

August 2001 – Nr. 2 – 4. Jahrgang
Août 2001 – No. 2 – 4ème année
Agosto 2001 – No. 2 – quarto anno



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



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Die Wahrnehmung von föderalen Interessen in der Bundesversammlung
La représentation des intérêts cantonaux au sein
des Chambres fédérales

BEITRAG ZUR WIRKUNGSORIENTIERTEN GESETZGEBUNG

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Vaud,
Stadt Bern, Stadt Thun

PREISAUSSCHREIBEN 2001



Editorial: Der Ständerat und seine Kantone, Thomas Dähler, Kantonsrat Zürich	Seite 3
Schwerpunkt - Le thème - Il tema	
Die Wahrnehmung von föderalen Interessen in der Bundesversammlung / La représentation des intérêts cantonaux au sein des Chambres fédérales	
Reto Wiesli und Wolf Linder: Kantonale Interessen im Eidgenössischen Parlament / Les intérêts cantonaux au sein des Chambres fédérales	Seite 4
Martin Bienlein: Die Vertretung der Kantone im Ständerat	Seite 8
Martin Graf: Die Standesinitiative - Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat? (avec annexe en français / con allegato in italiano)	Seite 12
<i>Kontakte zwischen den Kantonen und ihren Vertretungen im eidgenössischen Parlament: Erfahrungen aus den Kantonen Bern, Waadt und St. Gallen / Relations entre le cantons et leur députation aux Chambres fédérales: Les expériences des cantons de Berne, de Vaud et de Saint-Gall</i>	
Patrick Trees: Zusammenarbeit des Kantons Bern mit der bernischen Deputation in den eidgenössischen Räten	Seite 17
Morella Frutiger: Relations entre la Députation vaudoise aux Chambres fédérales et le Conseil d'Etat du Canton de Vaud	Seite 19
Rolf Vorburger: Unterstützung der st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung durch die Staatskanzlei	Seite 19
Wirkungsorientierte Gesetzgebung	
Daniel Kettiger: Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber - Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung	Seite 21
Mitteilungen – Nouvelles – Notizie	
Obwalden: Postulat zu einer Parlamentsreform	Seite 28
Solothurn: Parlamentsreform – ein Zwischenbericht	Seite 28
St. Gallen: Der Kantonsrat in der neuen Kantonsverfassung	Seite 32
Aargau: Parlamentsreform	Seite 33
Vaud: Le projet d'une nouvelle constitution	Seite 34
Stadtrat von Bern: Die Entstehung des Ratssekretariates	Seite 39
NPM in Thun: Flexibilität von Verwaltung und Politik nachweislich gestiegen	Seite 41
Preisausschreiben 2001 / Société suisse pour les questions parlementaires: résultats du concours 2001 / Il premio della società 2001	Seite 42
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti	Seite 48
Vorstand SGP	Seite 50



Der Ständerat und seine Kantone

Zweite Kammern haben es nicht leicht. Man achtet sie und zollt ihnen Respekt, aber man liebt sie nicht. Denn egal, ob es sich um den Schweizerischen Ständerat, den amerikanischen Senat oder das britische Oberhaus handelt: Parlamentskammern, welche nicht zahlenmässig die Bevölkerung repräsentieren, haben in einer Demokratie immer einen gewissen Rechtfertigungsbedarf. Zweite Kammern kommen – analog zum Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen – immer dann ins Gerede, wenn sie Entscheide der gefühlsmässig demokratisch besser legitimierten Volkskammern umstossen, vor allem aber dann, wenn sie konservativer entscheiden als die Volkskammern. Die Kritik am schweizerischen System ist insofern nicht ganz unberechtigt, als zwei vom Volk gewählte Parlamentskammern mit identischen Kompetenzen existieren, was sich auf den ersten Blick nur mit dem Argument begründen lässt, dass doppelt Genähtes auch besser hält. Zweifellos ist im stark föderalistisch geprägten System der Schweiz der Ständerat aus staatspolitischen Gründen nicht wegzudenken. Seine Konzeption und seine Stellung innerhalb des politischen Systems werfen aber im Lichte neuerer Entwicklungen ein paar Fragen auf. Deutschland ist in der Ausgestaltung seiner zweiten Kammer konsequent. Die Länderkammer (Bundesrat) besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Art. 51 Grundgesetz). Die einzelnen Länder haben

drei bis sechs Stimmen, wobei diese jeweils einheitlich abgegeben werden. Weil die Regierungen immer durch die Parlamente gewählt werden und meistens Mehrheitsregierungen sind, entspricht die Stimmabgabe im Bundesrat in der Regel auch der Meinung der Landtage.

In der Schweiz sind die Mitglieder des Ständerates Abgeordnete der Kantone (Art. 150 BV). Wer sind denn diese "Kantone"? Politisch gesehen sind es in erster Linie die kantonalen Parlamente und nicht etwa die Regierungen oder das Volk! Denn schliesslich nehmen in den meisten Kantonen die Parlamente die kantonalen bundesrechtlichen Kompetenzen (Standesinitiative, Standesreferendum) wahr. In den Anfängen des Bundesstaates haben in vielen Kantonen die Parlamente die Abordnungen in den Ständerat bestimmt. Als einer der letzten Kantone hat Bern vor erst dreissig Jahren dem Zeitgeist gehorchend die Volkswahl der Mitglieder des Ständerates eingeführt.

Wenn also die Mitglieder des Nationalrates richtigerweise ihr Ohr dem Volk leihen, sollten die Ständevertreter einen engeren Kontakt zu ihrem kantonalen Parlament pflegen, weil dort die politische Meinungsbildung der Kantone erfolgt und nicht primär in den Regierungen. Wenn sich die Mitglieder des Ständerates einzelner Kantone bei den Regierungen von Zeit zu Zeit Instruktionen holen ("informeller Gedankenaustausch" genannt), sind sie erstens an der falschen Adresse und zweitens auf einem Nebengeleise. Denn vor einigen

Jahren haben die kantonalen Regierungen mit der Konferenz der Kantone (treffender wäre: "Tagsatzung") ein wirksames und der demokratischen Kontrolle weitgehend entzogenes Instrument geschaffen und damit eine Entwicklung eingeleitet, welche die Institution Ständerat weit mehr in Frage stellt, als dies der gelegentliche veröffentlichte Unmut über missliebige Entscheide der zweiten Kammer tut.

Eine Rückkehr von der Volkswahl des Ständerates zur Wahl durch die Kantonsparlamente ist in den meisten Kantonen politisch sicher nicht machbar. Aber die Kantonsparlamente sollten sich zum Beispiel überlegen, ob sie ihre Mitglieder des Ständerates ex officio ins Parlament integrieren oder ihnen zumindest beratende Stimme einräumen könnten und sie dadurch moralisch verpflichten würden, gelegentlich in die Parlamentssäle hineinzuschauen, weil dort "der Kanton" sitzt und dort das passiert, was sie eigentlich in Bern zu vertreten haben.



Thomas Dähler, Vizepräsident des Kantonsrates, Zürich

IMPRESSUM

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

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Produktion: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Tel 032 / 653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, parlament@pgm.ch
Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 2001. 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 (ruth.luethi@pd.admin.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 distribution: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne. Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

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

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2001.

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 (ruth.luethi@pd.admin.ch).

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

Segretariato della Società e distribuzione: Martin Graf, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna. Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

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

Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 2001.

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 (ruth.luethi@pd.admin.ch).



Kantonale Interessen im Eidgenössischen Parlament/ Les intérêts cantonaux au sein des Chambres fédérales*

Reto Wiesli und Wolf Linder, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Vertritt eigentlich der Ständerat noch kantonale Interessen? Wenn ja, welche Interessen werden denn genau genommen vertreten? Und mit welchem Erfolg? Auf diese und weitere Fragen versuchte die Studie *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat*, verfasst von Reto Wiesli und Wolf Linder¹, Antworten zu geben.

1. Fragestellung und Methodik

In der Studie "Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat" – entstanden im Auftrag der Parlamentsdienste – haben wir untersucht, wie stark kantonale Interessen in Stände- und Nationalrat eingebracht und wie sie vertreten werden. Zusätzlich zur Repräsentation und Artikulation betrachteten wir den Durchsetzungserfolg kantonaler Interessen, insbesondere im Vergleich der beiden Parlamentskammern.

In der bisherigen Forschung ist die Rolle des Ständerates als Kantonskammer umstritten. Der systematisch-empirische Vergleich der Studie diente daher dem Ziel, neue Erkenntnisse zur Institution und Funktion des Ständerates im schweizerischen Föderalismus zu liefern, die über die bisherigen Fallstudien hinausgehen.

Zu diesem Zweck wurde das parlamentarische Handeln systematisch für den Zeitraum einer halben Legislaturperiode (Winter 1995 bis Herbst 1997) anhand aller Anträge zu 162 Bundesratsgeschäften untersucht. Zudem haben wir im Herbst 1999 die Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kammern anhand eines schriftlichen Fragebogens zu ihrem Rollenverständnis und zu ihrer Arbeitsweise befragt.

Mit diesen Erhebungen haben wir ein Profil der beiden Kammern gewinnen können, das subjektive und objektive Elemente einbezieht und auf einer systematisch-empirischen Analyse beruht. Die entscheidende Frage, ob ein föderalistisches Rollenverständnis auch ein entsprechend föderalistisches Verhalten, insbesondere im Stände-

rat, nach sich zieht, liess sich auf diese Weise beantworten.

Methodisch wurde erstmals versucht, kantonale Interessen anhand transparenter Kriterien zu kategorisieren. Über die Abgrenzung der nicht-kantonalen Interessen hinaus haben wir damit ein genaueres Bild gewinnen können über die föderalistischen Interessen, die im Parlament zur Sprache kommen. Sodann wurde die unterschiedliche Intensität des kantonalen Interesses in den Parlamentsanträgen bewertet. Das erlaubte Hinweise auf die Art und Weise, wie föderalistische Anliegen in der Arena nationaler Politik aufgebracht werden. Schliesslich gab der Anteil der erfolgreichen Anträge direkte Hinweise auf den Durchsetzungserfolg kantonaler Interessen. Der statistische Vergleich aller Parlamentsanträge (föderalistisch oder von anderen Interessen motiviert) in beiden Kammern erlaubte Aussagen über:

- den Stellenwert kantonaler Interessenpolitik im Plenum von Stände- und Nationalrat insgesamt,
- den Erfolg kantonaler Interessen in der Politik der eidgenössischen Räte und
- Unterschiede des Entscheidungsverhaltens beider Kammern.

2. Hauptergebnisse aus der Umfrage

1. An der schriftlichen Befragung nahmen 32 Ständerätinnen und -räte sowie 98 Nationalrätinnen und Nationalräte teil. Sie erbrachte zunächst viele gemeinsame Vorstellungen zur Arbeitsweise und zur Ausübung des parlamentarischen Mandats: Die Mitglieder beider Räte sind ähnlich stark in den Kantonen verankert, aus denen sie Erfahrung aus anderen öffentlichen Ämtern mit sich bringen und in denen sie weiterhin Wirtschaftsmandate innehaben. Sie unterhalten gleichartige Netzwerke in ihren Wohnkantonen, sind in den Gremien ihrer Partei engagiert und pflegen ähnliche Kontakte zu ihrer Wählerschaft. Für die Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen in Bern sind die parlamentarischen Kommissionen die wichtigste Arena.

2. Daneben finden sich Unterschiede des

Repräsentationsverständnisses der Mitglieder von Stände- und Nationalrat. Sie spiegeln die unterschiedliche Funktion, welche die Verfassung der kleinen Kammer als Ständevertretung und der grossen Kammer als Volksvertretung zuerkennt. Die Ständerätinnen und Ständeräte:

- verfügen über stärkere Kontakte zu den kantonalen Exekutiven,
- messen kantonalen Interessen eine stärkere Bedeutung zu als denjenigen von Parteien und Interessengruppen und
- äussern dem entsprechend mehr Schwierigkeiten, sich im Konfliktfall mit anderen Interessen gegen das Interesse ihres Kantons zu entscheiden,

im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen im Nationalrat. Wo es also um das föderalistische Element geht, unterscheiden sich Ständerat und Nationalrat durchaus in ihrer subjektiven Rollenwahrnehmung und Repräsentationsauffassung. Dieses Ergebnis stimmt mit früheren Umfragen überein. Hingegen kann daraus nicht ohne weiteres auf ein anderes Entscheidungsverhalten geschlossen werden, wie die folgenden Resultate aus der Analyse parlamentarischen Handelns zeigen.

3. Hauptergebnisse zum Entscheidungsverhalten der beiden Räte

3. Beide Räte ordnen dem kantonalen Interesse ein ähnliches Gewicht zu und verhehlen ihm in gleichem Masse zum Erfolg. Im Stände- wie im Nationalrat befasst sich ein Sechstel aller Plenumsanträge mit dem Kantonsinteresse. Diese Aufmerksamkeit erscheint eher hoch, wenn man daran erinnert, dass kantonale Interessen bereits im vorparlamentarischen Verfahren eine starke Berücksichtigung erfahren. Letzteres mag dazu führen, dass der Erfolg der "Föderalismus-anträge" in beiden Kammern etwas tiefer liegt als für andere Anträge.

4. Kantonale Anliegen werden in beiden Kammern selten allein artikuliert, sondern zumeist in Verbindung mit anderen Interessen. Damit dürften Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Erfolgsaussichten kantonaler Interessen erhöhen. Bei deren

* Der Artikel basiert auf folgender Studie: Wiesli, Reto / Linder, Wolf: Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern: erschienen im März 2001, erhältlich bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, 3003 Bern.

¹ Reto Wiesli arbeitete bis Juni 2001 als Assistent und Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Prof. Wolf Linder ist der Direktor dieses Instituts.



Artikulation geht es hauptsächlich um die Veränderung oder Beibehaltung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Mit solchen Kompetenzfragen befassen sich rund zwei Drittel der Föderalismusankträge, und zwar zumeist im Zusammenhang mit einer konkreten Sachvorlage. Grundsätzliche Föderalismusdiskussionen sind demgegenüber selten. Je ein Fünftel der kantonalen Anliegen tangieren regionale Wirtschafts- und sonstige Partikulärinteressen, während kulturelle Sonderinteressen kaum thematisiert werden. Letzteres mag angesichts der sprachregionalen Sensibilitäten erstaunen.

5. Ein direkter Vergleich des Entscheidungsverhaltens ergibt ein sehr ähnliches Bild der beiden Kammern. Unterschiede in der Artikulation oder Durchsetzung föderalistischer Anliegen zwischen Stände- und Nationalrat finden sich erst bei der vertieften Auswertung einiger Einzelbereiche. So lässt sich im Ständerat eine stärkere Artikulation von kantonalen Status quo- und Wirtschaftsinteressen beobachten, aber kein offeneres Ohr für institutionelle Reformen feststellen. Zugleich ist bei diesen und einigen weiteren Unterschieden der Parteeffekt (die geringere Vertretung der SP, die stärkere Vertretung von FDP und CVP im Ständerat) zu berücksichtigen.

Der Vergleich des Entscheidungsverhaltens führt damit zu zwei Hauptergebnissen:

- entgegen der unterschiedlichen Rollenwahrnehmung ist weder im Ständerat als solchem eine privilegierte Artikulation und Durchsetzung kantonalen Interesses zu beobachten
- noch zeichnet sich der Ständerat in den Geschäften der Jahre 1995-97 als eine föderale "chambre de réflexion" aus, die den Fragen des institutionellen Föderalismus höhere Aufmerksamkeit schenkte.

6. Die Überprüfung einer Hypothese zu möglichen Verfahrenseffekten führte zu einem unerwarteten Befund: Vergleicht man nicht die beiden Kammern, sondern unterscheidet man die Vorlagen und ihre Gesamtbehandlung in beiden Kammern nach der Zuweisung des Erstrats, so ergibt sich ein markanter Unterschied. Vorlagen, die zuerst im Ständerat behandelt werden, zeichnen sich durch eine deutlich höhere Quote von Föderalismusankträgen (20 Prozent) aus als solche, bei denen der Nationalrat als Erstrat zum Zuge kommt (14 Prozent). Dieser Unterschied ist um so erstaunlicher, als es keine entsprechenden formalen Kriterien für die Bezeichnung des Erstrates gibt. Zu vermuten ist, dass bei der Erstzuweisung von Geschäften an den Ständerat informelle Sensibilitäten für kantonale Interessen eine Rolle spielen. Ob sich dieser erstmalige Befund aus zwei Jahren

auch in früheren oder späteren Zeitperioden ergibt, müsste in weiteren Untersuchungen abgeklärt werden.

7. Fragen wir abschliessend nach der Leistungsfähigkeit des Zweikammersystems für die Artikulation und Umsetzung kantonalen Interessen, so ergibt sich folgendes **Fazit**: Der verfassungsmässige Sinn unterschiedlicher Repräsentation von Stände- und Nationalrat wird von seinen Mitgliedern mitgetragen und stützt damit die Glaubwürdigkeit des Zweikammersystems, findet jedoch im Entscheidungsverhalten der beiden Kammern kaum seinen Niederschlag. Abweichend von diesem Gesamtbild ist ein neuer Befund: Erstratsvorlagen des Ständerats sind nach der Behandlung in beiden Kammern stärker mit kantonalen Interessen gesättigt als solche des Nationalrats. Relevante Unterschiede in der Wahrnehmung kantonalen Interesses ergeben sich nach dieser Untersuchung nicht aus dem Vergleich beider Kammern, sondern aus ihrem Zusammenwirken. Zentral ist daher die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Zweikammersystems insgesamt. Internationale Vergleiche zeigen zwei Haupteffekte des Bikameralismus: dieser begünstigt politische Stabilität und neigt eher zum politischen Status quo. Thomas Jefferson hatte also recht, wonach der Tee nicht zu heiss getrunken würde, wenn man ihn zuvor in eine zweite Tasse umgiesst. Vertieft abzuklären wäre nun, ob der Tee auch anders schmeckt, je nachdem, ob er von der kleinen in die grosse Tasse umgegossen wird oder umgekehrt.

1. But de l'étude, et méthodologie adoptée

L'étude "Représentation, Artikulation und Durchsetzung kantonalen Interesses im Ständerat und im Nationalrat", qui a été effectuée sur mandat des Services du Parlement, avait pour but d'évaluer :

- dans quelle mesure les députés font part des intérêts des cantons au sein du Conseil national et du Conseil des Etats;
- dans quelle mesure ils défendent ces intérêts;
- dans quelle mesure ces intérêts sont effectivement pris en compte lors des votes (avec comparaison de l'attitude des deux Chambres sur ce point).

Les études effectuées à ce jour montrent que les avis des chercheurs sont partagés sur la fonction dévolue au Conseil des Etats. Notre étude, qui a été menée selon une méthode empirique, visait donc à dépasser les études ponctuelles menées jusqu'ici, afin d'obtenir une vue d'ensemble, d'une part du Conseil des Etats en tant qu'institution, et d'autre part de la fonction qu'il est

censé exercer, dans notre système fédéraliste.

La démarche adoptée a été la suivante : premièrement, il a été procédé à un examen systématique de toutes les propositions déposées dans les conseils entre la session d'hiver 1995 et la session d'automne 1997 (soit une demi-législature), concernant en tout 162 objets du Conseil fédéral. Deuxièmement, en octobre 1999, les députés se sont tous vu remettre un questionnaire écrit les interrogeant sur leur mode de travail et sur la perception qu'ils ont de leur mandat.

La récolte et l'analyse systématique des données recueillies et des dites propositions – autant de données empiriques, subjectives ou objectives – ont permis d'obtenir une image nette des deux conseils, et de répondre ainsi à la question de savoir si – notamment en ce qui concerne le Conseil des Etats – un député qui considère qu'il est de son devoir de représenter les intérêts des cantons se comporte en conséquence dans ses travaux parlementaires.

Cette étude tentait en outre – elle est la première à le faire – d'établir une distinction entre les différents types d'intérêts cantonaux, sur la base de critères clairs, afin d'une part de distinguer les intérêts cantonaux des autres types d'intérêts, et, d'autre part, de se faire une idée précise des types d'intérêts cantonaux débattus au Parlement. Une telle typologie permet de déterminer dans quelle mesure une proposition soumise à l'un des conseils fait valoir des intérêts cantonaux, et, d'une façon plus générale, de quelle façon les préoccupations des cantons sont représentées à l'échelon national. En outre, le nombre de propositions visant à défendre des intérêts cantonaux adoptées par les conseils permet d'établir clairement dans quelle proportion le Parlement tient effectivement compte des intérêts des cantons. Enfin, l'établissement de statistiques sur la base de toutes les propositions déposées au sein de l'une ou l'autre Chambres (qu'elles fassent valoir des intérêts cantonaux ou non) permettait d'évaluer :

- quelle est l'importance accordée aux intérêts cantonaux par les députés des deux Chambres;
- quelle est la prise en compte effective des intérêts cantonaux lors des votes dans les Chambres fédérales;
- quelles sont les différences entre le Conseil national et le Conseil des Etats, concernant les résultats des votes.

2. Principaux résultats du questionnaire adressé aux députés

1. 32 membres du Conseil aux Etats et 98 membres du Conseil national ont répondu



au questionnaire qui leur a été remis. Concernant la façon dont les députés perçoivent et exercent leur mandat, les réponses se rejoignent souvent. Ainsi, les membres du Conseil national sont aussi bien ancrés dans leur canton de domicile que les membres du Conseil des Etats; de même, ils ont dans une même mesure une certaine expérience dans l'exercice de mandats pour le compte d'un organe public de leur canton, et exercent des mandats pour le compte d'organes privés dans leur canton. Par ailleurs, conseillers nationaux et conseillers aux Etats ont le même type de contacts dans leur canton, ils s'engagent de la même manière dans les différents organes de leur parti, et ils entretiennent le même type de liens avec leur électeurat. Les députés sont en outre nombreux à avoir précisé que les commissions parlementaires étaient le lieu privilégié, au niveau fédéral, pour faire valoir et défendre des intérêts cantonaux.

2. Cela dit, on constate une différence entre la perception qu'ont les conseillers nationaux de leur mandat (qui représentent-ils ?), et celle qu'en ont les conseillers aux Etats. Ce contraste dans les réponses reflète la différence inscrite dans la Constitution, selon laquelle la Chambre haute est censée représenter les cantons, et la Chambre basse le peuple. Ainsi, en comparaison avec les membres du Conseil national, les membres du Conseil des Etats:

- entretiennent des contacts plus étroits avec les exécutifs cantonaux;
- accordent davantage d'importance aux intérêts cantonaux qu'aux intérêts de leur parti ou de certains groupes d'intérêts;
- déclarent éprouver davantage de difficulté à défendre des intérêts allant à l'encontre de ceux des cantons.

On constate ainsi une différence dans la façon dont les députés de l'un et l'autre conseil perçoivent leur mandat en ce qui concerne la prise en compte des intérêts cantonaux. Sur ce point, la présente étude confirme donc ce que l'on savait déjà. Or, s'il y a bel et bien une différence dans la façon dont le mandat est perçu par le député selon qu'il fait partie de l'un ou l'autre conseil, il n'y a pas forcément de différence dans l'attitude adoptée au moment du vote, comme le montre le chapitre qui suit.

3. Principaux résultats concernant l'attitude des députés des deux conseils au moment du vote

3. Les deux conseils accordent la même importance aux intérêts cantonaux, et, lors des votes, ils les prennent en compte dans une proportion comparable. Au Conseil

national comme au Conseil des Etats, un sixième des propositions déposées au plénum fait valoir des intérêts cantonaux. Une telle proportion peut paraître élevée, si l'on se souvient qu'il est déjà largement tenu compte des intérêts cantonaux pendant la procédure pré-parlementaire, raison pour laquelle d'ailleurs les propositions faisant valoir des intérêts cantonaux sont plus souvent rejetées que les autres propositions, et ce, dans les deux conseils.

4. En règle générale, il est rare qu'un député dépose une proposition faisant valoir uniquement les intérêts d'un canton, les préoccupations cantonales étant plutôt formulées de pair avec d'autres préoccupations, ce qui augmente sans doute les chances de voir ce type de propositions être acceptées. Il est à noter en outre que ce type de propositions concernent essentiellement la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, que ce soit pour demander des modifications ou, au contraire, le maintien du statu quo : quelque deux tiers des propositions faisant valoir des intérêts cantonaux sont de ce type, formulées en règle générale en rapport avec un projet concret – les discussions de fond relatives au fédéralisme étant relativement rares. On constate en outre qu'un cinquième environ des préoccupations cantonales concernent les intérêts économiques d'un canton ou d'une région, ou d'autres intérêts particuliers à caractère régional. Il est rare en revanche que soient formulées des préoccupations concernant une aire culturelle, ce qui ne peut manquer d'étonner du fait de la sensibilité différente des différentes régions linguistiques du pays.

5. Si l'on compare les résultats des votes dans les deux conseils, on s'aperçoit que ces derniers ont une attitude semblable lorsqu'il s'agit de trancher sur des objets ayant trait à des préoccupations cantonales. Ce n'est qu'en examinant de près certains domaines que l'on constate des différences entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Ainsi, si le Conseil des Etats a tendance à représenter davantage que le Conseil national les intérêts cantonaux de nature économique ou les intérêts cantonaux au maintien du statu quo dans un domaine donné, il ne paraît que peu enclin à adopter des réformes institutionnelles. Cependant, cette différence – ainsi que d'autres différences – s'explique en partie du fait de la différence de représentation des partis au sein des deux conseils (représentation moins importante du PS au Conseil des Etats, et représentation plus importante du PRD et du PDC).

