puisse y faire face sans qu'il soit porté atteinte à la démocratie (en garantissant notamment la défense des minorités et le droit des parlementaires à s'exprimer et à déposer des propositions).

- > Or, comment faire pour que **l'organisation et le fonctionnement du Parlement** soient à la hauteur de ces exigences accrues ?

La SSP a pour ambition d'être un forum de discussion national qui permette de débattre des questions précitées, et plus généralement de toutes celles qui ont trait à l'organisation et au fonctionnement de notre Etat.



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

Formulaire d'adhésion à la SSP

Je déclare vouloir adhérer à la Société suisse pour les questions parlementaires

Adhésion collective (nom de l'institution):
(cotisation annuelle: 200 francs)

Adhésion individuelle (cotisation annuelle: 50 francs)

Date et signature:

Nom :

Adresse:

.....
.....
.....

Fonction (pour les adhésions individuelles):

Tél.: Fax:

Adr. électronique (e-mail):

Veuillez SVP remplir le présent talon et le renvoyer à l'adresse suivante:

M. Martin Graf, secrétaire de la SSP, Services du Parlement, 3003 Berne (fax 031 / 322 98 67)



Korrespondent/innen

Correspondents

Corrispondenti

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

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, E: thomas.fueter@sk.lu.ch

Landrat Uri

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

Josef Schmitter, Ratssekretär, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 61, F: 055 646 32 19

Kantonsrat Zug

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@sk.so.ch

**Grosser Rat 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, Landeskantlei 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 IR

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

Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 21, F: 081 257 21 41, E: claudio.riesen@staka.gr.ch

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, E: Paul.Roth@sk.tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 804 43 25, E: can-sgc@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Marianne Brélaz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 40 10, E: marianne.brelaz@chancellerie.vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, Secrétaire permanente du Grand Conseil VS, Grand Conseil, 1951 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@vs.admin.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1211 Genève 3, T: 022 319 22 07, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

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

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

Stadt Bern

Irène Maeder van Stuijvenberg, Stadtschreiberin, 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, E: christine.rustichelli@biel-bienne.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19

Gemeinde Dietlikon

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

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

Stadt Zug

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, E: enrico.lorenzetti@skz.stzh.ch