Si l'on compare les résultats des votes dans les deux conseils, on constate notamment

les deux phénomènes suivants :

- bien que les députés des deux conseils perçoivent leur mandat de façon différente, les membres du Conseil des Etats ne font pas valoir ni ne défendent davantage les intérêts des cantons que leurs homologues du Conseil national;
- concernant les objets traités de 1995 à 1997, le Conseil des Etats ne s'est pas montré, dans les faits, une "chambre de réflexion" accordant une attention particulière aux questions que pose le fédéralisme institutionnel.

6. L'examen de la question de savoir si le choix de la procédure avait une influence sur l'attitude des députés a conduit à un résultat inattendu, car il s'est avéré que le choix du conseil prioritaire engendrait une différence de taille: lorsque c'est le Conseil des Etats qui est désigné comme conseil prioritaire pour l'examen d'un projet, il est déposé dans les deux conseils un nombre bien plus important de propositions ayant trait à des intérêts cantonaux (20% de toutes les propositions déposées), alors que lorsque c'est le Conseil national qui est le premier à être saisi de l'objet, ce chiffre n'est que de 14%. Cette différence surprend d'autant plus qu'il n'existe pas de critères formels pour désigner le conseil prioritaire. Peut-être s'explique-t-elle par une tendance des Bureaux à attribuer en premier au Conseil des Etats les objets qui font valoir des intérêts cantonaux. Il y aurait lieu cependant d'effectuer des recherches plus approfondies pour vérifier si cette tendance se confirme dans les années qui suivent ou précèdent les deux années prises en compte pour la présente étude.

7. Enfin, si l'on s'interroge sur la pertinence du système bicaméral pour garantir que, au niveau fédéral, les intérêts cantonaux soient exprimés et effectivement pris en compte, on constate ce qui suit. Si les députés sont conscients du principe constitutionnel qui veut que les deux conseils aient des fonctions différentes – ce qui renforce donc la crédibilité du système bicaméral –, ils n'appliquent cependant pas ce principe dans les faits. On constate cependant une exception à cet état de fait: lorsque c'est le Conseil des Etats qui est désigné comme conseil prioritaire pour un projet, les deux conseils approuvent davantage de propositions faisant valoir des intérêts cantonaux que lorsque c'est au Conseil national qu'il revient d'examiner un projet en premier. En conclusion, on peut donc dire que la seule différence marquante entre les deux conseils, s'agissant de la prise en compte des intérêts cantonaux, n'est pas due au fait que les conseillers nationaux et les conseillers aux Etats adoptent une attitude différente, mais à une question de pro-



cédure. Cela pose donc tout de même la question de la pertinence du système bicaméral en tant que tel. Les comparaisons à l'échelon international montrent que le système bicaméral a principalement deux effets: premièrement, il contribue à garantir la stabilité politique, et, deuxièmement, il a tendance à favoriser le statu quo. Thomas Jefferson n'avait donc pas tort, lorsqu'il disait que le thé serait moins chaud si on le transvasait dans une seconde tasse. Mais reste à savoir si le goût du thé change, selon que l'on verse le thé d'une grande tasse dans une tasse plus petite, ou l'inverse.



Die Vertretung der Kantone im Ständerat¹

Martin Bienlein, Bern

Der Ständerat gehört zu den umstrittensten Institutionen der Schweizer Politik. Trotzdem ist bisher wenig über seine wirklichen Auswirkungen bekannt. Das Ziel des vorliegenden Artikels ist es herauszufinden, ob der Ständerat seiner spezifischen Funktion der Kantonsvertretung nachkommt, und ob deshalb eine Zweikammerorganisation gerechtfertigt ist. Anhand von 307 Vorstössen stellen wir fest, dass die im Ständerat überrepräsentierten Kantone auch mehr Vorstöße einreichen. Dies allerdings nur im Rahmen ihrer Sitzverteilung. Eine Ausnahme bilden die kleinen ländlichen Deutschschweizer Kantone, die die zweite Kammer noch häufiger nutzen, und die Kantone französischer und italienischer Sprache, die in beiden Räten ungefähr gleich vertreten sind, aber den Nationalrat stärker für ihre Vorstöße nutzen. Keinen Einfluss auf die Vorstosshäufigkeit hat ein kantonales politisches Amt. Hingegen nehmen die Ständerätinnen und -räte mehr Bezug zu ihrem Wahlkreis und vertreten auch dessen Autonomie häufiger als der Nationalrat. Schliesslich benachteiligt die zweite Kammer linke Parteien.

1. Das Grundproblem

Der kontroversen Diskussion um die zweite Kammer liegt ein einfacher Konflikt zugrunde. Er verläuft zwischen dem Gleichheitsprinzip, das dem Nationalrat zugrunde liegt, und dem Territorialprinzip des Ständerates. Das Gleichheitsprinzip leuchtet schnell ein. Es ist aus unserem Leben und unserer Demokratie nicht mehr wegzudenken. Aber auch das Territorial- oder Föderalismusprinzip hat seine Berechtigung, gerade in der Schweiz mit den verschiedenen (ehemaligen) Konflikten zwischen bevölkerungsstarken und bevölkerungsschwachen, katholischen und protestantischen, ländlichen und eher städtischen Kantonen. Die Frage lautet also nur vordergründig, ob wir den Ständerat wollen. Dahinter steckt die eigentliche Frage, ob wir bestimmte Kantone (bevölkerungsschwache, katholische, ländliche) der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger vorziehen sollen.

2. Die Zuspitzung

Der Ständerat wird von anderen bundesstaatlichen Instrumenten der Kantone konkurrenziert. Diese werden jedoch manchmal gar nicht (Kantonsreferendum) und manchmal nur selten (Standesinitiative) genutzt. In jüngster Zeit spitzt sich die Lage noch mehr zu, weil der Bundesrat zuerst (seit 1978) mit dem Kontaktgremium eine Alternative zum normalen Gesetzgebungs- und Vernehmlassungsverfahren aufstellte, und weil danach (seit 1993) die Kantone selbst mit der Konferenz der Kantonsregierungen ihre Vertretung im Ständerat in Frage stellten. Entscheide werden so aus dem Parlament aus- und vorverlagert. Der Ständerat als Vertreter der kantonalen Politik wird ersetzt.

3. Die Forschungsfrage

Aus dieser Situation heraus fragen wir, ob der Ständerat die Kantone zur Zeit überhaupt stärker vertritt als der Nationalrat, und welche Gründe dazu vorliegen. Es geht also um einen Vergleich zwischen National- und Ständerat. Damit versuchen wir, uns der Frage zu nähern, ob die Aufteilung des Parlaments in zwei Kammern (kurz: Bikameralismus) noch eine adäquate Form der Parlamentsorganisation ist.

4. Methode

Die Arbeit ist keine weitere theoretische Abhandlung über die Vor- und Nachteile des Ständerates im Speziellen oder des Bikameralismus im Allgemeinen, sondern versucht anhand von Vorstössen² zu messen, wer tatsächlich und wie stark in dem einen oder anderen Rat seine Interessen artikuliert. Die Untersuchung wird anhand von 307 Individualvorstössen aus 9 Sessio-nen (Winter 1995 bis Herbst 1997) empirisch-analytisch untersucht. Die **Untersuchungsperiode** umfasst 8 ordentliche und 1 ausserordentliche Session.

Die Arbeit beachtet verschiedene Vorstöße nicht: Fraktions- und Kommissionsvorstöße sowie Vorstöße, die in dieser Periode nicht behandelt worden sind, ferner Fragen der Fragestunde. Es wurden insgesamt

1350 Individualvorstöße (Parlamentarische Initiativen, Motionen, Postulate, Interpellationen und einfache Anfragen) in diesem Zeitraum registriert, 163 davon im Ständerat (wovon wiederum 3 auf Grund von Doppelbehandlungen wegfielen) und 1187 im Nationalrat. Während im Ständerat alle Vorstöße einbezogen werden können, kann im Nationalrat nur eine vergleichbare Teilmenge berücksichtigt werden. Die Verarbeitung der hohen Zahl von 307 Vorstössen war möglich, weil einerseits mit Computerprogrammen grosse Datenmengen bearbeitbar sind und weil andererseits die Arbeit quantitativ ausgerichtet ist, das heisst versucht wird, mess- und zählbare Merkmale für komplexe Zusammenhänge zu finden.

5. Theoretische Ausgangsüberlegungen

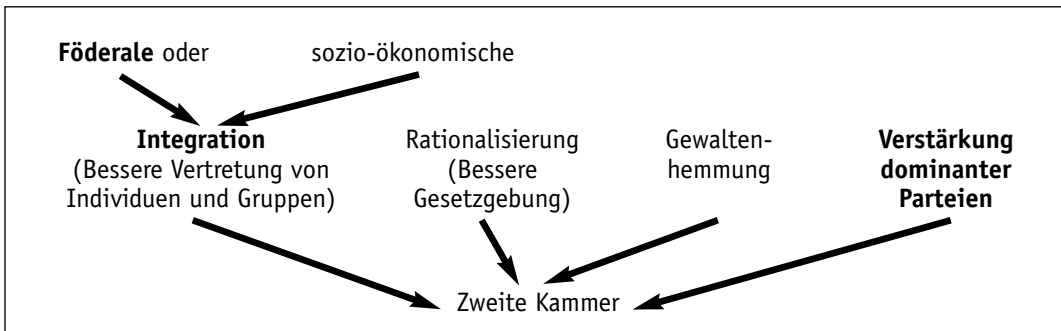
Den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden die drei Funktionen des Bikameralismus, die Trivelli 1975 erstmals systematisch aufgestellt hat: Verbesserung der Gesetzgebung (Rationalisierung), Gewaltenthemmung und bessere Vertretung von Individuen und Gruppen (Integration). Zudem wird in der Literatur (anstatt vieler Huber-Hotz 1991, Linder 1999) festgehalten, dass die FDP und CVP im Ständerat übervertreten sind, und dass damit das dominante bürgerliche Lager durch den Ständerat verstärkt wird.

¹ Der Artikel beruht auf einer Lizentiatsarbeit des Autors mit dem Titel "Die Vertretung der Kantone im Ständerat – gemessen an parlamentarischen Vorstössen", die im Sommer 2000 am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern abgegeben worden ist.

² Zu Vorstössen siehe Graf (1991) und Parlamentsdienste (1999). Sonst existiert wenig Literatur und überhaupt keine Monographie zu Vorstössen.



Kasten 1: Vier Funktionen des Bikameralismus



Quelle: Trivelli (1975: 29), Linder (1999: 196).

Von diesen vier Funktionen der zweiten Kammer möchte der vorliegende Artikel aus verschiedenen Gründen nur zwei herausnehmen. Nicht untersucht wurde die sozio-ökonomische Integration. Ebenso konnte die Rationalisierung nicht berücksichtigt werden, weil sich Mess- und Quantifizierungsprobleme ergaben. Die Gewaltenhemmung wirft in ihrer Interpretation Probleme auf. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse dazu nicht sehr bedeutend sind, so dass wir sie hier ebenfalls weglassen können. Ausserdem wurde – ausserhalb der genannten Funktionen – noch der Eigennutz von Vorstössen untersucht. Auch er bleibt relativ unbedeutend. Hingegen soll die Dominanz der bürgerlichen Parteien näher betrachtet werden. Den Schwerpunkt dieser Arbeit aber bildet die föderale Integration (beide fett in Kasten 1).

Die Integration der Kantone im neuen Nationalstaat war für dessen Gründung 1848 eines der zentralen Anliegen. Die alten Machtträger mussten in den neuen Staat integriert werden. Dies kann durch zwei der hier untersuchte Elemente stattfinden: erstens durch die Übervertretung bestimmter Kantonsgruppen im Ständerat (A.), und zweitens durch die Rollen der Ständerätinnen und -räte, die sich von ihren Kolleginnen und Kollegen im Nationalrat unterscheiden (B.).

A. Welche Kantone übervertreten sind, wird anhand von gängigen politikwissenschaftlichen Theorien aufgefunden. Es werden 7 Problemfelder oder Konflikte untersucht³. Ihre Vertretungsstärke ist in Kasten 2 festgehalten.

1. Der erste Konflikt war der Grund für die Einführung des Ständerates. Die bevölkerungsschwachen Kantone hatten Angst, in einer einzigen, bloss nach Köpfen gewählten Kammer stets überstimmt zu werden. Wie in den USA wurde ihre Forderung dadurch befrie-

digt, dass eine zweite Kammer nach Kantonen geschaffen wurde. Hypothese: Die bevölkerungsschwachen Kantone bevorzugen auch heute noch den Ständerat, wenn sie Vorstösse einreichen.

2. Eine besondere Gruppe innerhalb dieser bevölkerungsschwachen Kantone bildeten die kleinen ländlichen Deutschschweizer Kantone UR, SZ, OW, NW, AI, AR und GL. Hypothese: Sie benutzen die zweite Kammer häufiger als die erste, um ihre Anliegen zu artikulieren.
3. Den Ausgangskonflikt der modernen Eidgenossenschaft bildet der kurze Krieg zwischen modernistischen Kantonen und den konservativen Sonderbundskantonen. Hypothese: Die ehemaligen Sonderbundskantone reichen auch heute noch ihre Vorstösse eher in der zweiten Kammer ein.
4. Ein aktueller Konflikt betrifft die Unterscheidung nach Kulturen respektive Sprachen. In der Schweiz spielen die Sprachminderheiten der Romandie und des Tessins eine besondere Rolle. Hypothese: Sie benutzen den Ständerat häufiger, um ihre Interessen zu artikulieren.
5. Schon beim Konflikt zwischen Modernisten und Konservativen kommt die Religion indirekt zum Tragen. Bis in unser Jahrhundert hinein waren die katholischen und protestantischen Milieus getrennt. Hypothese: Die katholischen Kantone bevorzugen die zweite Kammer für ihre Vorstösse.
6. Die Schweiz gehört zwar zu jenen Staaten, die früh industrialisiert wurden. Es haben sich aber nur wenige industrielle Zentren herausgebildet. Die Kantone können danach unterschieden werden, ob sie eher ländliche Strukturen haben oder nicht. Hypothese: Ländliche Kantone artikulieren ihre Interessen eher im Ständerat.
7. Der Bundesstaat kann die finanziellen Unterschiede zwischen den Gliedstaaten ausgleichen. In der Schweiz ist die Solidarität unter den Kantonen viel mehr

ausgebaut als zum Beispiel in den USA unter den Staaten. Der Ausgleich findet in der zweiten Kammer statt. Hypothese: Ärmere Kantone bevorzugen deshalb den Ständerat.

B. Kantone lassen sich aber nicht nur durch solche objektiven Merkmale einordnen, sie können sich auch vertreten lassen, indem Parlamentsmitglieder Vertretungsrollen übernehmen. Da wir keine Befragung vorgenommen haben, hielten wir uns auch bei der Rollenauswahl an objektiv messbare Merkmale der politikwissenschaftlichen Literatur.

1. Die erste Rolle hat sogar zu unterschiedlichen Modellen der zweiten Kammer geführt: dem deutschen Bundesratsmodell (Ernennung durch die Landesexekutive) und dem US-amerikanischen Senatsmodell (freie Wahl, wie es auch in der Schweiz übernommen wurde). Es wird angenommen, dass Ratsmitglieder, die auch ein kantonales politisches Amt innehalten, ihren Kanton stärker vertreten als "ungebundene" Kolleginnen und Kollegen. Hypothese: Eidgenössische Parlamentsmitglieder mit einem kantonalen Amt äussern ihre Interessen häufiger als die anderen Ratsmitglieder, aber unabhängig von National- und Ständerat.
2. Alle Parlamentsmitglieder sind – ungeachtet ihrer Ratszugehörigkeit – die Vertretung ihres Wahlkreises. Hypothese: Die Vertretung der Wahlkreise findet im National- wie im Ständerat gleichermaßen statt.
3. Die letzte Rolle bezieht sich wieder auf die Gründungsgeschichte von 1848, als die Kantone ihre Souveränität teilweise abgaben und durch die zweite Kammer gesichert sehen wollten. Hypothese: Die kantonale Souveränität oder Autonomie wird im Ständerat stärker vertreten als im Nationalrat.

³ Jene Parlamentsmitglieder, die Vorstösse einbringen, müssen die jeweiligen Konfliktmerkmale nicht persönlich erfüllen. Wichtig ist, dass sie aus einem entsprechenden Kanton kommen.



C. Die beiden eidgenössischen Räte unterscheiden sich durch ihre Parteienstruktur. Im Nationalrat nehmen 16 Parteien Einsitz, im Ständerat hingegen nur 6. Zudem sind die CVP und FDP im Ständerat, verglichen mit ihren Nationalratssitzen, klar überrepräsentiert. Dies ist auf die kantonale Parteienlandschaft (Huber-Hotz 1991) und die gemeinsamen Wahllisten (Linder 1999) zurückzuführen. Im Ständerat sind nur die SP und der LdU als linke Parteien vertreten, die dort zudem noch unterrepräsentiert sind (siehe Kasten 2). Die Parteien nutzen jene Kammer, in der sie besser vertreten sind. Hypothese: Die bürgerlichen Parteien artikulieren ihre Interessen eher im Ständerat.

Die aufgeführten Konflikte und Rollen sowie die Parteizugehörigkeit bilden in unserer Untersuchung die Einflussfaktoren, das heisst die unabhängigen Variablen. Das beeinflusste Element oder die abhängige Variable für alle Hypothesen sind die Häufigkeiten der Vorstösse entweder im National- oder im Ständerat.

6. Ergebnisse

Wir wollen ja einerseits erfahren, wer von den erwähnten Gruppen, Rollen oder Parteien aktiver ist und andererseits warum. Für die Hypothesen der Kantonsgruppen und der Vertretung durch kantonale Ämter sowie die Parteizugehörigkeit nehmen wir an, dass die Sitzstärke die bedeutendste Begründung liefert, für die Vertretung der Wahlkreise und der kantonalen Autonomie sind es die Rollenauffassungen (zu den verschiedenen Sitzstärken siehe Kasten 3). Und tatsächlich verhalten sich die meisten Vertreter aus den verschiedenen Kantonen und Kantonsgruppen gleich, so dass jene Kantone, die im Ständerat übervertreten sind, dort auch mehr Vorstösse einreichen als im Nationalrat. Es gibt zwei Ausnahmen: erstens die kleinen ländlichen Deutschschweizer Kantone und zweitens die Sprachminderheiten. Die Gruppe der kleinen ländlichen Deutschschweizer Kantone bevorzugt die zweite Kammer noch mehr, als sie Sitze innehält. In der ersten Kammer entspricht die Vorstosshäufigkeit anteilmässig ihrer (schwachen) Sitzstärke. Dadurch verstärken sie ihre Übervertretung im Ständerat noch. Anders die Kantone der Romandie und das Tessin. Während alle anderen hier untersuchten Kantonsgruppen im Ständerat prozentual mehr Sitze haben als im Nationalrat, ist diese Gruppe in beiden Kammern ungefähr gleich vertreten. Trotzdem äussern sich die Vertreterinnen und Vertreter der Sprachminderheit lieber im Nationalrat, während die Zahl ihrer Vorstösse im Ständerat ungefähr

ihrer Sitzstärke entspricht. Das ist interessant. Generell wird in der Literatur nämlich angenommen, dass die besprochenen Kantonsgruppen keine wichtigen Konflikte in unserem Bundesstaat mehr darstellen, nur der Sprachenkonflikt wird in jüngster Zeit wieder vermehrt diskutiert. Das leuchtet alles in allem auch ein. Wer würde heute annehmen, dass die ehemaligen Sonderbundskantone im Bundesstaat schlechter gestellt sind als die damals fortschrittlichen? Wer behauptet noch, dass katholische Kantone in der Schweiz benachteiligt werden? Hingegen stellen wir Unterschiede bei den Volksabstimmungen zwischen der Deutschschweiz und der Romandie fest. Schwer interpretierbar bleibt die Tatsache, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter der übrigen Kantonsgruppen so verhalten wie ihre Ratskolleginnen und -kollegen. Dies bedeutet zwar vordergründig, dass es keine Unterschiede gibt, durch die Übervertretung folgt jedoch eine Bevorzugung. Es ist aus der zugrundeliegenden Arbeit nicht ersichtlich, ob dies absichtlich geschieht, die Konflikte also relevant sind, oder ob dies Zeichen einer Normalität sind, und die Konflikte in der Zwischenzeit überholt wurden. Festzuhalten ist in beiden Fällen, dass alle untersuchten Konflikte (bis auf jener der Kulturen und Sprachen)

durch den Ständerat hervorgehoben werden. Mit anderen Worten werden föderale Konflikte solchen der sozialen Schichten, oder eben auch der Sprachen, bevorzugt.

Der zweite Hypothesenblock betrifft die verschiedenen Rollen. Zuerst nahmen wir an, dass Parlamentsmitglieder mit kantonalen Ämtern unterschiedlich häufig Vorstösse einreichen. Obwohl wir nach Exekutiv- und Legislativämtern unterschieden haben, konnte kein Unterschied festgestellt werden. Alle Mitglieder der beiden Kammern verhalten sich gleich. Wenn es Unterschiede zwischen den Häufigkeiten gibt, dann sind diese durch die Sitzstärke erklärbar. Diese ist aber nicht wie oben bei den Kantonsgruppen institutionell festgelegt, sondern wird von den Kantonen, Parteien und Kandidaten selbst bestimmt. Im Rückblick fällt auf, dass in unserer Untersuchungsperiode wenige kantonale Regierungs- und Staatsräte im nationalen Parlament sitzen. Dies führt auch zur vorsichtigen Interpretation unserer Ergebnisse, weil die Häufigkeiten extrem klein sind und Verzerrungen nicht ausgeschlossen werden können. Die zweite Rollenhypothese betrifft die Vertretung der Wahlkreise. Entgegen der theoretischen Annahme verhalten sich Mitglieder der ersten und der

Kasten 2: Indikator mit strukturellen Einflüssen und ihre Sitzstärke je Rat

Indikator (Hypothesennummer)	Sitze im Ständerat (prozentualer Anteil an allen Sitzen)	Sitze im Nationalrat (prozentualer Anteil an allen Sitzen)
Bevölkerungsschwache Kantone (A.1)	14 (30%)	41 (20,5%)
Kleine Deutschschweizer Kantone (A.2)	14 (30%)	21 (10,5%)
Sonderbundsmitglieder (A.3)	14 (30%)	32 (16%)
Sprachminderheiten (A.4)	14 (30%)	56 (28%)
Katholische Kantone (A.5)	29 (63%)	93 (46,5%)
Ländliche Kantone (A.6)	24 (52%)	74 (37%)
Kantone mit niedrigem Volkseinkommen (A.7a)	22 (48%)	137 (68,5)
Kantone mit hoher kantonaler Verschuldung (A.7b)	25 (54%)	93 (46,5%)
Amtierende kantonale Exekutivmitglieder (B.1a)	2 (4%)	2 (1%)
Ehemalige und amtierende kantonale Exekutivmitglieder (B.1b)	10 (21%)	11 (5,5%)
Amtierende kantonale Legislativmitglieder (B.1c)	1 (2%)	6 (3%)
Ehemalige und amtierende kantonale Legislativmitglieder (B.1d)	29 (61%)	121 (60,5%)
Linke Parteien (Ca)	6 (13%)	70 (35%)
Linke Ständeratsparteien (Cb)	6 (13%)	60 (35%)

Quelle: Linder 1999: 196f., eigene Beobachtungen



zweiten Kammer nicht gleich. Ständerätinnen und -räte machen öfters Referenzen zu ihrem Wahlkanton und damit Wahlkreis. Sie sind also eher ihren Kantonen verpflichtet als ihre Kolleginnen und Kollegen aus dem Nationalrat. Trotzdem gibt es mehr Vorstösse ohne Referenz zum Wahlkreis. Der Faktor ist insgesamt also eher unwichtig. Die dritte Rollenhypothese nimmt eine Vertretung der kantonalen Autonomie eher im Ständerat als im Nationalrat an. Sie wird bestätigt. Ausserdem kommt hinzu, dass Nationalrätinnen und -räte eher Bundeskompetenzen fordern als ihre Kolleginnen und Kollegen aus dem Ständerat. So offensichtlich dieses Ergebnis ist, muss es insofern eingeschränkt werden, als dass die kantonale Autonomie nur in 5% der Vorstösse überhaupt eine Rolle spielt. Dies bestätigt die bisherige Forschung, wie sie Vatter (1999) übersichtlich zusammenfasst. Die beiden Räte verhalten sich mehrheitlich ähnlich, wenn allenfalls kantonale Interessen berührt sind, dann werden diese eher im Ständerat vertreten.

Im dritten Hypothesenblock haben wir den Einfluss der Parteien gemessen. Linke Parteien äussern sich im Nationalrat häufiger als sie Sitze innehalten. Dieser Effekt verschwindet allerdings, wenn nur jene linken und bürgerlichen Parteien berücksichtigt werden, die auch im Ständerat einsitzen. Der Parteeffekt geht also auf das Konto von Parteien links der SP. Diese verhält sich im Ständerat wie im Nationalrat analog zu ihrer Sitzstärke. Ihre Vertreterinnen und Vertreter verhalten sich also wie ihre bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen. Nur sind sie im Ständerat durch ihre kleine Sitzzahl schwach vertreten, was sich dann in der absoluten Vorstosshäufigkeit niederschlägt. Kurz, linke Parteien werden durch den Ständerat benachteiligt.

7. Fazit

Für die kleinen ländlichen Deutschschweizer Kantone und jene der Sprachminderheiten machen die beiden Räte einen Unterschied. Die kleinen ländlichen Deutschschweizer Kantone favorisieren den Ständerat, wogegen die Sprachminderheiten den Nationalrat vorziehen. In Bezug auf die Vertretung der kantonalen Ämter stellen wir fest, dass sie in keinem der beiden Räte häufiger vorkommt. Im Gegensatz dazu wird die Wahlkreisvertretung und jene der kantonalen Autonomie, falls diese ausnahmsweise thematisiert werden, durch die zweite Kammer begünstigt. Parteipolitisch bevorzugt der Ständerat die bürgerlichen Parteien und besonders die FDP und CVP.

Neben der integrativen Funktion des Ständerates konnten kaum Aussagen auf die

zwei anderen Funktionen des Ständerates, Rationalisierung und Gewaltenhemmung, gemacht werden, weil unsere Forschungsanlage gar nicht oder zu wenig auf sie ausgerichtet war. Hier besteht in der Schweiz noch eine Forschungslücke. Trotzdem konnten wir uns der Sinnfrage der zweiten Schweizer Legislativkammer ein wenig nähern, ohne ein abschliessendes Urteil über den Bikameralismus zu fällen.

Entgegen herkömmlicher institutionellen und juristischen Ansichten ist die zweite Kammer keine echte föderale Vertretung, wie sie der deutsche Bundesrat vertritt. Nichtsdestotrotz lässt sich aus dieser Analyse von Individualvorstössen der Schluss ziehen, dass dem Ständerat in der Vertretung der Kantone eine eigenständige Rolle zukommt, auch wenn diese auf wenige Konflikte oder auf Ausnahmefälle beschränkt ist. Damit scheinen kritische Stimmen, wie jene von Neidhart (1970), widerlegt, dass föderale Unterschiede in der Schweiz nicht geäussert werden. Der Bikameralismus erfüllt in der Schweiz die Funktion der föderalen Integration und ist deshalb legitim. Unberücksichtigt bleiben allerdings jene Konflikte, die nicht kantonal organisiert oder organisierbar sind. Ebenso schliesst der Bikameralismus den Sprachenkonflikt aus. Deshalb bleibt mit Neidhart die Frage offen, ob alle berücksichtigten Konflikte heute politisch auch noch relevant sind und eine Verstärkung durch den Ständerat rechtfertigen, oder ob in der Zeit seit der Staatsgründung nicht neue Konflikte aufgekommen sind, die ihrer institutionellen Integration noch harren.

Die wichtigste Literatur für die Schweiz

GRAF, Martin (1991): Motion und Parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In *Parlamentsdienste*, Hrsg.: *Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"?: Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*. Bern: Paul Haupt Verlag, Seiten 203-221.

HEGER, Matthias (1990): *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat*. Berlin: Duncker & Humblot.

HUBER-HOTZ, Annemarie (1991): Das Zweikammersystem. Anspruch und Wirklichkeit. In *Parlamentsdienste*, Hrsg.: *Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"?: Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*. Bern: Paul Haupt Verlag, Seiten 165-182.

JAAG, Tobias (1976): *Die Zweite Kammer im Bundesstaat*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.

LINDER, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie*. Bern: Paul Haupt Verlag.

MASTIAS, Jean und Jean Grangé (1987): *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*. Paris: Economica.

NEIDHART, Leonhard (1970a): *Reform des Bundesstaates*. Bern: Francke Verlag.

PARLAMENTSDIENSTE, Hrsg. (1999a): *Parlamentarische Vorstösse*. Bern: unveröffentlicht.

TRIVELLI, Laurent: (1975): *Bicaméralisme*. Lausanne: Diffusion Payot.

VATTER, Adrian (1999): Föderalismus. In Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos, Hrsg.: *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag, Seiten 77-108.



Die Standesinitiative - Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat? (avec annexe en français/con allegato in italiano)

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte

Entgegen einem weit verbreiteten Eindruck kann das Instrument der Standesinitiative dazu dienen, kantonale oder regionale Interessen wirkungsvoll in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess einzubringen. Dies gilt vor allem dann, wenn spezifisch kantonale Interessen mehrerer oder aller Kantone durch Standesinitiativen artikuliert werden. Geringere Erfolgsaussichten haben Initiativen, welche partikuläre Interessen einzelner Kantone geltend machen. Initiativen ohne spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage geniessen in der Bundesversammlung nur einen geringen Stellenwert.

1. Die Verfahrensreform von 1994

Am 1. November 1994 ist eine grundlegende Reform des Verfahrens der Behandlung von Standesinitiativen in Kraft getreten. Dieses verfassungsmässige Instrument der Kantone war vorher zu einer Art Petitionsrecht verkümmert. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hatte in ihrem Bericht vom 4. Mai 1993 (BBl 1993 III 334) als Reformziel definiert: "Dadurch erhält die Standesinitiative im Ratsbetrieb denjenigen Stellenwert, den sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen und politischen Bedeutung verdient." Diese Bedeutung wurde vor allem darin erblickt, dass die Standesinitiative den kantonalen Parlamenten die Möglichkeit gibt, im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess Impulse zu geben (vgl. dazu ausführlicher im Anhang den dort in französischer und italienischer Sprache wiedergegebenen Auszug aus dem erwähnten Bericht). Haben sich die Erwartungen erfüllt, ist die Standesinitiative zu einem griffigen Instrument der Kantonsparlamente geworden? Welche Anliegen können gegebenenfalls mit diesem Instrument wirkungsvoll eingebracht werden?

Bis zu den Revisionen der Geschäftsreglemente von National- und Ständerat von 1975 und 1976 wurde eine eingegangene Standesinitiative ohne materielle Behandlung im Rat zur Berichterstattung an den Bundesrat überwiesen. Damit gelangte sie häufig bloss in eine Schublade der Verwaltung, wo sie nicht selten viele Jahre liegen

blieb, bis sich irgendeine Gelegenheit zur Abschreibung ergab. Nach 1975/76 wurde eine Standesinitiative neu zuerst einer Kommission zugewiesen. Weitgehend unklar blieb allerdings, was diese Kommission mit der Initiative anstellen konnte. Gemäss den Ratsreglementen konnte einer Standesinitiative "Folge gegeben" werden; die Rechtsfolge dieses "Folge geben" wurde aber nicht definiert. Offen blieb auch, welche anderen Beschlüsse zu einer Standesinitiative gefasst werden konnten. In der Praxis findet sich eine verwirrende und teils widersprüchliche Vielfalt von Beschlussformen. Man gewinnt den Eindruck, dass die lästige Übung vor allem darin bestand, auf möglichst schonende Weise zu umschreiben, dass man mit einer Standesinitiative nichts anzufangen wusste.

Mit der Reform von 1994 wurde das Verfahren erstmals auf der Ebene des Gesetzes (Artikel 21septies-novies Geschäftsverkehrsgesetz) geregelt, gemäss dem Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates, wonach die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Behörden durch den Gesetzgeber in einem geordneten Verfahren erlassen werden müssen. *Der Kern der Verfahrensreform bestand nun darin, dass die Standesinitiative der parlamentarischen Initiative gleichgestellt wurde*, wie dies auch Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung von 1874 erforderte ("Das gleiche Recht [wie die Ratsmitglieder, d.V.] können die Kantone ... ausüben"). Das heisst, dass sich eine Standesinitiative mit der Aufforderung an die Bundesversammlung richtet, einen Erlass der Bundesversammlung zu beschliessen. Wie bei der parlamentarischen Initiative wird zuerst im Rahmen einer Vorprüfung entschieden, ob der Initiative Folge gegeben wird oder nicht. Im ersteren Falle wird eine Kommission beauftragt, einen Erlassentwurf auszuarbeiten; im letzteren Falle ist die Initiative erledigt, wobei ihr Anliegen gegebenenfalls im Rahmen eines eigenen Vorstosses der Kommission (z. B. einer Motion) aufgegriffen werden kann. Die parlamentarische Initiative war zu Beginn der 90er Jahre zunehmend zu einem griffigen Instrument der parlamentarischen Kommissionen zur Federführung bei der Vorbereitung der Gesetzgebung geworden. Durch die Anglei-

chung des Verfahrens der Behandlung von Standesinitiativen erhoffte man sich daher deren Aufwertung.

2. Statistik der Ergebnisse von Standesinitiativen unter dem neuen Recht

Seit Inkrafttreten der neuen Verfahrensregelung (1. November 1994) bis zum Ende des Jahres 2000 sind 79 Standesinitiativen eingereicht worden. Davon waren 33 Initiativen Ende 2000 noch hängig; 46 Initiativen sind bis Ende 2000 von der Bundesversammlung abschliessend behandelt worden. *In keinem einzigen Fall ist gemäss Artikel 21novies GVG auf der formalen Grundlage einer Standesinitiative ein Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausgearbeitet worden. Auf den ersten Blick scheint also die Verfahrensreform ihr Ziel einer Aufwertung der Standesinitiative völlig verfehlt zu haben. Eine nähere Betrachtung der Behandlung der einzelnen 46 Standesinitiativen führt aber zu einem ganz anderen Bild. Nur bei 11 Initiativen wurde deren Anliegen von der Bundesversammlung abgelehnt. Demgegenüber wurden die Forderungen von 35 Initiativen von den Eidgenössischen Räten ganz oder zumindest teilweise positiv aufgenommen.* In 25 Fällen haben beide Räte einer Initiative im Rahmen der Vorprüfung Folge gegeben. Die Anliegen dieser Initiativen wurden anschliessend gesetzgeberisch umgesetzt, dies zwar nicht unter dem formalen Titel der Standesinitiative, aber im Rahmen der Behandlung einer anderen Vorlage (Gesetzesentwurf des Bundesrates oder einer parlamentarischen Kommission) zum selben Thema. In sieben weiteren Fällen liegt ein analoger Erfolg vor: diesen Initiativen wurde zwar gar nicht erst Folge gegeben, ihre Anliegen wurden aber dennoch ganz oder teilweise in anderen Vorlagen aufgenommen. Als erfolgreich kann auch die eine Initiative beurteilt werden, der zwar keine Folge gegeben wurde, deren Inhalt aber in Form einer von beiden Räten angenommenen, den Bundesrat zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes verpflichtenden Motion aufgenommen wurde. Zwei weitere Initiativen erzielten zumindest einen Teilerfolg in dem Sinne, dass die Bundesversammlung Postulate überwies,



die den Bundesrat zur weiteren Prüfung der Anliegen verpflichteten.

Die *quantitative Analyse der formalen Resultate* der Standesinitiativen ist also in keiner Weise aussagekräftig. Gegenüber der obigen bloss *quantitativen Analyse der inhaltlichen Resultate* der Standesinitiativen sind nun allerdings auch noch einige Vorbehalte anzubringen. Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass die Statistik verzerrt wird durch den Umstand, dass drei erfolgreiche Initiativbegehren der Kantone in drei Gruppen von zwölf bzw. sieben bzw. fünf weitgehend gleichlautenden Initiativen enthalten waren. Im Übrigen ist in einigen Fällen die Beurteilung des inhaltlichen Erfolges oder Misserfolges einer Standesinitiative nicht unproblematisch: Beispiele sind die oben bereits erwähnten, in blosse Postulate umgewandelte Initiativen. Andere Beispiele liefern Initiativen, die sehr allgemein gehaltene Anliegen oder vielfältige Forderungskataloge enthalten. Vor allem aber kann manchmal nur schwer beurteilt werden, *ob die Behandlung einer Standesinitiative das Resultat des parlamentarischen Entscheidungsprozesses tatsächlich in erheblichem Ausmass beeinflusst hat*. Hat die Standesinitiative einen entscheidenden Anstoss vermittelt oder hat sie bloss "offene Türen eingerrannt", d.h. ist sie nachträglich in einen bereits von anderer Seite her in Gang gesetzten Entscheidungsprozess eingeflossen, um dann unter "ferner liefen" klassiert werden zu können? Aus der Sicht der Autoren der Initiativen ist diese Diskussion allerdings im Grunde wenig relevant; für sie ist das positive inhaltliche Resultat ihrer Bestrebungen massgebend.

Im Übrigen darf der Wert eines politischen Instrumentes nicht nur daran gemessen werden, in welchem Ausmass damit "greifbare" gesetzgeberische Resultate erzielt werden können oder nicht. Sonst wäre das Instrument der Volksinitiative nicht nach wie vor derart attraktiv! Auch für Standesinitiativen gilt: sie haben auch eine Funktion im demokratischen Meinungsbildungsprozess, indem sie erlauben, politische Interessen zu artikulieren und eine öffentliche Auseinandersetzung herbeizuführen. Das seit 1994 geltende neue Verfahren der Behandlung von Standesinitiativen hat die Voraussetzungen für die Erfüllung dieser Funktionen von Standesinitiativen auf Bundesebene erheblich verbessert, indem diese nicht mehr wie früher häufig schubladisiert oder diskussionslos abgefertigt werden können. Nicht zu unterschätzen ist namentlich der Effekt der neuen Bestimmung, wonach der Urheber einer Standesinitiative diese persönlich

vor der zuständigen Kommission des Erstrates verteidigen kann: Dadurch wird diese Kommission zur inhaltlichen Auseinandersetzung gezwungen.

3. Typische Beispiele von Standesinitiativen

Die Praxis der Standesinitiative kann nicht allein durch Statistiken dargestellt werden; sie zeigt sich erst anhand einiger konkreter Beispiele:

a. Gemeinsame Interessen mehrerer Kantone

Ab dem 4. Juli 1996 werden bei der Bundesversammlung zwölf Standesinitiativen der Kantone TG, GR, SG, SH, AR, AI, GL, NW, SZ, AG, LU und SO eingereicht, die allesamt fordern, dass Artikel 66 Absatz 3 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) zu streichen sei. Diese Kantone gehören alle zur Gruppe der Kantone mit relativ geringen Krankenkassenprämien. Die anvisierte Gesetzesbestimmung hatte dem Bundesrat erlaubt, auf Verordnungsebene für die Berechnung der Bundesbeiträge an Prämienverbilligungen das durchschnittliche Niveau der Krankenkassenprämien beizuziehen und dadurch eine gewisse Umverteilung von den Kantonen mit niedriger zu den Kantonen mit hoher Prämienbelastung zu erzielen. Bereits am 20. Juni 1996 hatte Ständerat Schiesser (FDP/GL) eine gleichlautende parlamentarische Initiative eingereicht. Nachdem vorberatende Kommission und Plenum des Ständerates den Initiativen (abgesehen vom zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegenden "Nachzügler" aus Solothurn) Folge gegeben hatten, legte die Kommission am 12. Mai 1997 unter dem Titel und der Geschäftsnummer der parlamentarischen Initiative Schiesser einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor. Dieser wurde am 20. März 1998 in den Schlussabstimmungen der Eidgenössischen Räte angenommen; die Standesinitiativen wurden als erfüllt abgeschrieben.

Dass dieses Beispiel kein atypischer Einzelfall ist, zeigen folgende ähnliche Beispiele erfolgreicher koordinierter Initiativen der Kantone:

– sieben Initiativen (eingereicht ab 21. März 1995 von den Kantonen BS, SO, SG, BL, AG, TG und BL) zur Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung (erfüllt durch die Justizreform im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung, Entwurf des Bundesrates vom 20. November 1996, Schlussabstimmungen der Eidg. Räte vom 8. Oktober 1999);

– zwei Initiativen von TI und GE vom 15. Oktober und 27. November 1996 für einen Einbezug der Kantone in die Überprüfung der Krankenkassenprämien (weitgehend erfüllt durch den Entwurf der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 8. September 1998, Schlussabstimmungen vom 18. Dezember 1998);

– zwei Initiativen von TI und GE vom 11. und 27. November 1996 für einen Investitionsbonus (weitgehend erfüllt durch den Entwurf des Bundesrates vom 26. März 1997, Schlussabstimmungen vom 30. April 1997);

– fünf Initiativen (eingereicht ab 25. April 1996 von den Kantonen VD, VS, NE, GE und TI) für eine Kantonalisierung der Regelung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland (in allerdings nur beschränktem Ausmass erfüllt durch den Entwurf des Bundesrates vom 26. März 1997, Schlussabstimmungen vom 30. April 1997).

Aufschlussreich ist ein Vergleich der Daten der Einreichung der Standesinitiativen einerseits und der parallelen parlamentarischen Initiativen oder Bundesratsvorlagen andererseits. In allen diesen Fällen kann nicht davon die Rede sein, dass diese Standesinitiativen lediglich "offene Türen eingerrannt" hätten; der Zeitablauf legt vielmehr den Schluss nahe, dass die Verfahren etwa gleichzeitig gestartet wurden oder dass sogar der entscheidende Impuls von der Standesinitiative ausging (im Falle der Initiativen für einen Einbezug der Kantone in die Überprüfung der Krankenkassenprämien).

b. Partikuläre Interessen eines einzelnen Kantons

Am 9. Mai 1996 reicht der Kanton St.Gallen eine Standesinitiative ein, welche die Aufnahme der Staatsstrasse über den Seedamm von Rapperswil in das Nationalstrassennetz fordert. In beiden Räten und vor allem in ihren Verkehrskommissionen wird diesem Anliegen zwar viel Verständnis entgegengebracht; der Initiative wird aber keine Folge gegeben (Ständerat: 25. September 1997; Nationalrat: 20. Januar 1998). Einziges, doch sehr unverbindliches Resultat bleibt ein Postulat des Ständerates, mit welchem der Bundesrat beauftragt wird, "im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen Modelle für die Finanzierung des Strassennetzes zu prüfen, welche die Investitionskosten für Bauwerke zur Verkehrsentslastung der städtischen Agglomerationen integrieren".



In der hier statistisch ausgewerteten Untersuchungsperiode handelt es sich bei dieser Initiative zwar um das einzige Beispiel dieses Typus von Standesinitiativen, welche ein partikuläres Interesse eines einzelnen Kantons auf Bundesebene einzubringen versuchen; über eine längere Periode betrachtet ist dieser Typus aber immer wieder anzutreffen (Beispiele: Initiative des Kantons Genf für den Erhalt der Bahnlinie St.Maurice-St.Gingolph, Initiative von Bern für eine umweltfreundliche Variante der SBB-Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist, Initiative von Basel-Stadt für Verhandlungen mit der BRD über den Verzicht auf den Bau der Zollfreistrasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein).

Derartige Initiativen stossen in der Bundesversammlung häufig auf grundsätzliche Bedenken gegenüber Einzelfalllösungen, die gewünschte generelle Regelungen präjudizieren könnten. Wie weit derartige Initiativen dennoch einen Beitrag zur Sensibilisierung und generellen Problemlösung leisten können, ist schwer abzuschätzen. Es kann zumindest festgestellt werden, dass sich die vorberatenden Kommissionen mit derartigen Initiativen relativ intensiv auseinandersetzen.

c. Anliegen ohne spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage

Der Kanton Wallis beehrte mit seiner Standesinitiative vom 5. Juli 1999 eine Ergänzung des WTO-Abkommens mit Umwelt- und Sozialklauseln. Beide Räte haben der Initiative keine Folge gegeben (Ständerat: 20. März 2000; Nationalrat: 15. Juni 2000). Der Nationalrat überwies immerhin ein Postulat seiner Aussenpolitischen Kommission, welches den Bundesrat ersucht, im Rahmen der Verhandlungen in der WTO auf eine angemessene Berücksichtigung von Sozial- und Umweltfragen hinzuwirken, und ihn weiter beauftragt, regelmässig über diese Entwicklungen zu berichten.

Diese Initiative steht im Kontext der allgemeinen, nicht nur gesamtschweizerisch, sondern weltweit geführten Liberalisierungs- und Globalisierungsdiskussion. In diesem grossen Rahmen vermochte nun allerdings diese Initiative keine nennenswerte Rolle zu spielen. Die Initiative krankte im weiteren daran, dass sie die Handlungsmöglichkeiten ihres Adressaten zu wenig berücksichtigte. Die Führung von internationalen Vertragsverhandlungen liegt gemäss Artikel 184 der Bundesverfassung in der Zuständigkeit des Bundesrates, nicht der Bundesversammlung.

Es kann generell festgestellt werden, dass derartige Initiativen ohne eine spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage in der Bundesversammlung nur ein geringes Echo auslösen. In der Regel fehlt diesen Initiativen auch die für die Erringung von Aufmerksamkeit notwendige Originalität, weil ihre Anliegen bereits mit Hilfe anderer parlamentarischer Instrumente thematisiert worden sind. Weitere Beispiele in der Untersuchungsperiode sind die Initiative des Kantons Luzern für eine ökologische Steuerreform, die Initiative des Kantons Genf für Massnahmen gegen Betriebschliessungen und Massenentlassungen oder die Initiativen der Kantone Basel-Landschaft und Thurgau zur Landwirtschaftspolitik.

Derartige Initiativen geniessen zwar in der Bundespolitik einen geringen Stellenwert, können aber in den Kantonen als geeignetes Instrument dienen, um ein bundespolitisches Thema in der kantonalen Politik aufs Tapet zu bringen.

4. Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung der Standesinitiative

Eine neuere, am Institut für Politikwissenschaften der Universität Bern entstandene Lizentiatsarbeit (Peter Neuenschwander, Die Funktion der Standesinitiative in der Schweiz, Bern 1999) hat die 152 in den Jahren 1978 bis 1998 eingereichten Standesinitiativen unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht. Die Arbeit ist wenig ergiebig für die in diesem Aufsatz im Zentrum stehende Frage nach dem Erfolg von Standesinitiativen, da der Autor die tatsächliche Wirkung der unterschiedlichen Beschlussformen der Bundesversammlung nicht richtig einschätzt und insbesondere verkennt (S. 66f.), dass gerade die mit einer "Abschreibung" endenden Initiativen häufig sehr erfolgreich waren. Er kommt denn auch zu dem unzutreffenden Fazit: "Die Standesinitiative eignet sich kaum dazu, kantonale Interessen auf Bundesebene wirkungsvoll zu artikulieren" (S.77). Im Kontext dieses Aufsatzes sind aber folgende weitere Feststellungen Neuenschwangers von Interesse:

a. Die Standesinitiative als Instrument der Kantonsparlamente (S. 49f.)

79,6% der Standesinitiativen gehen auf parlamentarische Vorstösse in den Kantonsparlamenten zurück. 13,8% der Initiativen können auf Anträge der Kantonsregierungen an die kantonalen Parlamente zurückgeführt werden (Initiativen der Kan-

tone St.Gallen, Graubünden und Genf könnten gemäss ihren Kantonsverfassungen allenfalls auch direkt von der Kantonsregierung bei der Bundesversammlung eingereicht worden sein, was nicht näher untersucht wurde). Hinter 6,6% (10 Initiativen) steht eine kantonale Volksinitiative. Gegenüber dieser Statistik muss allerdings der Vorbehalt angebracht werden, dass die formale und die tatsächliche Urhebererschaft einer Initiative nicht in jedem Fall identisch sind. Regierungsanträge können auch informell durch Parlamentarier angeregt sein; umgekehrt kann hinter parlamentarischen Vorstössen ein informeller Anstoss von Seite der Regierung oder der Verwaltung stehen. Ungeachtet dessen bestätigt die Untersuchung die These, dass die Standesinitiative primär ein Instrument der Kantonsparlamente bzw. der Mitglieder dieser Parlamente darstellt. Den Kantonsregierungen stehen ja vielfältige andere Instrumente zur Mitwirkung im Bund zur Verfügung: Vernehmlassungen, Direktorenkonferenzen, usw. (vgl. dazu im Anhang den hier in französischer und italienischer Sprache wiedergegebenen Auszug aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 4. Mai 1993).

b. Die Standesinitiative als Instrument zur Artikulation kantonaler Interessen (S. 58ff.)

Die Arbeit von Neuenschwander stellt fest, dass bei 48% der von ihm untersuchten 152 Standesinitiativen ein "direkter Föderalismus-effekt" vorliegt, d.h. dass hier die spezifischen Interessen einzelner oder mehrerer Kantone ihren Ausdruck finden. Der tatsächliche Anteil dieser Initiativen dürfte etwas höher liegen, ergibt doch eine Überprüfung der entsprechenden Feststellungen Neuenschwangers bei den in diesem Aufsatz untersuchten 46 Initiativen, dass er einige spezifische Kantonsinteressen nicht als solche erkannt hat (die fünf Initiativen für eine Kantonalisierung der "Lex Friedrich" und die zwei Initiativen für eine eidgenössische Motorfahrzeugsteuer).

Keine Aussage macht Neuenschwander zur Frage, ob ein signifikanter Zusammenhang besteht zwischen "direktem Föderalismus-effekt" und Erfolg einer Standesinitiative. Die vorliegende Untersuchung weist deutlich auf einen derartigen Zusammenhang hin: Erfolgreicher sind Initiativen, wenn sie spezifische Interessen mehrerer oder aller Kantone vertreten. Diese vorläufige Feststellung müsste aber wohl anhand der Untersuchung einer längeren Zeitperiode noch erhärtet werden.



c. *Interventionszeitpunkt von Standesinitiativen* (S. 60ff.)

Neuenschwander liefert auch statistische Ergebnisse zu der in diesem Aufsatz aufgeworfenen Frage, ob Standesinitiativen neue Impulse geben oder "offene Türen einrennen". 35% der Initiativen gehen auf ein Nichthandeln des Bundes zurück, versuchen also, die zu einem bestimmten Thema noch nicht tätigen Bundesbehörden zum Handeln zu bewegen. 37% der Standesinitiativen versuchen, auf einen bereits laufenden Gesetzgebungsprozess einzuwirken. 28% der Initiativen schliesslich stellen Reaktionen dar auf einen abgeschlossenen Rechtsetzungsprozess. Bezeichnenderweise gehört die überwiegende Mehrheit der auf Regierungsanträge zurückgehenden Standesinitiativen zu der letzteren Kategorie: Den Kantonsregierungen stehen zwar für die Einflussnahme auf einen laufenden Gesetzgebungsprozess geeignetere Instrumente als die Standesinitiative zur Verfügung; befriedigt sie aber das Resultat nicht, so können sie sich veranlasst sehen, zur nachträglichen Korrektur auf das Instrument der Standesinitiative zurückzugreifen.

Annexe: Extrait du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, du 4 mai 1993 (FF 1993 III 325)

L'initiative des cantons, un droit de participation fédéraliste

...

La *participation des cantons au processus de décision de la Confédération* constitue un des fondements du fédéralisme suisse. L'initiative des cantons est précisément l'un des instruments (Conseil des Etats, majorité des cantons, droits de consultation, etc.) qui garantit cette participation. Le processus de création du droit fédéral présente cependant des caractéristiques bien précises: la majorité des cantons a été instituée afin de permettre aux cantons d'influer sur la décision finale d'une révision constitutionnelle; le Conseil des Etats intervient de la même manière lors de l'élaboration de lois et d'arrêtés fédéraux et a le même poids que le Conseil national lors de l'examen des projets de lois par le Parlement; les droits de consultation des cantons interviennent, eux, lors de l'élaboration proprement dite des projets de lois; enfin, *l'initiative des cantons permet à ces derniers d'être les instigateurs d'une nouvelle législation*. Quiconque se soucie de sauvegarder les droits de participation des cantons dans leur intégralité ne doit pas sous-estimer l'importance de ce dernier élément. La création de nouvelles normes ou la modification, voire l'abrogation de dispositions légales ne traduisent-elles souvent pas des *préoccupations régionales*? Il va sans dire que le *droit d'initiative des cantons revêt une importance d'autant plus grande* lorsque les cantons cèdent certaines de leurs prérogatives à la Confédération.

Fréquemment, les cantons disposent toutefois de *moyens informels* pour faire valoir efficacement leurs intérêts dès le début du processus de création du droit. Il est indéniable, par exemple, qu'une bonne collaboration entre les administrations cantonales et fédérales et que les activités déployées par les différentes conférences des chefs de départements cantonaux et par d'autres groupes de coordination ont nettement plus de poids que les initiatives des cantons. Cette participation informelle des cantons se déroule au niveau des pouvoirs exécutif et administratif de la Confédération et des cantons, un niveau souvent moins transparent qui exclut dans une large mesure *les parlements cantonaux et le peuple de la procédure*. Le parlement fédéral ne participe alors que tardivement au processus de décision; il intervient en fait

à un moment où les préalables d'une décision sont déjà bien engagés. Que ce soit sur le plan cantonal ou fédéral, l'initiative des cantons reste, elle, essentiellement un instrument parlementaire. Dès lors que les compétences de la Confédération se font toujours plus nombreuses, le rôle des parlements cantonaux face à leur administration et à leur gouvernement se verrait renforcé si les cantons s'adressaient plus souvent directement au législateur fédéral par le biais de leur droit d'initiative. Parallèlement, le législateur fédéral se verrait reconnu dans les efforts qu'il déploie pour exercer davantage d'influence sur la procédure préparatoire classique (voir à ce propos le chapitre intitulé "Réforme du système des Commissions" dans les rapports des commissions de réforme du Parlement du Conseil national et du Conseil des Etats du 16 mai, respectivement 14 août 1991, FF 1991 III 654 et IV 360).

Le débat actuel sur une participation accrue de l'Assemblée fédérale aux affaires de politique extérieure permettent d'établir des comparaisons particulièrement intéressantes à ce propos (cf. rapport de la commission "Réforme du Parlement" du Conseil national du 16 mai 1991, FF 1991 III 675). La Confédération transfère un nombre toujours plus grand de compétences à un échelon international; de la même manière, quoique de façon bien plus marquée, les cantons ont cédé nombre de leurs compétences à la Confédération au fil des décennies. Ces délégations de compétences privent les parlements d'une partie de leur pouvoir de décision sur le plan cantonal et national et renforcent par la même occasion la position des administrations et des gouvernements, qui ont alors la charge de défendre certains intérêts devant l'instance nationale ou internationale qui leur est immédiatement supérieure. Les discussions en cours sur une plus grande participation de l'Assemblée fédérale à des décisions internationales peut être l'occasion de repenser également la participation des parlements cantonaux aux décisions fédérales, l'initiative des cantons ayant essentiellement été instaurée à l'intention des parlements cantonaux, la revalorisation de cet instrument pourrait concourir dans une certaine mesure déjà à renforcer le poids des parlements en question.



Allegato: Estratto del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, del 4° marzo 1993 (FF 1993 III 248)

L'iniziativa dei Cantoni come diritto di partecipazione federale

...

La partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione è uno dei pilastri del federalismo svizzero. L'iniziativa dei Cantoni s'inserisce negli strumenti (Consiglio degli Stati, maggioranza dei Cantoni, diritto di consultazione, ecc.) che garantiscono questa partecipazione a livello istituzionale. Nel processo decisionale della Confederazione è necessario distinguere diverse fasi: la maggioranza dei Cantoni garantisce la partecipazione degli stessi alla fase conclusiva della decisione relativa a una revisione costituzionale; il Consiglio degli Stati assume la stessa funzione nell'emanazione di leggi e decreti federali e partecipa con gli stessi diritti del Consiglio Nazionale all'esame parlamentare di tutti i disegni di atti legislativi; i diritti di consultazione dei Cantoni sono fatti valere nella fase precedente l'elaborazione di disegni di atti legislativi; l'iniziativa dei Cantoni, infine, permette ai Cantoni di promuovere la creazione di leggi. Chiunque voglia mantenere integralmente i diritti di partecipazione dei Cantoni, non dovrà trascurare questa fase; l'emanazione di nuove norme, la modificazione o l'abrogazione di norme esistenti rispondono spesso a bisogni regionali. Va da sé che questo diritto d'iniziativa dei Cantoni assume un'importanza ancor maggiore in considerazione del fatto che le competenze cantonali di un tempo sono state trasferite a livello federale.

Certamente i Cantoni possono spesso far valere efficacemente i loro interessi in modo informale nella fase di avvio e di elaborazione del processo decisionale a livello federale. La collaborazione tra l'Amministrazione federale e quelle cantonali, le attività delle diverse conferenze dei capi di dipartimento cantonali e di altri gruppi di coordinamento hanno senza dubbio un'importanza maggiore delle iniziative dei Cantoni. Questa partecipazione informale dei Cantoni si svolge tuttavia a livello degli esecutivi e delle amministrazioni della Confederazione e dei Cantoni, livello che spesso è meno trasparente. *I parlamenti cantonali e il popolo sono così ampiamente esclusi dalla procedura.* Il Parlamento federale entra in azione soltanto nella fase avanzata della procedura, quando sono già state prese decisioni essenziali. L'iniziativa dei Cantoni è invece essenzialmente

uno strumento parlamentare sia a livello cantonale sia a livello federale. *Una rivalutazione dell'iniziativa dei Cantoni potrebbe rafforzare la posizione dei parlamenti cantonali rispetto ai loro governi e alle amministrazioni, se nella sfera di competenze sempre più vasta della Confederazione si rivolgersero sempre più direttamente al legislatore federale. Nello stesso tempo, si appoggerebbero gli sforzi di quest'ultimo per esercitare un maggiore influsso sulla tradizionale procedura preparlamentare (cfr. a questo proposito la sezione "Riforma del sistema delle Commissioni" nei rapporti delle Commissioni parlamentari del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 16 maggio e 14 agosto 1991, FF 1991 III 501 e IV 333).*

In questo ambito, le attuali discussioni su una più ampia partecipazione dell'Assemblea federale nel campo della politica estera mettono in evidenza analogie interessanti (cfr. il rapporto della Commissione parlamentare del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991, FF 1991 III 511). Se le competenze della Confederazione sono sempre più trasferite a un livello internazionale, allo stesso modo, anche se in misura molto più accentuata, competenze cantonali sono passate nel corso degli anni alla Confederazione. Simili deleghe di competenze privano i parlamenti di una parte del loro potere decisionale sia a livello cantonale sia a livello federale e rafforzano la posizione dell'esecutivo e dell'Amministrazione, che sono incaricati di rappresentare gli interessi davanti all'istanza nazionale e internazionale immediatamente superiore. La discussione in merito a una maggiore partecipazione dell'Assemblea federale nei processi decisionali internazionali può offrire l'occasione per riflettere anche sulla partecipazione dei parlamenti cantonali al processo decisionali federale. Poiché l'iniziativa dei Cantoni è lo strumento predominante dei parlamenti cantonali, rivalutandola si può fornire un piccolo contributo al rafforzamento della loro posizione.



Kontakte zwischen den Kantonen und ihren Vertretungen im eidgenössischen Parlament: Erfahrungen aus den Kantonen Bern, Waadt und St. Gallen / Relations entre les cantons et leur députation aux Chambres fédérales: Les expériences des cantons de Berne, de Vaud et de Saint-Gall

Zusammenarbeit des Kantons Bern mit der bernischen Deputation in den eidgenössischen Räten

Patrick Trees, Koordinator für Aussenbeziehungen und europäische Integration, Staatskanzlei des Kantons Bern

1. Ausgangslage

Die Vertretung der Standesinteressen sollten in unserem bikameralen System auf nationaler Ebene idealtypisch durch den Ständerat, respektive durch die jeweiligen Ständevertreterinnen und Vertreter der Kantone wahrgenommen werden. Tatsächlich, dies belegen auch neuste wissenschaftliche Untersuchungen¹, nimmt der Ständerat diese Funktion war, sie stellt aber nur eine unter verschiedenen Funktionen dar. Eine vergleichbare Stellung, wie sie der deutsche Bundesrat in der Vertretung der Länder auf Bundesebene einnimmt, kommt der kleinen Kammer, aus Gründen, die hier nicht zu erörtern sind, nicht zu. Interessant ist höchstens der Hinweis, dass im Zusammenhang mit der fortschreitenden Integration der Schweiz in Europa, wie diese auch immer von staten gehen mag, die Frage der Aufgabe und Stellung des Ständerates mindestens besprochen wird.²

Der Mangel einer institutionalisierten und verbindlichen Form der Vertretung föderaler Interessen auf Bundesebene hat seitens der Kantone zur Ausbildung von Strategien geführt, die dazu beitragen sollen, diese offensichtliche Lücke in der Wahrnehmung kantonaler Interessen zu schliessen.

2. Vertretung der Interessen der Kantone auf Bundesebene

Eine möglichst gute Vertretung ihrer Interessen auf Bundesebene ist für die Kantone

zentral. Gerade in der heutigen Zeit, in der die Kantone im Rahmen des Vollzugföderalismus weit mehr Partner des Bundes sind und kaum noch Politikbereiche bestehen, in denen sie tatsächlich souverän und unabhängig handeln können.

Es ist zutreffend, dass die Kantone im Rahmen der vorparlamentarischen Beratung von Vorlagen, sei es etwa in Arbeitsgruppen zur Vorbereitung neuer Gesetze oder im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, konsultiert werden. Es ist für die Kantone aber nicht immer klar, welcher Stellenwert ihren Stellungnahmen zukommt und wie die Bundesbehörden diese gewichten. In der Phase der parlamentarischen Beratung sind die Kantone dann nur noch indirekt beteiligt und haben nur beschränkte Möglichkeiten in das Geschehen einzugreifen.

So ist z.B. das Gesundheitswesen und der Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) zwar Sache der Kantone, das KVG wird aber auf Bundesebene erlassen. Hier steht zur Zeit die Frage der Kostenbeteiligung der Kantone an die Kosten von Privat- und Halbprivatpatienten und die Spitalfinanzierung zur Klärung an. Wird diese Frage zu Ungunsten der Kantone entschieden und die Kostenbeteiligung im Gesetz verankert, führt dies zu einer massiven Mehrbelastung der Kantone. Es ist nun offensichtlich, dass diese alles daran setzen werden, um ihre Interessen in dieser Sache bestmöglich zu wahren.

3. Grenzen der Vertretung kantonaler Interessen auf Bundesebene

Die Vertretung der kantonalen Interessen durch Stände- oder Nationalräte bedingt einen ungebrochenen Informationsfluss vom Kanton zu den jeweiligen Deputierten und wieder zurück auf die kantonale Ebene. Die Ratsmitglieder müssen wissen, welche Ziele er verfolgt und welches seine Politik

ist. Die kantonale Ebene ihrerseits muss über die auf Bundesebene behandelten Geschäfte im Bilde sein.

Dort wo Mitglieder der kantonalen Exekutive gleichzeitig ein Mandat als Stände- oder Nationalrat innehaben, erfolgt der Informationsfluss praktisch automatisch und auf direktem Weg. Dies sowohl im engeren Fachbereich des Regierungsmitgliedes, als auch auf der Ebene der Gesamtregierung. In diesem Fall ist der Kanton präsent und kann seine Interessen direkt auf Bundesebene einbringen.

Viele Kantone entsenden nun aber keine Mitglieder der Exekutivbehörden in die eidgenössischen Räte oder ihre Verfassung, dies ist gerade bei neueren Kantonsverfassungen der Fall, verbieten Doppelmandate. Zu diesen Kantonen gehört auch der Kanton Bern (Art. 68 Abs. 3 KV). Diese müssen andere Wege suchen, um ihre Interessen auf der nationalen Ebene einbringen zu können. Über die Vor- oder Nachteile dieser Beschränkungen soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

Anhand des Beispiels des Kantons Bern sollen die verschiedenen Möglichkeiten dargestellt und die getroffenen Massnahmen zur Wahrung der kantonalen Interessen auf Bundesebene erläutert werden.

4. Verschiedene Ebenen der Interessenswahrung

4.1 Direkte und informelle Kontakte mit Mitgliedern der kantonalen Exekutivbehörde

Die meisten Berner Deputierten haben eine klassische Karriere als Politiker hinter sich, die sie über Ämter in den Gemeinden, in den Grossen Rat und schliesslich in den National- oder Ständerat gebracht hat. Nur einzelne haben als "Quereinsteiger" eine oder gar mehrere Stufen übersprungen.

¹ WIESLI Reto, LINDER Wolf, Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat, Bern 2000

² Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe "Europa-Reformen der Kantone, Zürich 2001



Gerade die Einsitznahme im Grossen Rat führt dazu, dass die meisten Mitglieder der Berner Deputation sehr direkte Kontakte zu einzelnen Mitgliedern des Regierungsrates pflegen. Der direkte Zugang erstreckt sich bisweilen auch auf die Verwaltung, die man aus seinen Tagen als Mitglied des Grossenrates kennen gelernt hat. Nicht zu vernachlässigen sind auch die Parteien, wo zwischen der Bundes- und der Kantonebene ein reger Austausch stattfindet.

Es sind nun gerade diese Kenntnisse der kantonalen Ebene, die eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Vertretung von Standesinteresse auf Bundesebene voraussetzen. Das Kennen der Probleme und der direkte Zugang zu Mitgliedern der Exekutive schärft den Blick für kantonale Belange auf eidgenössischer Ebene.

4.2. Offizielle Empfänge und Anlässe

Neben diesen informellen und direkten Kontakten, werden auch im Rahmen von Empfängen und Anlässen die Beziehungen gepflegt. Diese Empfänge dienen aber eher dazu, den Deputierten die Ehre zu erweisen und ihnen für ihren Einsatz zugunsten des Kantons zu danken. Solche Anlässe eignen sich hingegen nur bedingt, um strukturiert Informationen auszutauschen und zu vermitteln.

4.3. Institutionalisierte Kontakte mit den Ständeräten

Von besonderer Bedeutung sind die strukturierten und institutionalisierten Kontakte zu den Deputierten auf Bundesebene. So findet z.B. alle sechs Monate eine Sitzung zwischen den Ständeräten und dem Regierungsrat statt. Im Vorfeld dieser Kontakte wird in Zusammenarbeit mit den Direktionen eine Traktandenliste erstellt. Besprochen werden für den Kanton wichtige Geschäfte, die auf eidgenössischer Ebene zur Beratung oder Entscheidung anstehen. In letzter Zeit wurden etwa die Verwendung der Erlöse aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven oder die KVG-Revision erörtert. Diese Kontakte ermöglichen es der Regierung, frühzeitig auf Themen aufmerksam gemacht zu werden, die den Kanton betreffen werden wie sie auch dazu dienen, den Ständevertretern die Probleme und Sorgen des Kantons näher zu bringen.

5. Betreuung durch die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen des Kantons Bern

Die stetige Betreuung der Berner Bundesparlamentarier hat mit der Schaffung der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen und europäische Integration einen neuen Stellenwert erhalten. Der Koordinationsstelle kommt die Funktion einer Scharnierstelle im Informationsaustausch zwischen der Berner Deputation in den eidgenössischen Räten, dem Regierungsrat des Kantons Bern und der kantonalen Verwaltung zu.

Sie hat dabei drei Hauptaufgaben wahrzunehmen:

1. Sie dokumentiert die bernischen Ratsmitglieder mit spezifischen Informationen zu Geschäften, die den Kanton Bern besonders betreffen.

Bei der Dokumentation der Berner Deputierten stützt sich die Koordinationsstelle vor allem auf das Sitzungsprogramm der Kommissionen der eidgenössischen Räte (auf Internet), das Curia Vista (auf Internet) und die Botschaften (auf Internet) des Bundesrates an das Parlament. Zu einem geringeren Mass werden die "Fahnen", d.h. die Gesetzesvorlagen, wie sie aus der Kommissionsberatung in das Plenum kommen, analysiert. Diese erlauben es, die Beratung eines Gesetzes in der Kommission und im Plenum zu verfolgen und den Ratsmitgliedern gezielt Informationen zu einzelnen Vorlagen oder Artikeln zukommen zu lassen.

Anhand des Sitzungsprogramms der Kommissionen stellt die Koordinationsstelle die Unterlagen zusammen, die sie den jeweiligen Kommissionsmitgliedern vor den Sitzungen zustellt. Dabei handelt es sich vor allem um Vernehmlassungsantworten des Regierungsrates an die Bundesbehörden zum fraglichen Geschäft.

Da zwischen der Vernehmlassung und der Behandlung in den Kommissionen z.T. mehrere Jahre vergehen können, versucht die Koordinationsstelle in den zuständigen Einheiten der kantonalen Verwaltung weitere, und vor allem neuere Unterlagen zu erhalten, die sie dann ebenfalls weiterreicht.

Kommt dann ein Geschäft in die Beratung ins Ratsplenum, werden alle bernischen Vertreter mit geeigneten Unterlagen bedient.

2. Sie steht den Ratsmitgliedern des Bundesparlaments als Informations- und Kontaktstelle zur Seite.

Die Koordinationsstelle dient den Ratsmitgliedern als Informations- und Kontaktstelle. Sie beschafft Unterlagen und stellt gegebenenfalls Kontakte her. Während der Sessionen ist der Koordinator im Parlamentsgebäude zeitweise anwesend. Im direkten Kontakt mit den bernischen Bundesparlamentariern sucht er die Anliegen des Kantons einzubringen oder auf Wunsch die Ratsmitglieder zusätzlich zu dokumentieren.

3. Sie informiert den Regierungsrat und die Verwaltung über die im Bundesparlament zur Behandlung anstehenden Geschäfte, die für den Kanton von besonderem Interesse sind.

Der Koordinationsstelle obliegt auch die systematische Information des Regierungsrates und der Verwaltung zu den im Bundesparlament behandelten Geschäften von kantonalen Relevanz. Die Stelle hat im Sinne einer Frühwarnfunktion die Entwicklungen auf Bundesebene permanent einzuschätzen.

Im Rahmen der Dokumentationstätigkeit werden der Verwaltung und den Direktionen periodisch Listen mit den zur Behandlung anstehenden Geschäften ihrer Direktion mit der Bitte zugestellt, der Koordinationsstelle allenfalls Unterlagen zur Abgabe an die Bundesparlamentarier zukommen zu lassen.

Es hat sich gezeigt, dass die Verwaltung diese Listen sehr genau prüft und der Koordinationsstelle zweckdienliche Unterlagen zur Abgabe an die Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier zustellt werden. Da die Kontakte zum Bundesparlament immer über die Koordinationsstelle laufen, wird eine kohärente Informationspolitik sichergestellt.

6. Einschätzung der Wirksamkeit der Betreuung der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier

Eine mündliche Umfrage bei allen bernischen Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentariern hat gezeigt, dass sie diese Dienstleistung schätzen und eine wesentliche Verbesserung der Betreuung wahrgenommen haben.

Wichtig ist, dass die Informationen sach- und zeitgerecht einfließen und sich auf



das Wesentliche beschränken. Dies bedingt, dass neben den Originalunterlagen z.T. auch Zusammenfassungen abgegeben werden. Neben der Verbesserung des Informationsflusses ist der direkte Kontakt zu Regierungsmitgliedern in Sachfragen ebenso von Bedeutung und könnte wohl noch ausgebaut werden.

Inwiefern die Berner Deputierten die kantonalen Interessen in ihrer politischen Arbeit tatsächlich wahrnehmen, bleibt schlussendlich ihnen überlassen, kennen wir doch in unserem System keine Instruktionen. Es lässt sich aber feststellen, dass die regierungsrätlichen Vernehmlassungsantworten und die zusätzlichen Unterlagen ihren festen Platz in der persönlichen Dokumentation der Berner Deputierten gefunden haben und im Rahmen der Vorbereitung konsultiert werden.

7. Fazit

Die Betreuung der bernischen Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier erweist sich als sinnvoll und zweckmässig und wird von diesen geschätzt und in Anspruch genommen. Soll die Betreuung ihre Ziele erreichen, muss sie auf die besonderen Bedürfnisse der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zugeschnitten sein, was sehr aufwändig ist.

Relations entre la Députation vaudoise aux Chambres fédérales et le Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Morella Frutiger, Secrétaire aux affaires intercantionales, Chancellerie du Canton de Vaud

Le régime du fédéralisme d'exécution – qui implique que la grande majorité des politiques fédérales sont mises en œuvre par les cantons – a pour conséquence une interdépendance complexe des différents échelons de notre Etat fédéral. Ce principe de fonctionnement du système politique suisse fait qu'il est impossible d'opérer une stricte démarcation des enjeux de nature purement fédérale, respectivement purement cantonale. Ainsi, la plupart des décisions prises par la Confédération ont une incidence directe sur la souveraineté des cantons, qu'il s'agisse de leurs capacités politiques, financières ou organisationnelles. Dans ce contexte, il importe que les Gouvernements cantonaux et des Parlementaires fédéraux entretiennent des contacts de qualité.

En ce qui concerne le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat et les membres de la Députation vaudoise aux Chambres fédérales se rencontrent quatre fois par année dans le but d'assurer la meilleure défense possible des intérêts cantonaux sur le plan fédéral, en procédant à des échanges de vues à deux niveaux :

- Il s'agit, d'une part, d'attirer l'attention des Conseillers aux Etats et des Conseillers nationaux vaudois sur des problèmes jugés prioritaires par le Canton et pour lesquels une intervention au sein de l'Assemblée fédérale ou dans les commissions spécialisées s'avère opportune.
- D'autre part, ces rencontres permettent aux Parlementaires fédéraux vaudois d'informer le Conseil d'Etat de l'appréciation faite au niveau fédéral des questions d'intérêt pour le canton.

Idéalement, les réunions précèdent les sessions parlementaires afin de permettre de passer en revue les principaux dossiers figurant à l'ordre du jour des Chambres et qui soulèvent des enjeux particuliers pour le Canton de Vaud. Ces dernières années, les dossiers suivants ont notamment été examinés: Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, aide aux universités, réforme du Code pénal, politique globale de sécurité, lutte contre la toxicomanie, révision de la loi sur l'assurance maladie, assurance maternité, réforme des chemins de fer, stabilisation des finances fédérales, négociations bilatérales avec l'Union européenne, Lex Friedrich, etc.

Au vu de l'abondance des sujets traités lors des séances de l'année 2000, il a été décidé, au printemps 2001, d'opérer une priorisation des thèmes de discussion afin d'axer les rencontres sur les sujets les plus importants et ainsi garantir la meilleure efficacité possible. Les critères de sélection sont les suivants: thèmes revêtant une importance politique et stratégique majeure, objets sous-tendant un transfert important de compétences du Canton à la Confédération ou un transfert de charges financières de la Confédération au Canton, sujets revêtant un caractère d'urgence et / ou thèmes inscrits à l'ordre du jour des prochaines séances en commission de l'un ou l'autre des Conseils.

En complément de ces entretiens réguliers, les prises de position du Gouvernement sur les projets fédéraux mis en consultation sont communiquées à l'ensemble des membres de la Députation. En outre, il est prévu que les contacts entre les deux partenaires seraient encore resserrés en cas de besoin relatif à un sujet d'importance cruciale pour le canton, dans le cadre d'une

procédure concertée de suivi et de traitement particulier.

Finalement, notons que l'élection de MM. les Conseillers d'Etat Claude Ruey et Charles Favre au Conseil national, en automne 1999, a permis d'approfondir les contacts entre le Gouvernement et la Députation et d'apporter une contribution directe à la résolution de problèmes fédéraux ayant une incidence particulière sur les cantons. Compte tenu de l'interdépendance croissante entre les affaires fédérales et cantonales, les liens privilégiés qui ont ainsi pu être tissés par les magistrats cantonaux à Berne sont considérés comme un élément particulièrement positif.

Pour plus d'informations, le Service des affaires extérieures du Canton de Vaud (021 / 316 40 03 ou serge.terribilini@chancellerie.vd.ch) est à votre disposition.

Unterstützung der st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung durch die Staatskanzlei

Rolf Vorburger, Mitarbeiter der Regierungspräsidentin und Stabsmitarbeiter für die Unterstützung der st.gallischen Bundesparlamentarier

Ein Blick auf die föderalistische Praxis in den angrenzenden Bundesstaaten Deutschland und Österreich zeigt, dass dort die Gliedstaaten auf Bundesebene im Vergleich zur Schweiz über oft wirkungsvollere Instrumente der Mitwirkung und Einflussnahme als die Kantone verfügen. Insbesondere steht letzteren kein Bundesorgan zur Verfügung, in dem sie ihren originären Einfluss geltend machen können. Die Schweiz ist somit, was den Bereich der Mitwirkung der Gliedstaaten an den Bundesangelegenheiten angeht, gar nicht der Musterknabe, als den sie sich gern sieht. Die Belebung des schweizerischen Föderalismus verlangt deshalb nach zeitgemässen Instrumenten der Mitwirkung der Kantone an der Entscheidungsfindung im Bund. Die neue Bundesverfassung und – seit jüngster Zeit für den Bereich der Aussenpolitik – das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes stellen den Kantonen hierfür zahlreiche formelle Mitwirkungsinstrumente zur Verfügung. Eine immer grössere praktische Relevanz erhält jedoch auch das Instrument des *Lobbyings* das sowohl durch Kontakte zwischen den Kantonsregierungen und –verwaltungen einerseits sowie



den Mitgliedern des Bundesrates bzw. Vertretern der Bundesverwaltung andererseits als auch im Kontakt mit den Mitgliedern der Bundesversammlung stattfindet. Die Kantone bedienen sich dieses Instruments mit unterschiedlicher Intensität und auch unterschiedlichem Erfolg, wie das jüngste Beispiel der fehlgeschlagenen Anstrengungen der Ostschweizer Kantone für den Sitz des neu zu schaffenden Bundesverwaltungsgerichts in St.Gallen zeigt. Aber auch hier gilt wohl der Grundsatz, dass erst sterter Tropfen den Stein höhlt.

Die St.Galler Regierung intensiviert ihre Lobbying-Anstrengungen gegenüber den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung im Verlauf der Amtsdauer 1995/99. War früher jeweils eine jährliche Zusammenkunft in ausschliesslich gesellschaftlichem Rahmen üblich, findet nunmehr vor jeder Session der Eidgenössischen Räte eine Aussprache statt. Dabei kommen in erster Linie Geschäfte auf Bundesebene zur Sprache, die in der folgenden Session behandelt werden und die für den Kanton St.Gallen eine besondere Bedeutung haben. Zunehmend werden aber auch Grundsatzfragen des Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen sowie politische Themen der kantonalen Ebene erörtert, die für die Mitglieder der Bundesversammlung von Interesse sind. Zusätzlich informiert ein Sessionsbrief die Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier kurz vor Sessionsbeginn in geraffter Form über die Geschäfte der folgenden Session, die für den Kanton St.Gallen relevant sind. Um seinen Beachtungsgrad zu erhöhen, wird auf eine möglichst komprimierte Information Wert gelegt. Auf entsprechenden Beschluss der betreffenden Regierungen wird der Sessionsbrief auch den Bundesparlamentarierinnen und -parlamentariern der Kantone Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. zugestellt. Das Sekretariat der Ostschweizer Regierungskonferenz stellt ihn überdies über die Staatskanzleien auch den Bundesparlamentarierinnen und -parlamentariern der übrigen Ostschweizer Kantone zur Verfügung.

Als weitere Dienstleistung werden die st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung vor *Kommissionssitzungen* nach Möglichkeit über Stellungnahmen der Regierung in aktualisierter Form unterrichtet, sofern der Gegenstand der Vernehmlassung für den Kanton von besonderem Interesse ist. Die Darstellung der st.gallischen Interessenlage erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem zuständigen Departement. Seitens der Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier besteht das Bedürfnis, dieses Instrument

intensiver zu pflegen. Aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen kann diese zeitaufwendige Dienstleistung jedoch noch nicht in der gewünschten Intensität erbracht werden. Zudem sind der versuchten Einflussnahme auf diesem Weg Grenzen gesetzt, da nicht allen vorbereitenden Kommissionen der Eidgenössischen Räte st.gallische Mitglieder der Bundesversammlung angehören.

Für den gegenseitigen Informationsaustausch auch ausserhalb der Sessionen steht den Bundesparlamentarierinnen und -parlamentariern in der Staatskanzlei eine *zentrale Ansprechstelle* zur Verfügung. Diese leitet Anfragen und individuelle Informationsbedürfnisse an die zuständige Stelle der Staatsverwaltung weiter. Der Stelleninhaber ist überdies während den Sessionen mindestens einmal in Bern zugegen, um solche Informationsbedürfnisse direkt entgegenzunehmen. Für Regierung und Staatsverwaltung sind umgekehrt auch frühzeitige Hinweise der Parlamentarierinnen und Parlamentarier betreffend neue Entwicklungen in der Bundesgesetzgebung oder in der Verwaltungstätigkeit des Bundes notwendig, um sachgerecht reagieren zu können und um einen möglichst hohen Informationsstand zu erreichen.

Zur weiteren Intensivierung der Lobbying-Tätigkeit auf Bundesebene beantragte die St.Galler Regierung mit dem Voranschlag 1997 die Einrichtung einer ständigen Vertretung des Kantons St.Gallen in Bern. Der Grosse Rat lehnte bei der Beratung des Voranschlags dieses Ansinnen vorab aus finanziellen Überlegungen ab und beauftragte die Regierung, andere Mittel und Weg zu suchen, in der Bundeshauptstadt die st.gallischen bzw. ostschweizerischen Interessen verstärkt geltend zu machen.

Die Regierung nahm deshalb in Aussicht, mit dem Kader der Bundesverwaltung und der Bundesbetriebe st.gallischer bzw. ostschweizerischer Herkunft regelmässige Zusammenkünfte zu institutionalisieren. Der Informationsaustausch auf der obersten Verwaltungsebene ergänzt bereits bestehende Kontakte, die auf der departementalen Ebene zwischen der Staatsverwaltung einerseits und der Bundesverwaltung andererseits existieren. Aktuelle Erfahrungen zeigen, dass eine "Krisenbewältigung" insbesondere in Vollzugsfragen ohne bestehende Kontakte auf höchster Verwaltungsebene schwierig ist. Demgegenüber erleichtern persönliche Beziehungen, die ohne konkreten Anlass bereits über eine längere Zeitspanne hinweg aufgebaut wurden, die Zusammenarbeit v.a. in unvorhersehbaren Situationen wesentlich. Selbst-

verständlich ist allein das Kriterium der st.gallischen bzw. ostschweizerischen Herkunft für den Aufbau eines sinnvollen Netzwerkes innerhalb der Bundesverwaltung nicht geeignet. Das Anknüpfen an der gemeinsamen Herkunft schafft jedoch eine Vertrauensgrundlage, auf der es aufzubauen gilt. Ziel ist es, die aufgebauten Kontakte weiter zu entwickeln und auch Personen in entscheidenden Stellen, die nicht st.gallischer bzw. ostschweizerischer Herkunft sind, miteinzubeziehen. Die jährlichen Zusammenkünfte fanden bisher dreimal mit jeweils grosser Beteiligung statt und können insgesamt als Erfolg gewertet werden, auch wenn die Intensität der Kontaktpflege selbstverständlich nicht jenen Grad erreicht, der mit einer ständigen Vertretung in der Bundeshauptstadt erreicht worden wäre. Ob eine solche Einrichtung – allenfalls in Zusammenarbeit mit den anderen Ostschweizer Kantonen als "Haus der Ostschweiz" – für alle Zeit vom Tisch ist, wird die Zukunft weisen. Wiederholte Desavouierungen dieses Landesteils, wie sie im Zusammenhang mit der Festlegung des Standortes für ein Bundesverwaltungsgericht durch den Bundesrat einmal mehr erfolgten, werden das ihre tun, das Terrain hierfür weiter zu ebnen.



Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber - Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung

Daniel Kettiger, Mitglied der Projektleitung NEF 2000, Bern*

Die Gesetzgebung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend von einer Ermächtigungsgrundlage für staatliche Eingriffe zu einem Instrument der Staatssteuerung entwickelt. Im Zusammenhang mit den zahlreichen Verwaltungsreformen wird in jüngster Zeit wiederum vermehrt gefordert, die Gesetzgebung sei auf die Wirkungen des staatlichen Handelns auszurichten. Zudem wurde in verschiedenen Verfassungen der Auftrag zur Prüfung der Wirkungen des staatlichen Handelns verankert. Nachfolgend sollen deshalb Leitsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung skizziert werden. Gleichzeitig wird aufgezeigt, welche Rolle Kantonsparlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung haben könnten.

1. Einleitung

1.1 Wirkungsorientierte Gesetze: ein aktuelles Thema

Die Gesetzgebung hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten "zunehmend von einer Ermächtigungsgrundlage für staatliche Eingriffe hin zu einem Instrument der Planung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse entwickelt"¹. Sie ist heute als strukturierter und kommunikativer gesellschaftlicher Prozess ein wichtiges Instrument der Politikgestaltung². Als Folge des erkannten Steuerungspotenzials der Gesetzgebung befassen sich Lehre und Praxis seit Jahren mit der Frage der Wirkung von Gesetzen bzw. der Wirkungssteuerung durch Recht³. Trotzdem vermochte sich der Gedanke der Wirkungsorientierung in der Rechtsetzungspraxis kaum wirklich durch-

zusetzen. Ursache dafür ist teilweise wohl auch die allgemein zögerliche Haltung in der Schweiz gegenüber der Politikevaluation⁴.

In jüngster Zeit hat die Wirkungsorientierung von Gesetzen im Zusammenhang mit den zahlreichen Verwaltungsreformen wiederum eine hohe Aktualität erlangt. Namentlich im Rahmen der Umsetzung der Ideen des New Public Managements (NPM) wird die Forderung nach einer wirkungsorientierten Gesetzgebung gestellt⁵. Wirkungsorientierte Verwaltung und wirkungsorientierte Gesetzgebung haben komplementären Charakter⁶. Die Gesetzgebung kann die Bestrebungen nach einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung wesentlich unterstützen⁷. Die Frage der Wirkungen von Gesetzen hat in den letzten Jahren aber noch aus einem anderen Grund an Bedeutung gewonnen: Ähnlich wie in der neuen Bundesverfassung⁸ wurden in zahlreichen Kantonsverfassungen Bestimmungen aufgenommen, welche - in unterschiedlichen Ausprägungen - die Prüfung der Wirkungen des staatlichen Handelns verlangen⁹.

1.2 Rahmenbedingungen einer wirkungsorientierten Gesetzgebung

Der Gesetzgeber ist in seiner Politikgestaltung nicht frei. Er hat sich bei der Ausgestaltung der Rechtsvorschriften vielmehr an zahlreiche Rahmenbedingungen zu halten. Für die wirkungsorientierte Gesetzgebung sind somit einmal die bekannten staatsrechtlichen und staatspolitischen Schranken der Gesetzgebung¹⁰ zu beachten, namentlich die Grundrechte und das

Legalitätsprinzip. Darüber hinaus setzt die Wirklichkeit der Steuerung von Staat und Gesellschaft durch Recht faktische Schranken. Die Methoden zur Abschätzung möglicher Wirkungen von Gesetzen sind immer mit Unsicherheiten behaftet; die Entscheidungen der Gesetzgebung beruhen auf unsicheren Prognosen¹¹. Die gesellschaftlichen Prozesse sind von derart vielen Variablen beeinflusst, dass bei Prognosen und Analysen aus methodischen Gründen nur eine Auswahl berücksichtigt werden kann. Diese eingrenzenden Rahmenbedingungen sprechen nicht dagegen, die Gesetzgebung auf die Wirkungen des staatlichen Handelns auszurichten, sie müssen aber bei der Anwendung der nachfolgenden Leitsätze immer berücksichtigt werden.

1.3 Die Rolle des Parlaments als Gesetzgeber

Die Rechtsetzung (Steuerung durch Recht) gilt als eine der zentralen und wichtigen Funktionen des Parlamentes. Sie bildet neben der Allokation (Zuweisung von Mitteln für Aufgaben, d.h. finanzielle Steuerung als Ausdruck der Budgethoheit), der Aufsicht (im Sinne der traditionellen parlamentarischen Kontrollfunktion) und der Mitwirkung bei der Planung einen eigenen Regelkreis des parlamentarischen Steuerungsprozesses (vgl. Abbildung 1, nächste Seite).

* Der Verfasser ist stellvertretender Gesamtprojektleiter des bernischen Verwaltungsreformprojekts "Neue Verwaltungsführung NEF 2000". Dieser Artikel gibt aber ausschliesslich seine persönliche Meinung wieder.

¹ Hill, Hermann: Rechtsdogmatische Probleme der Gesetzgebung; Jura 1986, Heft 6, S. 288.

² Vgl. Kettiger, Daniel: Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 12, mit Hinweisen.

³ Vgl. z.B. Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation": Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement; Bern 1991.

⁴ Vgl. Spinatsch, Markus: Politikevaluation - Instrument der Staatsführung; Neue Zürcher Zeitung vom 16.5.2001, S. 17.

⁵ Ausführlich zu den Anforderungen von NPM an die Gesetzgebung Kettiger, Fn. 2, S. 14 ff.

⁶ Vgl. Mader, Luzius: Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft; Verwaltung und Management 3/1996, S. 140.

⁷ Vgl. Bolz, Urs/Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen; Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1/2001, S. 20 f.

⁸ Vgl. Artikel 170 der Bundesverfassung (BV; SR 101).

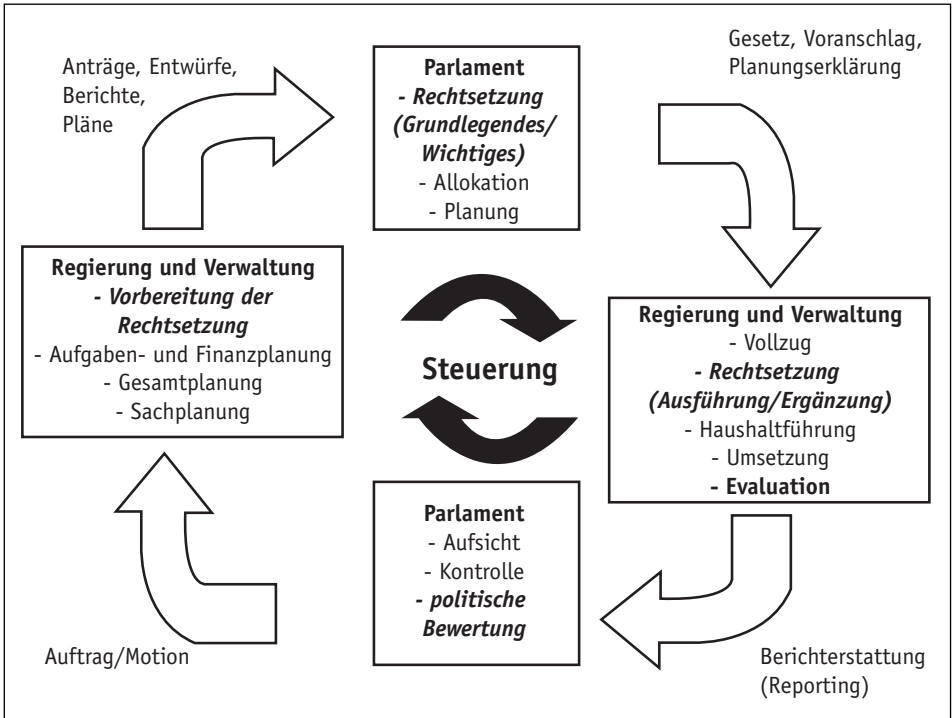
⁹ Vgl. z.B. Artikel 101 der Verfassung vom 6.6.1993 des Kantons Bern (KV BE; SR 131.212); Artikel 54 der Verfassung vom 1.5.1988 des Kantons Glarus (KV GL; SR 131.217); Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe h der Verfassung vom 14.12.1997 des Kantons Tessin (KV TI; SR 131.229); Artikel 30 der Verfassung vom 10.6.2001 des Kantons St. Gallen (nKV SG); vgl. auch Artikel 5 des Vernehmlassungsentwurfs zur neuen Verfassung des Kantons Graubünden.

¹⁰ Vgl. Kettiger, Fn. 2, S. 25 ff.

¹¹ In diesem Sinne Mastronardi, Philippe: Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit; LeGes 1998/2/3, S. 69.



Abbildung 1: Gesetzgebung im parlamentarischen Steuerungsprozess



Rechtsetzung wird heute als gesellschaftlicher Prozess verstanden, als gewaltenteiliges Verfahren, in welchem die verschiedensten Instanzen und politischen Kräfte mit formellen und informellen Kompetenzen mitwirken. Einen erheblichen Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess hat das Kantonsparlament nur bei der Initialisierung von Rechtsetzungsvorhaben. Die Ausgestaltung von Gesetzesvorlagen – die eigentliche schöpferische Phase des Rechtsetzungsverfahrens – erfolgt grundsätzlich durch die Verwaltung. Die Regierung legt anschliessend dem Parlament einen ausgearbeiteten Entwurf vor, der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bereits Teil einer politischen Diskussion war. Die Zuständigkeit der Regierung für die Leitung des Vorverfahrens der Rechtsetzung ist in zahlreichen Kantonen sogar im Gesetz oder in der Verfassung¹² verankert. Auch in der Beschlussphase ist der Einfluss des Parlamentes auf die Rechtsetzung beschränkt; das Parlamentsplenum beschäftigt sich immer mit einem vollständig ausgearbeiteten Entwurf.

Angesichts der beschränkten Einflussmöglichkeiten ist es wichtig, dass das Parlament die ihm vorgelegten Gesetzesentwür-

fe einer kritischen Prüfung unterzieht. Diese Rolle der Parlamente erweitert sich im Rahmen der wirkungsorientierten Gesetzgebung dahingehend, dass das Parlament, bzw. seine vorbereitende Kommission auch prüfen muss, ob der Entwurf dem Grundsatz der Wirkungsorientierung genügend Rechnung trägt, insbesondere ob er geeignet ist, die gewollten Wirkungen des staatlichen Handelns herbeizuführen.

2. Leitsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung

2.1 Vorbemerkungen

Trotz der zahlreichen Forderungen nach einer wirkungsorientierten Gesetzgebung finden sich in neueren wissenschaftlichen Publikationen nur selten klare Vorstellungen über Entstehung, Funktion, Ausrichtung und Inhalt von Gesetzen in wirkungsorientierten Staatssteuerungsmodellen¹³. Nachfolgend soll deshalb – ausgehend von Arbeiten im Verwaltungsreformprojekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" im Kanton Bern¹⁴ – versucht werden, Leitsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung zu skizzieren. Gleichzeitig soll anhand von

Prüffragen aufgezeigt werden, wie Kantonsparlamente in ihrer Tätigkeit diese Leitsätze umsetzen können.

2.2 Leitsatz 1: Wirkungen steuern

Die Gesetzgebung darf nicht mehr als linearer Vorgang verstanden werden, bei welchem in einem einmaligen Schöpfungsakt Rechtsnormen entstehen. Gesetzgebung – verstanden als Teil des politischen Steuerungsprozesses – ist ein fortschreitender, kommunikativer und transparenter gesellschaftlicher Prozess auf mehreren Ebenen¹⁵. Gesetzgebung ist ein Regelkreis von Rechtsetzungsprozess und Umsetzungsprozess (vgl. Abbildung 2). Dieser Regelkreis stellt zudem einen iterativen Prozess dar, da das Ergebnis einzelner Phasen dazu führen kann, diese Phase ganz oder teilweise zu wiederholen oder zu einer vorangehenden Phase zurückzukehren¹⁶.

Als gesellschaftlicher Prozess erfordert Gesetzgebung die Partizipation von Betroffenen und anderen gesellschaftlichen Gruppen sowie Transparenz. Ein offener Dialog dient dabei der Vermittlung von Wissen und der Artikulation von Interessen. Die Transparenz sichert die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit. Der Rechtsetzungsprozess soll letztlich auch eine Antwort auf gesellschaftliche Bedürfnisse bzw. auf "einen Regelungsbedarf des sozialen Ganzen"¹⁷ geben. Nur wenn Gesetzgebung in diesem Sinne als gesellschaftlicher Prozess verstanden wird, können Wirkungen des staatlichen Handelns durch Recht gesteuert werden. Es ist deshalb von Vorteil, sich zu Beginn jedes Rechtsetzungsvorhabens das Bild von Gesetzgebung als Regelkreis bewusst zu machen. Kantonsparlamente könnten sich zudem für ihre Rechtsetzungsarbeiten auch einen *allgemeinen Leitsatz* geben, der beispielsweise wie folgt lauten könnte¹⁸:

Der Grosse Rat erlässt in einem fortlaufenden, zeitgerechten Steuerungsprozess Gesetze,

- die sich nachvollziehbar an den gesellschaftlichen Erfordernissen ausrichten,
- die Aufgaben, Wirkungen, Leistungen und Kosten aufeinander abstimmen,
- die durch stufengerechte Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung Handlungsspielräume sicherstellen und
- die einer Überprüfung zugänglich sind.

¹² Artikel 87 Absatz 1 der Verfassung vom 30.4.1995 des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KV AR; SR 131.224.1); Artikel 88 Absatz 4 KV BE; Artikel 99 Buchstabe a KV GL; Artikel 79 Absatz 1 der Verfassung vom 8.6.1988 des Kantons Solothurn (KV SO; SR 131.221); Artikel 71 Absatz 1 KV TI.

¹³ Ansatzweise aber bei Bolz, Urs/Klöti Ulrich: *Parlamentarisches Steuern neu erfinden?*; Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 4/1996, S. 170 f.

¹⁴ An den Arbeiten beteiligt sind neben dem Verfasser insbesondere Gérard Caussignac, Christoph Eberhard, Hans Gruber, Paul Häusler, Tobias Ledergerber, Andreas Lienhard, Donatella Pulitano, Marianne Schwander und Jürg Wichteremann.

¹⁵ Dazu ausführlich Kettiger, Daniel: *Gesetzescontrolling*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 17 ff.

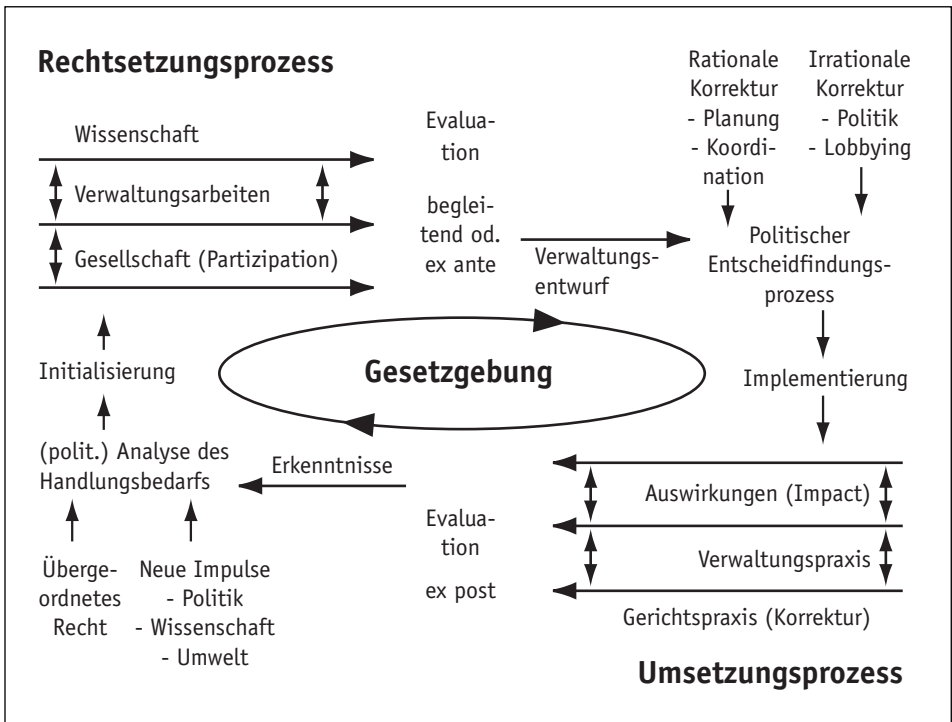
¹⁶ In diesem Sinne auch Morand, Charles-Albert: *Le droit néo-moderne des politiques publiques*; Paris 1999, S. 108.

¹⁷ Müller, Jörg Paul: *Der politische Mensch - menschliche Politik*; Basel/Genf/München 1999, S. 54.

¹⁸ Dieser Leitsatz ist das Ergebnis eines Workshops mit Mitgliedern eines Kantonsparlamentes.



Abbildung 2: Gesetzgebung als Regelkreis von Rechtsetzungsprozess und Umsetzungsprozess



2.3 Leitsatz 2: Gesetze wirkungsorientiert denken

Gesetze müssen bei ihrer Konzeption von Grund auf wirkungsorientiert gedacht werden. Dies erfordert, dass sich alle am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Behörden (Verwaltung, Regierung, Parlament) inhaltlich mit Fragen der Wirkungen von Gesetzen bewusst auseinandersetzen. Entscheidend ist dabei, dass – nach einer gründlichen Analyse der Ausgangslage – die mit dem Rechtsetzungsvorhaben angestrebten Ziele, d.h. die gewollten Wirkungen, möglichst genau formuliert und festgelegt werden.

Für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bedeutet dies, dass sie ihre Aufträge und Gesetzesinitiativen primär auf die gewollten Wirkungen und nicht auf konkrete Lösungsansätze oder gesetzgeberische Instrumente ausrichten sollten. Was andernfalls geschehen kann, zeigt das Beispiel des Vermummungsverbots im Kanton Bern: Nach einigen, durch vermummte Chaoten begangenen gewalttätigen Ausschreitungen bei Demonstrationen in der Bundesstadt Bern wurde als Massnahme für das gesamte Kantonsgebiet ein Vermummungsverbot bei Demonstrationen gefordert und - nach dem Scheitern im Kantonsparlament - auf dem Weg der

Volksinitiative ins Gesetz aufgenommen¹⁹. Die Bestimmung ist bisher ohne Wirkung geblieben, weil die Stadtpolizei Bern andere, kommunikative Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt während Demonstrationen entwickelt hat, die weit wirksamer sind. Die rein instrumentelle Ausrichtung der Gesetzesinitiative hat hier den Blick auf das Ziel des Rechtsetzungsvorhabens, nämlich gewaltfreie Demonstrationen, verschleiert.

Idealerweise werden die Wirkungsziele später bei der Redaktion im Gesetzestext in der Form von Ziel- oder Zwecknormen festgehalten (vgl. Beispiel 1). Dies schafft einerseits Transparenz über die Zielsetzung der Gesetzgebung und die Ausrichtung des damit verbundenen Verwaltungshandelns und ermöglicht andererseits die Überprüfung der Zielerreichung.

Beispiel 1²⁰:
Art. 3 Wirkungsziele
 Die Massnahmen der Sozialhilfe sind in den einzelnen Wirkungsbereichen auf folgende Ziele ausgerichtet:
 a Prävention,
 b Hilfe zur Selbsthilfe,
 c Ausgleich von Beeinträchtigungen,
 d Behebung von Notlagen,
 e Verhinderung von Ausgrenzung,
 f Förderung der Integration.

Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Ist allen Beteiligten klar, was mit dem Gesetz bewirkt werden soll?
- Sind die Wirkungsziele in transparenter Weise schriftlich festgehalten worden (im Gesetz, im erläuternden Bericht)?
- Gibt es Widersprüche zwischen einzelnen Wirkungszielen? Was bedeutet dies für die politische Diskussion und für den Vollzug?

2.4 Leitsatz 3: Wirkungen prüfen

Ein wesentliches Element der wirkungsorientierten Gesetzgebung ist die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)²¹. Diese soll dazu beitragen, die wahrscheinlichen Folgen, d.h. die Wirkungen und Nebenwirkungen von Gesetzen zu ermitteln und zu beurteilen. Sie dient den am Rechtsetzungsprozess beteiligten Behörden als wichtige Entscheidungsgrundlage. Ausgehend von den Phasen der Gesetzgebung wird zwischen prospektiver, begleitender und retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung unterschieden (vgl. Abbildung 3)²². Werden die drei Typen der Gesetzesfolgenabschätzung ins Gesetzgebungsverfahren integriert, ergibt sich – im Sinne eines Gesetzescontrollings²³ – ein Regelkreis der Steuerung durch Recht.

¹⁹ Artikel 22 des Gesetzes vom 6.10.1940 betreffend die Einführung des Schweiz. Strafgesetzbuches (EG StGB); BSG 311.1.
²⁰ Gesetz vom 11.6.2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) für den Kanton Bern.
²¹ Mit gleicher Bedeutung wird häufig der Begriff "Gesetzesevaluation" verwendet.
²² Diese Unterscheidung stammt ursprünglich von Prof. Dr. Carl Böhret, Speyer.
²³ Zum Gesetzescontrolling ausführlich Kettiger, Fn. 15.



Abbildung 3: Typologie der Gesetzesfolgenabschätzung²⁴

Merkmale GFA-Typ	Zeitpunkt Phase des Gesetzgebungsprozesses	Gegenstand	zu erwartende Ergebnisse
prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (pGFA)	<i>ex ante</i> Konzeptphase (Regelungsintention; Auftrag zur Regelung)	Analyse des Handlungs- bzw. Regelungsbedarfs und Prüfung von alternativen Regelungsmodellen (Programmalternativen)	<i>Entscheidfindung:</i> Auswahl einer optimalen Regelungsalternative (ggf. Begründung für Verzicht auf Regelung)
begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA)	<i>ex ante</i> Entwurfphase (beim Vorliegen des Verwaltungsentwurfs; ggf. noch in den parlamentarischen Kommissionen)	Prüfung des Entwurfs hinsichtlich Wirkungsoptimalität, Kosten-Nutzen-Relation, Konsistenz, Verständlichkeit, Vollzugstauglichkeit und Bürgerinnen- bzw. Bürgerfreundlichkeit	<i>Qualitätssicherung:</i> Bestätigung, Ergänzung und Verbesserung des Entwurfs oder von Entwurfsteilen
retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA)	<i>ex post</i> Vollzugsphase (einige Jahre nach dem Inkrafttreten)	Prüfung der Bewährung bzw. Zielerreichung der Rechtsvorschriften mit Folgerungen für Belassung, Novellierung, Aufhebung oder Neugestaltung	<i>Ergebnisprüfung:</i> Grad der Bewährung (z. B. Zielerreichung; Akzeptanz); erforderliche Änderungen

Die *prospektive Gesetzesfolgenabschätzung* steht ganz am Anfang eines Rechtsetzungsprozesses. Sie findet in einer frühen Phase der verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten statt und dient dazu, die Notwendigkeit einer rechtlichen Regelung zu ermitteln sowie Regelungsalternativen zu entwickeln und auf ihre wahrscheinlichen Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft, Wirtschaft und Staat abzuschätzen und zu bewerten. Ausgangspunkt ist die Regelungsintention (d.h. die gewollte Wirkung).

Die an die Gesetzesredaktion anschließende *begleitende Gesetzesfolgenabschätzung* umfasst Elemente der Folgenabschätzung und Elemente der klassischen legistischen Entwurfsprüfung²⁵. Sie dient dazu, Gesetzesentwürfe und Teile davon nach gewissen Prüfkriterien (z.B. Betroffenenfreundlichkeit, Vollzugstauglichkeit, Kostenfolgen) zu überprüfen, ggf. realitätsnah zu testen und dadurch die Unsicherheiten bezüglich Folgen zu verringern und die Qualität des Entwurfes zu verbessern²⁶.

Ausgangspunkt ist der Gesetzesentwurf. Zur begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung gehören auch partizipative Verfahren zur Überprüfung der fachlichen Richtigkeit und der Akzeptanz des Regelungsentwurfes, meist in der Form eines öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens²⁷. Ausnahmsweise kann es angezeigt sein, die Rechtsvorschriften vorerst in der Form der *experimentellen Gesetzgebung*²⁸ in einem befristeten, ggf. auch örtlich beschränkten Versuch in der Praxis zu testen und erst anschliessend über die definitive Regelung zu beschliessen.

Die *retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung* soll eingetretene Folgen eines Gesetzes ermitteln. Sie dient zur "Pflege" des Gesetzes, d.h. zur Prüfung, ob durch die Rechtsvorschrift die gewollten Wirkungen eingetreten und ob allenfalls unerwünschte Nebenwirkungen aufgetreten sind. Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen können eigentliche Programmevaluationen nach sozialwissenschaftlichen Methoden umfassen, sie können sich aber

auch auf andere systematisch erfasste Daten (z.B. statistische Daten, Gerichtsentscheide, Kontrollberichte der Finanz- und Verwaltungsaufsicht, Anregungen und Beschwerden von Betroffenen, etc.) abstützen²⁹. Da Wirkungen von Gesetzen erst mittel- und langfristig eintreten und erfasst werden können, empfiehlt es sich, retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen frühestens vier bis sechs Jahre nach Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift durchzuführen.

Der Einfluss der Parlamente auf die prospektive und begleitende Gesetzesfolgenabschätzung ist gering, da diese im verwaltungsinternen Vorverfahren stattfinden. Hier kann das Parlament lediglich eine kritische Prüfung der Vorarbeiten vornehmen. Demgegenüber soll und muss sich das Parlament mit der Frage auseinandersetzen, ob die Wirkungen von Gesetzen nachträglich überprüft werden sollen. Eine nachträgliche Gesetzesfolgenabschätzung ist angezeigt, wenn mehrere der folgenden Voraussetzungen gegeben sind: grosse Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft, ein zu erwartendes hohes Veränderungspotenzial der Regelungsabsicht, hohe zu erwartende Vollzugskosten bzw. Kosten für Dritte, zu erwartende irreversible Folgen, die Berührung sensibler Bereiche, die Berührung von Interessen, die sich im politischen System schlecht artikulieren können (Natur, Nachwelt, etc.) und hohe Ungewissheit über die Folgen³⁰. Das Parlament kann als Gesetzgeber retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen auch im Gesetz selbst anordnen. Solche Evaluationsklauseln können entweder Zeitpunkt, Art und Umfang der Folgenabschätzung regeln (Beispiel 2), oder aber die Regierung und die Verwaltung beauftragen, ein Programm zur Folgenabschätzung zu entwickeln und durchzuführen (Beispiel 3).

Beispiel 2³¹:

Art. 11 Berichterstattung und Evaluation

¹Während der Dauer der Aufbauhilfe erstatten die Kantone dem Bundesamt für Justiz zuhanden des Bundesrates alle zwei Jahre Bericht über die Verwendung der Aufbauhilfe.

²Der Bericht enthält insbesondere Angaben über:
a. die Zahl und den Aufbau der Beratungsstellen;
b. [...]

³Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann Weisungen über den Inhalt des Berichts erlassen.

⁴Das Bundesamt für Justiz evaluiert auf der Grundlage dieser Berichte die Wirksamkeit der Opferhilfe.

²⁴ In Anlehnung an Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung; Bundesministerium des Innern; Berlin 2000.

²⁵ Einige Kantone (z.B. Bern, Genf, Tessin und Zürich) haben zur Sicherung der (legistischen) Qualität von Gesetzen besondere Gesetzgebungsdienste.

²⁶ Vgl. Böhret/Konzendorf, Fn. 24, S. 19; vgl. auch das Prüfschema bei Kettiger, Fn. 15, S. 36 ff.

²⁷ Zum Vernehmlassungsverfahren und zu anderen partizipativen Verfahren vgl. Kettiger, Daniel: Bessere Wege zum Gesetz; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 243 ff.

²⁸ Vgl. zur experimentellen Gesetzgebung Müller, Georg: Elemente einer Rechtssetzungslehre; Zürich 1999, S. 41 f.

²⁹ Vgl. Kettiger, Fn. 15, S. 44 f.

³⁰ Vgl. auch die Entscheidungshilfe bei Kettiger, Fn. 15, S. 47.

³¹ Verordnung vom 18.11.1992 über die Hilfe an Opfern von Straftaten (SR 312.51).



Beispiel 3³²:

Erfolgskontrollen

Art. 19 ¹Das Staatsbeitragsrecht ist auf Anordnung des Regierungsrates in regelmässigen zeitlichen Abständen von den Direktionen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

²Die Direktionen unterziehen nach Massgabe einer Prioritätenordnung des Regierungsrates einzelne Staatsbeitragsverhältnisse periodisch einer Erfolgskontrolle.

³Sie unterbreiten die Ergebnisse der Erfolgskontrollen mit ihren Anträgen dem Regierungsrat. Dieser trifft die notwendigen Massnahmen. Er erstattet dem Grossen Rat periodisch Bericht über das Ergebnis der Prüfung.

Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Wurden eine prospektive Gesetzesevaluation oder andere Studien, Expertisen und Abklärungen durchgeführt? Ist das Parlament über deren Inhalt und Schlussfolgerungen genügend informiert?
- Wurden Handlungsalternativen geprüft? Wenn ja, weshalb wurden sie verworfen?
- Hatten die Betroffenen und die Fachverbände Gelegenheit, am Rechtsetzungsverfahren mitzuwirken?
- Werden die Folgen des Gesetzes (gewollte Auswirkungen und Nebenwirkungen) im erläuternden Bericht vollständig dargestellt?
- Soll eine nachträgliche Überprüfung der Wirkungen erfolgen?

2.5 Leitsatz 4: Wirkungen gezielt hervorrufen

Die gesetzgeberischen Instrumente (vgl. Abbildung 4) sind gezielt zu nutzen und auf die erwünschten Wirkungen auszurichten. Ein klares Konzept und eine bewusste Wahl der gesetzgeberischen Instrumente erhöhen nicht nur die Chancen, dass das Gesetz zu den gewollten Wirkungen führt, sondern schaffen auch Grundlagen für mögliche Evaluationskonzepte und Evaluationsklauseln, indem sie aufzeigen, welche Vorgänge und Schnittstellen zu untersuchen sind, und erleichtern damit die begleitende und retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung.

Im Sinne einer wirkungsorientierten Gesetzgebung sollte wenn immer möglich

und sinnvoll mit Zielnormen gesteuert, d.h. festgelegt werden, was die Verwaltung oder Private mit ihrem Handeln erreichen sollen. Eine vermehrt finale Gesetzgebung³³ bedingt aber einerseits, dass Instrumente des Controllings und der Wirkungsprüfung im Gesetz festgelegt wer-

den. Andererseits darf der Rechtsschutz des Einzelnen, der bisher mit konditionaler Programmierung gewährleistet ist, nur in dem Masse durch finale Programmierung abgebaut werden, als Verfahrensrechte eine wirksame Mitwirkung bei der Ausgestaltung von Lösungen gewährleisten³⁴.

Abbildung 4: Gesetzgeberische Instrumente zur Steuerung von Staat und Gesellschaft³⁵

Instrument	Wirkungsweise	Stärken (+)	Schwächen (-)
Befehle	Ge- und Verbote sowie Bewilligungserfordernisse und Standards, die zwingend oder subsidiär zwingend sind und oft mit Sanktionen durchgesetzt werden	- rasche Anwendbarkeit - hohe Durchsetzbarkeit - hohe Rechtssicherheit - gute Justiziabilität	- hoher Kontroll- und Sanktionsaufwand - negative Motivation, Oppositionshaltung - Umgehungsstrategien - z.T. wirtschaftsfeindlich
Anreize	Einräumen von (finanziellen) Vorteilen oder Belastung mit Nachteilen bei einem bestimmten Verhalten	- Lenkung durch Motivation (Lerneffekt) - hohe Rechtssicherheit - gute Justiziabilität	- finanzieller Aufwand (ausser bei Lenkungsabgaben) - administrativer Aufwand
Leistungen	Bereitstellen von Gütern und Dienstleistungen durch deren (freiwillige oder obligatorische) Inanspruchnahme das Verhalten gelenkt werden soll	- direkte Wirkung - Wirkungen eher gut abschätzbar	- finanzieller Aufwand - Personalaufwand - hohe Anforderungen an Motivation und Fähigkeit der Verwaltung - fehlende Motivation zum Gebrauch
Ausgleichsregelungen	Sozialer Ausgleich durch Umverteilung	- Kostenneutralität für das Gemeinwesen - soziale Gerechtigkeit	- hoher Verwaltungsaufwand - egalitär (Demotivation)
Verfahren	Bereitstellen von Verfahren und Behörden zur Konfliktlösung	- aktivierend - "befriedender" Einfluss auf Gesellschaft	- personeller Aufwand - Missbrauchspotenzial
Appelle	Einwirken auf das Verhalten durch Überzeugung (Warnung, Empfehlung) oder Information	- direkte Wirkung - z.T. rasche Wirkung - grosse Signalwirkung	- unerhoffte Nebeneffekte - Beeinträchtigung von Grundrechten - Haftungsfragen bei Falschinformation
Partnerschaften	Bereitstellen von Gefässen zur partnerschaftlichen Regelung mit öffentlich- oder privatrechtlichem Vertrag	- aktivierend - motivierend - flexibel	- meist nur subsidiär anwendbar - Zeitfaktor (Verhandeln braucht Zeit) - Störungsanfälligkeit
Zielsetzungen	Finale Normen, welche ein zu erreichendes Wirkungs- oder Leistungsziel festlegen	- motivierend - Klarheit über (politisches) Programm	- mangelnde Durchsetzbarkeit - nicht justiziabel - wenig Erfahrungen

Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Sind die gewählten gesetzgeberischen Instrumente voraussichtlich geeignet, die gewollten Wirkungen hervorzurufen?
- Führen die gewählten Instrumente zeitgerecht zur gewollten Wirkung?
- Ist die gewählte Lösung verhältnismässig und effizient?
- Führt die gewählte Lösung zu ungewollten Nebenwirkungen?
- Bestehen in anderen Kantonen oder im Ausland Erfahrungen mit diesen oder mit ähnlichen Regelungen?

³² Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern vom 16. September 1992 (StBG); BSG 641.1.

³³ Zur finalen Gesetzgebung vgl. Gruber, Hans/Schwander, Marianne: New Public Management: Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 79 ff.

³⁴ Mastronardi, Philippe: New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung; in: Mastronardi Philippe/Schedler, Kuno: New Public Management in Staat und Recht; Bern/Stuttgart/Wien 1998, These 8, S. 79.

³⁵ Kettiger, Fn. 15, S. 33 f.



2.6 Leitsatz 5: Differenziert regulieren

Differenziert zu regulieren, bedeutet in einem ersten Schritt zu prüfen, *ob eine Regulierung wirklich notwendig ist*, d.h. ob die gesetzgeberischen Instrumente (vgl. Abbildung 4) überhaupt geeignet sind, den gewünschten Zustand herbeizuführen oder den unerwünschten Zustand zu beseitigen. Es darf aber nicht darum gehen, der seit einiger Zeit vorwiegend aus wirtschaftspolitischen Motiven gestellten Forderung nach Deregulierung³⁶ unreflektiert nachzuleben. Ziel der Notwendigkeitsprüfung muss hier sein, die Gesetzgebung zu einer optimalen Grundlage für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Zusammenleben und für das staatliche Handeln zu machen³⁷. Zur Notwendigkeitsprüfung gehört insbesondere auch, beim Auftauchen eines neuen gesellschaftlichen Problems die Frage zu stellen, ob vorerst nicht mit anderen Massnahmen als mit neuen staatlichen Regelungen versucht werden sollte, eine Lösung zu finden. Sehr oft genügen die bestehenden gesetzlichen Regelungen grundsätzlich zur Lösung des Problems, führen aber nicht zum erhofften Ziel, weil ihre Bekanntheit, Anwendung oder Durchsetzung ungenügend ist.

In einem nächsten Schritt muss geprüft werden, wer am besten dazu geeignet ist, eine Regelung zu erlassen. Auf kantonaler Ebene stellt sich somit die Frage, ob eine Regelung durch den Kanton oder nicht besser durch die vollziehenden gemeinderechtlichen Körperschaften erfolgen soll. Für den Gesetzgeber stellt sich auch die Frage, wie weit er von den Möglichkeiten der *Rechtsetzungsdelegation* Gebrauch machen und die Regelungszuständigkeit auf die Regierung oder auf dezentralisierte Verwaltungseinheiten (z.B. Anstalten) übertragen soll und darf. Eine weitere Möglichkeit, Recht dezentral zu verwirklichen, ist die *Selbstregulierung*. Der Staat überlässt die Regelung Privaten, in der Regel Wirtschafts- und Fachverbänden oder ähnlichen Organisationen. Das Überlassen der Regelungszuständigkeit an Dritte kann der Gesetzgeber mit subsidiären gesetzlichen Regelungen verbinden, die dann greifen, wenn die Wirkungsziele durch freiwillige Massnahmen nicht erreicht werden. Eine solche subsidiäre Regelung findet sich beispielsweise im CO²-Gesetz³⁸.

Letztlich sollte für die angestrebte Rege-

lung eine *angemessene Dichte und Bestimmtheit* gefunden werden³⁹. Sollen primär die Rechtssicherheit oder die Rechtsgleichheit gewährleistet werden, so muss eine hohe Dichte und Bestimmtheit gewählt werden; sollen dagegen Einzelfallgerechtigkeit und wirkungsorientierte Lösungen ermöglicht werden, so muss eine offene und unbestimmte Regelung gewählt werden, die den nachgeordneten Behörden viel Entscheidungsspielraum gewährt⁴⁰.

Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollten bei der Behandlung eines Gesetzesentwurfes folgende Prüffragen stellen:

- Ist eine rechtliche Regelung notwendig?*
- Erfolgt die Regelung durch die richtige Stelle?*
- Könnte die Regelungsbefugnis delegiert werden?*
- Weist das Gesetz in allen Bereichen eine jeweils angemessene Regelungsdichte und Bestimmtheit auf?*

2.7 Leitsatz 6: Adressatinnen- und adressatengerecht regulieren

Wesentlich zur Wirkungsorientierung von Gesetzen trägt auch eine adressatinnen- und adressatengerechte Ausgestaltung der Rechtsnormen bei. Wenn Gesetze von den Adressatinnen und Adressaten nicht akzeptiert oder nicht verstanden werden, oder diesen gar nicht bekannt sind, können sie auch keine Wirkung entfalten.

Für die *Akzeptanz* einer Rechtsnorm wesentlich ist deren Vollzugstauglichkeit: "Die Bereitschaft, Normen freiwillig zu befolgen, ist grösser, wenn der damit verbundene Aufwand gering ist; die Chancen, dass sie von den Vollzugsorganen richtig angewendet und vollständig durchgesetzt werden, sind besser, wenn sie einfach zu handhaben sind."⁴¹ Die mangelnde Akzeptanz von Gesetzesbestimmungen bei Bürgerinnen und Bürgern hat zudem oft auch damit zu tun, dass für einen einzigen Lebensatbestand, z.B. für eine Anstellung oder eine Baubewilligung, zahlreiche Bestimmungen in verschiedenen Gesetzeswerken zu beachten sind.⁴²

Wesentlich ist weiter die *Verständlichkeit* von Gesetzen. Dies setzt einmal voraus, dass der Rechtsetzungsprozess in einem transparenten Verfahren abläuft, damit die Bürgerinnen und Bürger beim Zustande-

kommen von Gesetzen die Ursache, die Zielsetzungen und die gewählten Instrumente nachvollziehen und verstehen können. Zentral für eine gute Verständlichkeit von Gesetzen sind zudem insbesondere die äussere Systematik (Gliederung) und die Sprache.

Letztlich gehört zur Adressatinnen- und Adressatengerechtigkeit der Gesetzgebung auch, dass die *Rechtsnormen bekannt* und jederzeit auf einfache Weise verfügbar sind. Dies setzt voraus, dass die Einführung von neuem Recht oder von Rechtsänderungen allenfalls von Öffentlichkeitsarbeit und Ausbildungsprogrammen begleitet sein muss.

Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Wurden die neuen Regelungen auf ihre Vollzugstauglichkeit geprüft?*
- Trägt die Systematik des Gesetzes zur besseren Verständlichkeit bei?*
- Müssten alle Regelungen zu demselben Lebensatbestand in einem Gesetz zusammengefasst werden?*
- Ist die Sprache des Gesetzes für die hauptsächlichsten Zielgruppen verständlich?*
- Welche flankierenden Massnahmen (Öffentlichkeitsarbeit, Ausbildungsprogramme, etc.) sind für die Einführung der neuen Bestimmungen vorgesehen?*

3. Neue Herausforderungen – neue Anforderungen

Die wirkungsorientierte Gesetzgebung stellt für die Kantonsparlamente eine neue Herausforderung dar und stellt gleichzeitig neue Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation der Parlamente. Ohne strukturelle Massnahmen werden unsere Milizparlamente kaum in der Lage sein, den Anforderungen zu genügen, welche mit zunehmender Wirkungsorientierung und Komplexität künftig auch an die parlamentarische Rechtsetzungsarbeit gestellt werden.

Im Vordergrund steht dabei die Notwendigkeit, die Kantonsparlamente zu befähigen, die vorgelegten Gesetzesentwürfe in fachlicher Hinsicht, aber auch bezüglich der Wirkungsorientierung und der Qualität einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Dies kann einerseits dadurch erfolgen, dass

³⁶ Vgl. bei Kettiger, Fn. 2, S. 23, mit Hinweisen; vgl. auch Kettiger, Daniel: Deregulierung ist out: Plädoyer für eine differenzierte Regulierung; LeGes 1999/2, S. 141 ff.

³⁷ In diesem Sinne auch Müller, Georg: Verwesentliche und flexibilisierte Rechtsordnung im Kanton Graubünden - methodische und juristische Aspekte; LeGes 2000/1, S. 51 f.

³⁸ Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz); SR 641.71.

³⁹ Zur Frage der Regelungsdichte vgl. auch Müller, Fn. 28, S. 46 ff.

⁴⁰ Müller, Fn. 28, S. 50 f.

⁴¹ Müller, Fn. 28, S. 94.

⁴² Vgl. Gruber/Schwander, Fn. 33, S. 47; Linder, Wolf: Deregulierung - ein politisches Instrument für viele Ziele; LeGes 1998/2/3, S. 100.



die fachliche Unterstützung der vorbereitenden Kommissionen verstärkt wird, sei es durch die Schaffung oder Erweiterung von Parlamentsdiensten, sei es durch den fallweisen Beizug von externen Fachpersonen. Andererseits ist es dringend erforderlich, dass die Mitglieder unserer Milizparlamente die Möglichkeit erhalten, sich in Ausbildungskursen auf ihre Tätigkeit vorzubereiten, namentlich auch in den Bereichen Gesetzgebung und Evaluation.

Eine wirkungsorientierte Gesetzgebung erfordert zudem eine gewisse Kontinuität von Rechtsetzung und Evaluation. Die Vorberatung von Gesetzen in ad hoc eingesetzten Kommissionen vermag dieser Anforderung nicht zu genügen. Ideale strukturelle Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung stellen Sachbereichskommissionen⁴³ dar, weil sich einerseits die Mitglieder dieser Milizorgane mit der Zeit eine hohe Fachkompetenz aneignen können und weil andererseits die im Rahmen der Oberaufsichtstätigkeit gemachten Beobachtungen über den Vollzug direkt in die Rechtsetzungsarbeiten einfließen können. Bei kleinen Kantonsparlamenten mit einer vergleichsweise geringen Rechtsetzungstätigkeit könnte man auch in Betracht ziehen, die Vorberatung aller Gesetze künftig einer besonderen Rechtsetzungskommission zu überlassen.

Letztlich müsste wohl geprüft werden, ob für Gesetzesvorlagen von grosser politischer Tragweite oder hoher Komplexität und für Vorlagen, die das Parlament in seiner Funktion betreffen, neue Verfahren gefunden werden könnten, die eine mit schreitende Beteiligung der Parlamente bzw. deren Organe an der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs erlauben würden, ohne die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu verwischen.⁴⁴

⁴³ Vgl. dazu ausführlich Kettiger, Fn. 27, S. 225 ff., mit zahlreichen Hinweisen

⁴⁴ Zu dieser Frage ausführlich Kettiger, Fn. 27, S. 265 ff.; Kettiger, Daniel: Kooperative Rechtsetzung; LeGes 1999/2, S. 151 ff.



Obwalden: Postulat zu einer Parlamentsreform

Das Kantonsratsbüro hat am 29. Juni 2001 ein Postulat eingereicht um eine Parlamentsreform einzuleiten:

1. Postulatsauftrag

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht und Antrag für die Durchführung einer Parlamentsreform in enger Zusammenarbeit mit einer kantonsrätlichen Kommission zu unterbreiten.

2. Begründung

Die Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft fordern den Staat immer wieder heraus, seine Kernaufgaben zu überprüfen sowie bedürfnisgerecht, wirkungsvoll und

wirtschaftlich zu erfüllen. Dem Kantonsrat kommt in der Staatsleitung eine wichtige Rolle bei der Gesetzgebung, Wirkungssteuerung und Aufsicht zu. Mit dem Übergang von der Landsgemeinde- zur Urnendemokratie sind ihm bedeutendere Kompetenzen übertragen worden. Um seine verfassungsmässigen Aufgaben und Verantwortung auch in Zukunft umfassend und zweckmässig wahrnehmen zu können, sind die rechtlichen, strukturellen und instrumentalen Grundlagen der kantonsrätlichen Geschäftsordnung im Gesamtzusammenhang zu überprüfen und zu erneuern.

Als Prüfpunkte einer Parlamentsreform ergeben sich – ohne abschliessende Aufzählung und Wertung – auf Grund der in Gang befindlichen Entwicklung und Rückmeldungen an das Büro des Kantonsrates – u.a.:

- Parlamentarische Vorstösse: Anpassung und Ergänzung zur wirkungsorientierten Steuerung und Auftragserteilung
- Kantonsrätliche Kommissionen: Weiterständige Kommissionen, Stellvertretungen, fachliche Unterstützung;
- Kantonsratsbüro und Beizug der Fraktionspräsidenten;
- Abstimmungs- und Wahlverfahren;
- Fraktionsentschädigungen.

Die Parlamentsreform soll so vorbereitet werden, dass sie nach den Gesamterneuerungswahlen 2002 zu Beginn der nächsten Amtsdauer in Angriff genommen und zügig umgesetzt werden kann.

Urs Wallimann
Landschreiber, Staatskanzlei Obwalden
e-mail: staatskanzlei@ow.ch

Solothurn: Parlamentsreform - ein Zwischenbericht

1. Ausgangslage

Am 4. November 1998 verlangten Eva Gerber (SP) und Mitunterzeichner und -unterzeichnerinnen mit einer Motion eine "miliztaugliche Parlamentsreform". Der Kantonsrat wurde eingeladen, eine parlamentarische Kommission einzusetzen mit dem Ziel, für die Wahl, Organisation und Tätigkeit des Parlaments "zukunfts-taugliche Reformen" vorzuschlagen. Insbesondere vier Bereiche sollten dabei "in ganzheitlicher Weise" angegangen werden:

- Die Reduktion der Mitgliederzahl (des Kantonsrates) und der Wahlkreise;
- das Kommissionssystem (Sachbereiche, Anzahl, Zusammensetzung, Ersatzmitglieder);
- die Amtsperiode, der Sitzungsmodus und die Entschädigungsregelung;
- die Erhöhung der Miliztauglichkeit und die Verstärkung der Parlamentsdienste.

Das Parlament erklärte die Motion für erheblich und setzte eine aus 21 Mitgliedern aus allen Fraktionen bestehende Reformkommission ein, die von Jörg Kiefer (FdP) präsiert wurde. Bereits längere Zeit vor der Einsetzung der Reformkommission wurde eine parlamentarische Spezialkommission unter dem Präsidium von Kurt Fluri

(FdP) eingesetzt, die sich mit allen Fragen im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) zu befassen hat. Deshalb wurden einige Themenbereiche in der Arbeit der Reformkommission bewusst ausgeklammert (z.B. Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Globalbudgets oder die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes auf die Verwaltung unter WOF oder ob und inwiefern die Parlamentsdienste aufgrund der Auswirkungen von WOF aufzustocken sind, z.B. um Controlling-Aufgaben zuhanden des Parlamentes zu erfüllen). Zu all diesen Bereichen wird die WOF-Kommission zu gegebener Zeit zu berichten und die erforderlichen Anträge zu stellen haben. Zum Stand des WOF-Projektes im Kanton Solothurn hat der Kommissionspräsident unter dem Titel "Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOF, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn" einen Artikel in der letzten Ausgabe von "Parlament – Parlament – Parlamento"¹ publiziert – auf das Solothurner WOF-Projekt wird deshalb in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen.

Weitere Unterlagen sowohl zur Arbeit der Reformkommission als auch zur Arbeit der WOF-Kommission im Kanton Solothurn

sind im Internet abrufbar unter <http://www.so.ch/parlament>, Rubrik "Aktuell".

2. Zwischenbericht der Reformkommission

In einem Zwischenbericht hat die Reformkommission dem Parlament Vorschläge für einzelne Reformmassnahmen unterbreitet. Auf konkret ausformulierte Anträge zu Änderungen des Kantonsratsgesetzes oder des Geschäftsreglementes des Kantonsrates wurde im Zwischenbericht aber noch verzichtet, weil es als zweckmässig erachtet wurde, vor der Ausarbeitung konkreter Gesetzesänderungen das Parlament selber – und nicht die Kommission allein – darüber entscheiden zu lassen, ob und welche Reformmassnahmen im Detail ausgearbeitet werden sollen. Die Reformkommission wird aufgrund der Beratungen im Parlament über den Zwischenbericht im Detail ausgearbeitete Regelungsentwürfe vorlegen.

Mit den Fragen der Verkleinerung des Rates und der Wahlkreiseinteilung hat sich die Kommission zwar ausführlich befasst; im Zwischenbericht aber darauf verzichtet,

¹ Nr. 1, 4. Jahrgang, März 2001, Seite 12 ff.



sich dazu zu äussern, weil dem Parlament dazu aufgrund der vom Volk angenommenen Initiative "100 Kantonsräte sind genug" ohnehin eine separate Vorlage unterbreitet werden muss.

Der Ratslinken - SP und Grüne - gingen die Anträge der Kommission zu wenig weit, sie beantragte deshalb Rückweisung des Berichts an die Kommission. Die Frage, ob jede Bürgerin und jeder Bürger des Kantons es sich leisten könne, im Rat mitzumachen, und zwar zeitlich und vom wissens- und bildungsmässigen Hintergrund her, sei zwar angeschnitten, aber zu wenig eingehend behandelt worden. Demgegenüber wurde darauf verwiesen, dass der Kanton Solothurn in institutioneller Hinsicht über einen gut entwickelten Parlamentsbetrieb verfüge mit einem starken Parlament, ständigen nicht departementsgebundenen Sachkommissionen, dem Instrument der parlamentarischen Untersuchungskommission, einer unabhängigen Finanzkontrolle, einem eigenen Parlamentsdienst und mit einem Veto-recht gegen regierungsrätliche Verordnungen. Das Parlament arbeite speditiv und effizient, wie Vergleiche mit andern Kantonen zeigten. Deshalb sei vielleicht die "Miliztauglichkeit" aufgrund der bereits existierenden Instrumente des Kantonsrats und unter den realen finanziellen Möglichkeiten gar nicht mehr so sehr zu steigern, wie die Motionäre und Motionärinnen und die sie Unterstützenden seinerzeit gemeint hätten. Der Rückweisungsantrag wurde vom Rat abgelehnt.

3. Reformvorschläge

3.1. Einführung einer ständigen Wirtschaftskommission

Die Einführung einer Wirtschaftskommission unter gleichzeitiger Entlastung der heutigen Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission von diesem Aufgabenbereich wurde kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite wurde argumentiert, die Schaffung einer Wirtschaftskommission stelle auch ein Signal gegen aussen dar, dass diesem Bereich im Kanton Solothurn eine spezielle Gewichtung verliehen werde. Die Wirtschaftskommission solle sich - selbstverständlich zusammen mit dem Volkswirtschaftsdirektor - als Vordenker in Fragen der Wirtschaftspolitik betätigen. Wirtschaftsfragen bräuchten mehr Diskussion im Sinn von mehr Konsensfindung über die Rahmenbedingungen zur Förderung der Ansiedlung neuer Unternehmen, Rahmenbedingungen zu deren Besteuerung etc. Solche

Fragen behandle das Parlament viel zu selten. Andererseits wurde zu bedenken gegeben, dass die Macht eines Parlaments in wirtschaftspolitischen Fragen eingeschränkt sei. Zudem hätten die meisten Wirtschaftsgeschäfte Schnittstellen zu Bau- und Umweltfragen. Es nütze daher nichts, eine Kommission zu schaffen, die Wirtschaftsfragen losgelöst vom Kontext, quasi "im luftleeren Raum" diskutiere. Das Parlament entschied sich mit 68 gegen 57 Stimmen für die Schaffung einer Wirtschaftskommission.

3.2. Aufhebung der Redaktionskommission

Diesem Vorschlag der Kommission ist der Rat mit klarer Mehrheit nicht gefolgt. Rechtsetzung sei eine interdisziplinäre Aufgabe auch wenn in allen Phasen Juristinnen und Juristen massgebend beteiligt seien. In der Praxis gebe es immer wieder unnötig komplizierte Normtexte, die drei wichtige gesetzestechnische Grundregeln nicht einhielten: 1. Präzision, 2. Kürze und 3. Einfachheit. Die Redaktionskommission habe die Funktion, Erlasse auf formelle Widersprüche zu überprüfen; sie grammatikalisch und stilistisch zu bereinigen ohne aber materielle Änderungen vorzunehmen, darauf könne nicht verzichtet werden.

3.3. Festlegung der Kommissionsgrösse auf "maximal 13 Mitglieder"

Die Kommissionen sind heute konzeptionell nicht departementsbegleitend, sondern sie haben bestimmte Sachbereiche zugeteilt, unabhängig davon, aus welchem Departement die konkrete Vorlage stammt. Die heutigen ständigen Kommissionen bestehen aus 15 Mitgliedern (Ausnahme: Finanzkommission mit 11 Mitgliedern und Redaktionskommission mit 3). Das mit dem Kantonsratsgesetz von 1989 geschaffene System der sieben ständigen Sachkommissionen bewährt sich; es soll deshalb grundsätzlich beibehalten werden. Die Mitgliederzahl der ständigen Kommissionen richtet sich auch nach der Grösse des Kantonsrates. Nachdem der von der Reformkommission angeregte Gegenvorschlag zur Volksinitiative "100 Kantonsräte sind genug" ebenfalls von 100 Parlamentsmitgliedern ausgeht und ein Parlamentsmitglied im Normalfall nur einer ständigen Kommission angehören darf, soll es künftig sieben ständige Sachkommissionen mit maximal 13 Mitgliedern (Bildung und Kultur, Finanz, Justiz, Soziales und Gesundheit, Umwelt und Bau, Wirtschaft,

Geschäftsprüfung) sowie eine Redaktionskommission (heute mit 3 Mitgliedern) geben. Grundsätzlich soll neu jedes Parlamentsmitglied einer Kommission angehören, damit es im Rat keine "Zweiklassengesellschaft" gibt. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass es zwingende Gründe für einzelne Mitglieder geben kann, die ihnen die Teilnahme an Kommissionssitzungen verunmöglichen. Deshalb soll die Ratsleitung neu die Kompetenz erhalten, von der Regel, wonach ein Parlamentsmitglied nur einer ständigen Kommission angehören darf, Ausnahmen zu bewilligen. Diesem Vorschlag hat der Rat zugestimmt.

3.4. Erweiterung der Pflichtenhefte der ständigen Kommissionen um den Bereich "Aussenbeziehungen"

Die Idee, eine eigenständige "Kommission für Aussenbeziehungen" zu schaffen, wurde in der Kommission diskutiert, aber dem Rat nicht zur Realisierung vorgeschlagen. Dafür sollen die Pflichtenhefte der ständigen Kommissionen um den Aufgabenbereich "Aussenbeziehungen" ergänzt werden, damit das Denken über die Kantonsgrenzen hinaus in allen Kommissionen gefördert und nicht auf eine besondere Kommission beschränkt wird. Das ist die Konsequenz daraus, dass der Kanton Solothurn die Zusammenarbeit in grösseren Regionen sucht (z.B. Nordwestschweiz, Espace Mittelland, Region Oberrhein) und immer mehr Fragen grenzüberschreitend gelöst werden müssen. Dieser Vorschlag blieb in der Debatte im Plenum unbestritten.

3.5. Personelle Neubesetzung und Umbenennung des Büros des Kantonsrates

Die Bezeichnung "Büro" für das Leitungsorgan des Parlamentes ist überholt; besser wäre Geschäftsleitung oder Ratsleitung. Zur Zusammensetzung liegen zwei Varianten vor: In der Variante 1 gehören die vier Stimmzähler und Stimmzählerinnen nicht mehr zur Ratsleitung; sie besteht noch aus den Fraktionsvorsitzenden (4) und dem Präsidium (3) des Kantonsrates (zusammen 7 Personen). In der Variante 2 werden - ebenfalls unter Verzicht auf die Stimmzähler und Stimmzählerinnen - die Präsidenten der sieben ständigen Sachkommissionen und der Redaktionskommission in die Ratsleitung integriert; dazu kommen die Fraktionsvorsitzenden und das Präsidium (zusammen 15 Personen). Der Rat hat dem Vorschlag im Grundsatz zugestimmt, ohne sich bereits auf Einzelheiten festzulegen.



3.6. Neuregelung der Behandlung von Kleinen Anfragen und Rechenschaftspflicht des Regierungsrates, wenn er parlamentarische Vorstösse nicht innert den vorgesehenen Fristen beantwortet

Kleine Anfragen sollen auf den Vormittag des zweiten Sitzungstages einer Session traktandiert werden. Wenn keine schriftliche Antwort des Regierungsrates vorliegt, ist sie dann mündlich zu beantworten, wobei nach wie vor keine weitere Diskussion über die Kleine Anfrage stattfinden soll. Zudem soll der Regierungsrat verpflichtet werden, jeweils zuhause des Rates zu begründen, weshalb ein Vorstoss nicht innert der im Geschäftsreglement vorgesehenen Frist – Interpellationen sind in der Regel in der nächsten Session zu traktandieren; Postulate, Motionen und Aufträge sollen in einer der folgenden drei Sessions behandelt werden – beantwortet wird. Mit diesen Vorschlägen, denen der Rat gefolgt ist, soll der Gefahr vorgebeugt werden, dass Vorstösse im Zeitpunkt der Behandlung im Rat nicht mehr aktuell sind, weil die Stellungnahme des Regierungsrates (zu) lange auf sich warten lässt.

3.7. Einführung eines Sessionsplans mit 9 Sessionen à 2 Sitzungshalbtagen

Der solothurnische Sitzungsplan mit seinen 7 Sessionen à 3 Sitzungshalbtagen (jeweils Dienstag, Mittwoch und Mittwoch der folgenden Woche) stellt ein Unikum dar, er erweist sich aber in der Praxis als flexibel und beansprucht die Parlamentsmitglieder zeitlich weniger als die Mitglieder von vergleichbaren Kantonsparlamenten. Andere Systeme sehen z.B. regelmässige wöchentliche Sitzungen oder konzentrierte mehrtägige (teilweise auch mehrwöchige) Sessionen vor. Eine grundsätzliche Änderung des Sitzungsplanes drängt sich daher nicht auf. Um aber die Arbeitslast gleichmässiger auf das Jahr verteilen zu können, soll der Sessionsplan neu 9 Sessionen zu 2 Sitzungshalbtagen (Dienstag/Mittwoch, jeweils Vormittag) umfassen, und zwar in jedem Monat mit Ausnahme von April, Juli und Oktober. Damit soll eine grössere Regelmässigkeit, eine bessere Planbarkeit und auch eine bessere Verteilung der zu behandelnden Geschäfte erreicht werden. Das neue Modell "verstärkt" zwar die Beanspruchung der Parlamentsmitglieder, beansprucht sie tendenziell aber – mehr Fraktionssitzungen und evtl. mehr Kommissionssitzungen – auch stärker.

3.8. Neuregelung der Fraktionsbeiträge mit Wirkung ab Legislaturperiode 2005-2009

Bei den Fraktionsentschädigungen (gemäss geltender Verordnung insgesamt 200 000 Franken zusammengesetzt aus Sockel- und Kopfbeiträgen für jede Fraktion; im Rahmen der Sparbemühungen aber auf 144 000 Franken reduziert) ist den steigenden Anforderungen, zum Beispiel dem Bedarf nach fraktionsinternen Ausbildungsseminaren, Rechnung zu tragen. Weil sie zudem einen wichtigen Beitrag an die Infrastrukturkosten der Fraktionen darstellen, ist eine Erhöhung des Sockelbeitrages von heute 4000 Franken zu prüfen. Damit die für die einzelnen Mitglieder geltenden Grundsätze (Verzicht auf höhere Sitzungsgelder) auch hier gelten, schlägt die Kommission vor, eine neue Regelung auf den Beginn der Legislaturperiode 2005/2009 auszuarbeiten und in Kraft zu setzen. Auch diesem Vorschlag hat der Rat zugestimmt.

3.9. Vereinfachung der Erwerbsausfallersatzregelung

Die Erwerbsausfallentschädigung, mit der eine durch die Parlamentstätigkeit hervorgerufene finanzielle Einbusse kompensiert wird, soll nicht mehr nach Einkommen abgestuft ausbezahlt werden, sondern nach einem einheitlichen Ansatz, der bis zu einem satzbestimmenden Einkommen von 80 000 Franken gelten soll. Zudem ist eine Korrektur beim Auslagenersatz nötig, der finanzielle Mehraufwendungen kompensiert, die durch das Mandat entstehen. Es ist aber zu vermeiden, dass der Ersatz die effektiven Mehraufwendungen übersteigt. Deshalb soll ein Ansatz von "maximal 100 Franken pro Sitzungstag" festgelegt werden, der auf Grund vereinfachter Kriterien ausbezahlt wird, und ohne Abstufung nach Einkommen vom Nachweis der tatsächlichen Kosten abhängig ist. Auch diesem Vorschlag hat der Rat zugestimmt.

3.10. Einführung eines Ersatzmitgliedersystems in den Kommissionen

Ersatzmitglieder sollen weder bei den Ständigen noch bei den Spezialkommissionen vorgesehen werden. Ersatzmitglieder würden mit grosser Wahrscheinlichkeit keine Erhöhung der Miliztauglichkeit bedeuten, weil die Beanspruchung der Ersatzmitglieder gegenüber heute neu zur ohnehin schon grossen zeitlichen Beanspruchung eines Parlamentsmitgliedes hinzu käme. Es wären zeit- und arbeitsin-

tensive Absprachen zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern nötig; die Ersatzmitglieder müssten immer vollständig informiert und dokumentiert werden. Die Motivation, den Aufwand als Ersatzmitglied auf sich zu nehmen, dürfte angesichts der nur sporadischen Einsätze beschränkt sein. Davon ausgehend, dass ein System geschaffen werden soll, in welchem alle Parlamentsmitglieder in einer Kommission sitzen (erheblich erklärtes Postulat Jäger), würde die Einführung von Ersatzmitgliedern zu (zusätzlichen) Mehrfachbelastungen führen, die unerwünscht sind.

3.11. Änderung der Dauer einer Legislaturperiode und Änderung des Zeitpunktes der Parlamentswahlen

Die Kommission und das Parlament sehen keinen Handlungsbedarf in bezug auf die Verlängerung der Legislaturperiode oder die Änderung des Zeitpunktes der kantonalen Gesamterneuerungswahlen. Für eine Verlängerung der Legislaturperiode spricht, dass weniger häufig Wahlkämpfe stattfinden würden und dass es möglicherweise für die Parteien einfacher würde, personelle Ressourcen zu erschliessen. Bei einem Rhythmus von vier Jahren herrscht fast permanent Wahlkampf, was für den politischen Alltag nicht von Vorteil ist, weil überparteiliche Lösungen dadurch erschwert werden. Demgegenüber wurde eine Amtszeitverlängerung als politisch grundsätzlich nicht opportun erachtet. Eine Amtszeitverlängerung könnte – wenn überhaupt – nur unter gleichzeitiger Einführung einer Amtszeitbeschränkung eingeführt werden. Eine Amtszeitbeschränkung würde indessen das Recht des Volkes beschneiden zu entscheiden, wer wie lange im Amt sein soll. Eine Verbesserung der Miliztauglichkeit des Parlamentes durch Verlängerung der Amtsperiode oder Festlegung eines anderen Zeitpunktes für die Erneuerungswahlen ist nicht erkennbar.

3.12. Einführung einer Fragestunde im Parlament

Es ist zweifelhaft, ob die Einführung einer Fragestunde zu einem Effizienzgewinn führen würde. Um den Mitgliedern des Regierungsrates die fundierte Beantwortung von Fragen zu ermöglichen, müssten die Fragen wohl im voraus schriftlich eingereicht werden. Dann würde sich die Fragestunde aber kaum mehr von der Kleinen Anfrage unterscheiden, ausser dass die Antwort mündlich, statt schriftlich gegeben werden müsste und die Sitzungen des



Parlamentes dadurch tendenziell verlängert würden. Die Kommission hat deshalb darauf verzichtet, diese Idee dem Parlament als Vorschlag zu unterbreiten.

3.13. Neugestaltung des Entschädigungssystems für Parlamentsmitglieder

Eine Verbesserung der Miliztauglichkeit der parlamentarischen Tätigkeit ist auch über eine bessere finanzielle Entschädigung möglich. Kommission und Parlament sehen aber davon ab, ein anderes Entschädigungssystem vorzuschlagen (z.B. mit Ausrichtung eines "Grundlohnes"), ebenso wenig erachten sie eine generelle Erhöhung der Sitzungsgelder als angebracht. Ein Mitglied des Kantonsrats erhält heute zwischen 30 und 35 Franken pro Stunde Präsenzzeit; Aktenstudium und Sitzungsvorbereitung werden nicht entschädigt. Diese Ansätze müssen im heutigen Umfeld als sehr tief bezeichnet werden, sachlich liessen sich Gründe für eine Erhöhung der Entschädigungen anführen. Finanzpolitische Erwägungen werden indessen stärker gewichtet, die gegen eine Erhöhung im jetzigen Zeitpunkt sprechen; damit wird der allgemeinen finanzpolitischen Lage aber auch den bisherigen Sparbemühungen Rechnung getragen.

3.14. Einführung der Öffentlichkeit von Kommissionssitzungen

Kontrovers wurde die Frage der Zulassung der Öffentlichkeit zu den Kommissionssitzungen diskutiert. Für eine Zulassung der Öffentlichkeit zu den Kommissionssitzungen spricht, dass die Sitzungen offen und transparenter für die Öffentlichkeit wären. Problematisch ist die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in den Kommissionen aber deswegen, weil die Kommissionssitzungen in erster Linie dem Meinungsbildungsprozess dienen. Dieser soll nicht dadurch beeinflusst und erschwert werden, dass von Fall zu Fall verschiedene Interessengruppen an den Sitzungen anwesend sind, die die Kommissionsmitglieder beeinflussen und im Anschluss an die Sitzung ihre Eindrücke und Standpunkte veröffentlichen. In den Kommissionen soll nicht in erster Linie Parteipolitik betrieben werden, sondern es sollen zu Geschäften sachdienliche Lösungen gesucht werden. Jeder Kommission steht es frei, im Anschluss an Sitzungen die Öffentlichkeit mit einer Pressemitteilung z.B. über Abstimmungsergebnisse oder Fraktionsvoten usw. zu informieren. Dann ist aber der Meinungsbildungsprozess abgeschlossen und dies macht den wesentlichen Unterschied aus. Auch unterstehen

nach wie vor einige Geschäfte dem Amtsgeheimnis und diese werden auch nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung nicht allgemein zugänglich werden. Modelle, die z.B. vorsehen, den Kommissionen das Recht einzuräumen, Traktanden mittels Mehrheitsbeschluss für geheim zu erklären oder die Öffentlichkeit "spontan", etwa unter Hinweis auf die Vertraulichkeit des Geschäftes oder den nicht abgeschlossenen Meinungsbildungsprozess, auszuschliessen, wurden als potenziell willkürlich und wenig praktikabel verworfen. Aus diesen Gründen soll auch in Zukunft kein Publikum zu den Kommissionssitzungen zugelassen werden. Aus den gleichen Gründen sollen die Kommissionsprotokolle nicht öffentlich gemacht werden. Damit soll den Kommissionsmitgliedern die Möglichkeit erhalten bleiben, sich frei äussern zu können. Im übrigen haben die Kommissionen bereits gemäss geltendem Recht die Möglichkeit, Sitzungen öffentlich abzuhalten und sie sind auch verpflichtet, die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über Ihre Beratungen zu informieren. Diese Praxis hat sich grundsätzlich bewährt, so dass sich keine Neuregelung aufdrängt.

4. Ausblick

Der Kantonsrat hat den Zwischenbericht der Reformkommission noch vor den Gesamterneuerungswahlen vom 4. März 2001 beraten und gestützt darauf verschiedene Aufträge erteilt. Die nach den Wahlen personell neu besetzte Reformkommission wird gestützt auf die Beschlüsse des Parlaments zum Zwischenbericht die Reformvorschläge konkretisieren und Regelungsentwürfe im Detail ausarbeiten. Die Reformkommission ist zugleich vorberatende Kommission bezüglich der vom Regierungsrat aufgrund der Volksinitiative "100 Kantonsräte sind genug" erarbeiteten Vorlage zur Reduktion der Anzahl Parlamentarier und Parlamentarierinnen und zur Neueinteilung der Wahlkreise. Sie wird die Vorlage voraussichtlich Ende August 2001 behandeln und anschliessend die übrigen Aufträge an die Hand nehmen. Es ist damit zu rechnen, dass die Reform mit Beginn der Amtsperiode 2005-2009 wirksam wird, soweit einzelne Teilprojekte nicht schon vorher umgesetzt werden.

Fritz Brechbühl
Ratssekretär, Solothurn
e-mail: fritz.brechbuehl@sk.so.ch



St.Gallen: Der Kantonsrat in der neuen Kantonsverfassung

1. Neue Kantonsverfassung

Die St.Galler Stimmberechtigten nahmen in der kantonalen Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 die neue Verfassung des Kantons St.Gallen an. Die neue Kantonsverfassung wurde am 10. Juni 2001 rechts-gültig und wird ab 1. Januar 2003 ange-wendet. Sie löst die Verfassung des Kan-tons St.Gallen vom 16. November 1890 und zwei Grossratsbeschlüsse über die teil-weise Änderung der Kantonsverfassung ab.

"Im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott für die menschliche Gemeinschaft und die gesamte Schöpfung wollen wir St.Galle-rinnen und St.Galler unser geschichtlich gewachsenes Staatswesen in Freiheit und Recht gestalten, uns für das Wohl der Ein-zelnen und der Gemeinschaft in Solidarität und Toleranz einsetzen, an der Bewahrung des Friedens mitwirken.

Im Wissen um die Grenzen aller staatlichen Macht geben wir uns die folgende Verfas-sung: ..." – so die Präambel der neuen Kan-tonsverfassung.

2. Der Kantonsrat

Eine der Hauptaufgaben des kantonalen Verfassungsgebers ist der Erlass von Bestimmungen über die Staatsorganisa-tion, mithin über Stellung und Zuständig-keit der Behörden. Der Abschnitt VI der neuen Kantonsverfassung umfasst die Grundsätze der Gewaltenteilung, die Rege-lung der Amtsdauer der einzelnen Behör-den, die Information über die staatliche Tätigkeit, die Immunität und die Staats-haftung. Daran anschliessend werden die drei Hauptgewalten des Kantons, der Kan-tonsrat als legislative Gewalt, die Regie-rung als exekutive Gewalt und die Justiz als richterliche Gewalt, geordnet.

Die Zuordnung der Funktionen an Kantons-rat und Regierung beruht auf dem Leitge-danken, dass das Parlament die politischen Grundentscheidungen treffen soll, während es vorab Sache der Regierung ist, die Geschäfte des Kantonsrates zu planen und bei deren Umsetzung in die Wirklichkeit die Führung wahrzunehmen. Dabei arbeitet die Regierung mit dem Kantonsrat zusam-men. Die Gewaltenteilung zwischen Kan-tonsrat und Regierung ist somit vom Grundsatz der Trennung von Beschlussfas-sung mit gleichzeitiger Offenheit bei der Zusammenarbeit bestimmt. Zur Hauptsa-

che kommt dieser Grundsatz in den Bestimmungen über die Sachkompetenzen beider Organe zum Ausdruck. Wesentlich ist, dass die Entscheidungskompetenz und mit-hin die jeweilige Verantwortung klar getrennt sind (Ausnahme: Einreichung einer Standesinitiative).

Neu gegenüber der geltenden Verfassung aus dem Jahr 1890 sind im Bereich des Kantonsrates namentlich:

- Verzicht auf die Nennung verschiedener Einzelzuständigkeiten des Kantonsrates;
- Konzentration der Zuständigkeiten des Kantonsrates auf die politisch wichtigen Fragen mit dem Vorbehalt, dass das Gesetz die Zuständigkeitsordnung ergänzen kann.

3. Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung mit einem engen Bezug zum Kantonsrat

Einen engen Bezug zum Kantonsrat haben namentlich folgende Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung:

- Art. 36 f.: Wahl der Mitglieder des Kantonsrates
- Art. 55 f.: Gewaltenteilung
- Art. 59: Amtsdauer
- Art. 61: Immunität
- Art. 63: Mitgliederbestand
- Art. 64: Zuständigkeit für Wahlen
- Art. 65: Zuständigkeit für Sachge-schäfte
- Art. 66: Abstimmungen im Kantons-rat
- Art. 67: Gesetzgebung
- Art. 68: Vollzug von Gesetzen und Finanzbeschlüssen aus Grün-den zeitlicher Dringlichkeit
- Art. 113 ff.: Gesamtrevision der Kan-tonsverfassung
- Art. 119: Anpassung bestehender Gesetze, die mit der neuen Kantonsverfassung nicht übereinstimmen

Information und Dokumentation

Den Text der in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 gutgeheissenen Kantonsver-fassung finden Sie im Amtsblatt Nr. 30 vom 23. Juli 2001 (ABL 2001, 1617). Einzelne Ausgaben des Amtsblattes und eine umfas-sende Dokumentation sämtlicher Drucksachen der Revisionsarbeiten sind erhältlich beim Drucksachenverkauf der Staatskanzlei (Fax: 071 229 39 55, E-Mail: heinz.grob@sk.sg.ch).

Im Internet finden Sie die gutgeheissene Abstimmungsvorlage unter der direkten Adresse www.sg.ch/grkv. Die einzelnen Ausgaben des Amtsblattes, in denen die Entstehung der Verfassung dokumentiert ist, finden Sie unter der direkten Adresse www.amtsblatt-sg.ch oder im Internet-Auftritt der Staatsverwaltung unter der Rubrik Services.

Georg Wanner
Leiter des Rechtsdienstes der
Staatskanzlei St.Gallen
e-mail: georg.wanner@sk.sg.ch



Aargau: Parlamentsreform

Die Reformtätigkeiten beruhen auf einer Motion des Büros aus dem Jahre 1997, mit welcher der Regierungsrat beauftragt wurde, Aufgaben, Strukturen und Arbeitsweise des Parlamentes zu überprüfen und eine entsprechende Revision der Geschäftsordnung, allenfalls des Geschäftsverkehrsgesetzes, vorzubereiten.

Der Regierungsrat nahm die Motion entgegen und beauftragte eine Arbeitsgruppe, die sich aus Mitgliedern des Grossen Rates und Vertretern der Verwaltung zusammensetzte, mit der Ausarbeitung eines Berichtes. Dieser Bericht mündete nach weiteren Analysen unter der Federführung des Departementsvorstehers des Innern in einem Gesamtbericht mit Leitsätzen, der dem Parlament zur Beratung und Beschlussfassung unterbreitet wurde.

Gemäss der regierungsrätlichen Botschaft hat die Reform primär zum Ziel, die Grundlagen so anzupassen, dass sich der Grosse Rat auf die wesentlichen Entscheidungen konzentrieren kann, dass eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit Regierung und Verwaltung (Information, frühzeitiger Einbezug in Entscheidungsprozesse, Wirksamkeitskontrollen) möglich wird, dass Strukturen und Verfahren so ausgestaltet werden können, dass rechtzeitig sachgerechte und demokratisch ausreichend legitimierte Entscheidungen getroffen werden können.

Die Reformvorschläge betreffen die Bereiche: Planung, Rechtsetzung, Oberaufsicht, Parlamentarische Vorstösse, Ausstand und Unvereinbarkeit, Präsidium und Büro, Kommissionen, Sessionen, Infrastruktur und Ressourcen.

Die umfassenden Beratungen in der nicht-ständigen Kommission und im Grossen Rat haben im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen geführt:

1. Entwicklungsleitbild alle vier Jahre überprüfen

Der Grosse Rat und der Regierungsrat erarbeiten ein Entwicklungsleitbild, das auf einen Zeithorizont von 10 Jahren angelegt ist und alle vier Jahre überprüft und aktualisiert werden soll.

2. Transparente Planung

Die Behandlung von Sachgeschäften in Kommissionen, Fraktionen und im Plenum des Grossen Rates soll durch eine längerfristige und transparente Geschäftsplanung erleichtert werden. Als Instrument zur politischen Planung soll der Gesamtbericht eingesetzt werden.

3. Aufsicht

Im Rahmen der Ausübung der Oberaufsicht sollen sich die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes auf den Regierungsrat und das Obergericht beziehen, gemäss den durch die Verfassung und der Gesetze vorgesehenen Instrumente, mit Ausnahme der Rechtsprechung. Der Regierungsrat seinerseits ist zuständig für die Führung und Aufsicht der Verwaltung. Die ständigen Kommissionen sollen mit der Oberaufsicht zu Händen des Plenums betraut werden.

4. Aufgaben- und Finanzplan ersetzt Regierungsprogramm

Die Aufgabenbereiche und der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sollen vom Grossen Rat als Planungsgrundlagen für vier Jahre beschlossen und jährlich rollend aktualisiert werden. Er soll für den Regierungsrat und für das Parlament verbindlich sein und das Regierungsprogramm ersetzen. Der Grosse Rat soll zudem ein jährliches Sach- und Finanzbudget beschliessen.

5. Parlamentarische Instrumente

Das parlamentarische Instrumentarium wird mit dem "Auftrag" ergänzt. Dieser hat Weisungscharakter im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates und Richtliniencharakter im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates. Parlament und Regierungsrat sollen die Möglichkeit haben, Anträge zur Abänderung des Auftrags zu stellen. – Auf die "Kleine Anfrage" soll künftig verzichtet werden.

6. Verkleinerung der Sitzzahl und der Wahlkreise

Der Regierungsrat beantrage mit der Botschaft eine Verkleinerung des Parlamentes von heute 200 auf neu 120 Sitze, unter

gleichzeitiger Anpassung des Wahlsystems. Die Kommission entschied sich für die Verkleinerung auf 160 Sitze und von heute 11 auf neu 4 bis 6 Wahlkreise.

Der Grosse Rat hat sich nach längerer Debatte mit 75 Stimmen für die Streichung des Leitsatzes und damit für die Beibehaltung der bisherigen Sitzzahl entschieden. 48 Ratsmitglieder haben für den Kommissionsantrag gestimmt. (Anmerkung: Inzwischen hat die FDP Aargau eine Volksinitiative für die Verkleinerung des Parlamentes lanciert.)

7. Miliztauglichkeit

Der Grosse Rat hat beschlossen, dass die Miliztauglichkeit des Parlamentes unter allen Umständen zu wahren ist. Es soll für Menschen aller Berufsgruppen und sozialen Schichten möglich sein, ein Grossratsmandat auszuüben.

8. Ausstand und Unvereinbarkeit

Die im Geschäftsverkehrsgesetz festgeschriebenen Ausstandspflichten sind ersatzlos aufzuheben. In Bezug auf die Unvereinbarkeit gilt grundsätzlich die bisherige Regelung. Es dürfen dem Grossen Rat zudem jene Personen nicht angehören, die vom Grossen Rat in eine Behörde bzw. ein Organ mit abschliessender Entscheidungskompetenz gewählt werden, welche bzw. welches der Oberaufsicht des Grossen Rates untersteht.

9. Ratsleitung

Es soll ein zusätzliches zweites Vizepräsidium eingeführt werden. Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler sind nicht mehr Mitglieder des Büros. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen wird als beratendes Organ für Verfahrensfragen institutionalisiert.

10. Kommission mit Querschnittsaufgaben

Die Kommissionsstruktur des Grossen Rates soll neu folgende ständige Kommissionen umfassen: Aufgaben- und Finanzplanung, Justiz, Begnadigungen und Petitionen,



Allgemeine Verwaltung und Querschnittsaufgaben, Öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Sport, Gesundheit und Sozialwesen, Umwelt, Verkehr, Energie und Raumordnung, Volkswirtschaft und Abgaben.

11. Sessionen für umfangreiche Geschäfte

Die Sitzungsdaten sollen auf Grund der Geschäftsplanung jährlich zum Voraus festgelegt werden. Zu Sondersitzungen für die Behandlung wichtiger Geschäfte soll kurzfristig eingeladen werden können. Zusätzlich zu den Einzelsitzungstagen sollen für die Behandlung von umfangreichen Geschäften oder bei einer grossen Geschäftslast Sessionen mit je einer Dauer von höchstens drei Tagen durchgeführt werden können.

12. Unabhängige Parlamentsdienste

Das Ratssekretariat soll zu einer unabhängigen Stabsstelle Parlamentsdienste weiter entwickelt und dem Grossen Rat direkt unterstellt werden, unter gleichzeitiger Schaffung von zusätzlicher professioneller Fachkompetenz.

13. Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle ist zu einem unabhängigen Aufsichtsorgan weiterzuentwickeln, das Leistungen für den Grossen Rat und für den Regierungsrat erbringt.

14. Entschädigungen

Die Entschädigungen von Büromitgliedern, Grossratsmitgliedern und Fraktionen sind anzupassen.

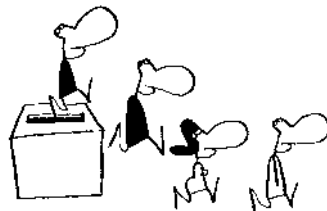
Auf Grund dieser Beratungsergebnisse hat der Regierungsrat das Departement des Innern beauftragt, die entsprechenden Anpassungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Geschäftsordnung (und allfälliger weiterer Bestimmungen) an die Hand zu nehmen, mit dem Ziel, sämtliche Reformen bis zum Ende der Legislaturperiode 2001/05 ihren Abschluss gefunden haben.

Adrian Schmid
Sekretär des Grossen Rates
e-mail: adrian.schmid@ag.ch

Vaud: Le projet d'une nouvelle constitution

1. L'Assemblée constituante vaudoise: Ni copie conforme du Grand Conseil ni véritable comité de rédaction. Mais une instance finalement efficace

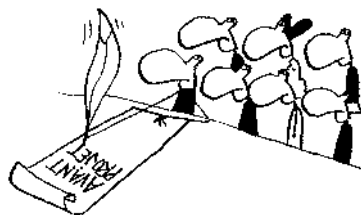
La Constitution vaudoise en vigueur prévoit que sa propre révision totale est de la compétence du Grand Conseil ou d'une assemblée à son image (180 membres). En juin 1998, le peuple vaudois a opté pour une instance ad hoc, largement accessible, y compris aux personnes interdites de parlement cantonal (pasteurs, préfets, etc.). Les partis ayant fait un effort d'ouverture, un tiers environ des constituant(e)s n'avaient aucune expérience d'élu(e)s politique.



Elue le 7 février 1999 et solennellement installée le 23 juin de la même année, l'Assemblée constituante du Canton de Vaud a consacré trois séances plénières à sa propre organisation et formation, ainsi qu'à une réflexion collective.



Puis, en octobre 1999, elle s'est divisée en six commissions thématiques de 30 membres chacune, qui ont déposé leurs rapports et propositions d'articles rédigés à la fin juin de l'année suivante.

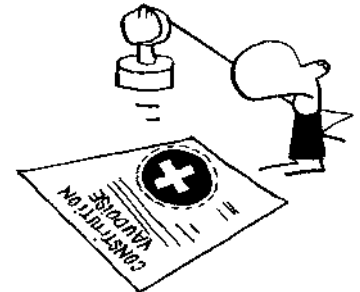


De septembre 2000 à la mi-juin dernier, l'Assemblée plénière a produit, en 23 séances plénières et plus de 130 heures de débats, un premier projet de charte cantonale.

Heureusement, ce texte a pris une meilleure forme grâce à l'intervention des huit membres de la commission de rédaction, appuyée en l'occurrence par un professeur de droit constitutionnel.

La loi obligeait à faire le détour d'un impraticable "comité de rédaction à 180". D'aucuns ont regretté de ne pouvoir confier le travail à une personnalité reconnue, comme au Jura ou à Neuchâtel, ou que l'on ait tout simplement oublié l'Avant-projet officiel établi en 1997/98, pendant la brève période de majorité rose-verte au Conseil d'Etat.

Mais finalement, à la surprise quasi-générale, la Constituante vaudoise a su respecter un calendrier à peine décalé pour l'élaboration d'un projet en 186 articles. Une vaste consultation occupe tout l'été. La deuxième lecture commencera en novembre et l'ultime passage est prévu pour février-mars prochain, avec une votation populaire en juin ou septembre 2002.



L'entrée en vigueur reste fixée au 14 avril 2003, quatre ans jour pour jour après la première séance et 200 ans après l'entrée du Canton de Vaud dans la Confédération. Si tout continue de bien aller.

Yvette Jaggi
Coprésidente de l'Assemblée constituante



2. Assemblée constituante du Canton de Vaud: Le parlement cantonal est revisité par les constituants: A quoi ressemblera le législatif de demain ? Les perspectives de changement sont-elles synonymes d'évolution?

L'Assemblée constituante, avant de siéger en plénum, s'est divisé en six commissions thématiques. Ces commissions ont élaboré des rapports de commission contenant des propositions d'articles. C'est sur cette base que le plénum a entamé son travail de rédacteur. Roland Ostermann, ancien conseiller national, néanmoins constituant, a présidé de la commission chargée d'examiner les trois pouvoirs cantonaux.

Le Canton revisite sa constitution. Antécédents de la révision constitutionnelle

En 1996, une crise politique au niveau de l'exécutif secouait la Canton de Vaud. Considérée comme institutionnelle, elle débouchait sur une demande de révision de la Constitution. La question du gouvernement revêtait dès lors une grande importance dans les travaux préparatoires conduits sur le sujet dans la commission dite des trois pouvoirs chers à Montesquieu. Après réflexion, la commission a délibérément écarté l'idée d'aborder sous un angle constitutionnel les autres pouvoirs qui nous régissent aussi.

Entre vision politique cohérente et homme fort

La commission a établi une liste des raisons qui font que le gouvernement a de la peine à affronter certaines crises. Selon elle, c'est un gouvernement de beau temps ; il abandonne la gestion des départements à des individualités qui ne constituent pas une véritable équipe, mais plutôt une collectivité liée par le plâtre de la collégialité et sans dessein commun. D'où la proposition de la commission de donner au peuple le choix entre des listes électorales compactes, à prendre telles quelles sans modification possible. L'objectif était de mettre en place une équipe homogène ayant une vision politique cohérente, ou à tout le moins coordonnée. Cette liste aurait mentionné lesquels des candidats auraient assumé les fonctions de président et de Conseillers aux Etats. Ces derniers, membres du gouvernement, auraient en particulier assumé toutes les tâches intercantionales et fédérales de l'exécutif. Ce projet avait été plébiscité en commission par des représentants de tout l'éventail politique. Et pourtant, il fut largement refusé par l'Assemblée plénière, ce

qui ne fut pas une surprise. En effet, cette proposition faisait fi d'un sentiment ancré dans nos mœurs politiques et qui font du gouvernement un organe qui doit tenir compte, même au jour le jour, des différents courants de pensée et porter attention aux minorités. Autrement dit, l'exécutif est ressenti comme devant être moins dirigiste que politiquement attentif au bien du plus grand nombre. En témoignent les procédures de consultation qui dans nos habitudes précèdent le débat sur les sujets d'importance et cette volonté d'une représentation proportionnelle manifestée spontanément par les états-majors de partis et la population. Voilà sans doute les raisons qui ont conduit à l'échec le projet iconoclaste de la commission. L'idée a jailli en assemblée plénière d'instaurer des secrétaires d'Etat déchargeant l'organe politique de la gestion administrative courante. Sans succès. Mais on n'a pas repris la proposition faite en 1884 de supprimer les départements militaires et de l'agriculture et du commerce à raison que la Confédération s'en était accaparé les compétences. Ni que la tenue du procès-verbal des séances du Conseil d'Etat devrait incomber à un Conseiller d'Etat ce qui libérerait le Chancelier qui avait d'autres tâches plus importantes à remplir ! La réforme finalement retenue ancre le système dans la tradition vaudoise en instaurant une fonction présidentielle confiée par le peuple à l'un des membres de l'exécutif pour la durée de la législature. On retrouve ainsi au niveau cantonal la charge exercée au niveau communal par le syndic qui préside l'exécutif et a pour tâche de diriger l'administration générale, de coordonner l'activité des dicastères et de veiller à leur bon fonctionnement. La montagne a ainsi accouché d'un syndic.

L'idée que le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil puissent, en cas de crise, décréter des élections anticipées n'a pas non plus été retenue. Mais les Conseillers d'Etat ne pourront pas siéger plus de trois législatures et seront interdits de Berne. Dans les quatre mois qui suivent son élection, le Conseil d'Etat devra soumettre au Grand Conseil un programme de législature définissant ses objectifs et leur calendrier de réalisation. Ce programme lie les membres du gouvernement ; il peut être amendé en cours de législature avec l'aval du Grand Conseil et fait l'objet d'un rapport annuel sur l'état de sa réalisation. Enfin, la Constituante a décidé que les administrés devraient avoir un libre accès à l'information concernant l'activité administrative dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Cela signifie que, par contrecoup, l'activité politique, singulièrement celle du gouvernement, sera plus transparente.

Par ailleurs, une section de la Constitution traite du régime des finances ; elle crée dans ce domaine des obligations nouvelles pour le législatif et l'exécutif. Elle instaure une Cour des comptes.

Députés : de politiciens de milice à politicien à temps partiel

Renforcer l'action de l'exécutif ne peut se concevoir sans renforcer également le Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs et la garantie de ses compétences de contrôle. La Constituante affirme le droit du Grand Conseil à participer à la conduite de la politique du Canton : compétence d'élaborer lui-même des actes législatifs ou réglementaires ; approbation des concordats et traités ; examen du programme de législature que doit lui présenter l'exécutif et surveillance de son exécution ; meilleur contrôle de l'action gouvernementale et de l'administration par la création de commissions permanentes pour chaque secteur de l'activité de l'Etat. Pour qu'ils aient les moyens de remplir leur tâche, les députés sont considérés comme travaillant à temps partiel pour la collectivité et rémunérés en conséquence. Ils sont assistés par des services administratifs propres au Parlement. Le découpage électoral est moins fragmenté qu'actuellement et permet de renforcer le caractère proportionnel de l'élection tout en préservant la représentation des régions excentrées. Les circonscriptions coïncideront avec les entités administratives et " culturelles " que seront les districts. Le nombre de députés doit passer de 180 à 150. La législature est de cinq ans.

Un seul tribunal composé de trois cours garantes de qualité et célérité

Il arrive que les autorités judiciaires vaudoises se fassent tancer par le Tribunal fédéral pour certaines lenteurs. La Constituante a donc émis des principes généraux. La Constitution exige du Grand Conseil qu'il accorde aux autorités judiciaires des moyens suffisants pour garantir la célérité et la qualité de la justice. Toute décision judiciaire de première instance doit pouvoir être portée devant une seconde instance de niveau cantonal. Si la Constitution règle le fonctionnement du Tribunal cantonal, elle laisse à la loi le soin de définir le nombre, l'organisation et les compétences des autres tribunaux. D'aucuns ont alors craint de voir les tribunaux spécifiques (tribunaux des baux et des prud'hommes par exemple) à la merci d'une simple réforme législative ; mais des assurances furent données qu'une telle réforme ne saurait être condui-



te à la sauvette et que le recours au référendum était préservé.

Le Tribunal cantonal doit réunir sous un seul fronton le tribunal actuel, le Tribunal administratif et la Cour constitutionnelle. La désignation de ses membres est le fait du Grand Conseil, mais une commission de présentation des candidats préavisera sur leur formation, leurs compétences et leur expérience. Elle sera composée de députés et d'experts extérieurs. La Cour constitutionnelle est une innovation. La commission aurait voulu en faire une institution extérieure au Tribunal cantonal, ce qui aurait permis à des personnalités autres que des juges s'y siéger aussi ; l'Assemblée a préféré en faire une section du Tribunal cantonal. Elle aura comme mission de contrôler, sur requête, la conformité d'une norme cantonale au droit supérieur ; elle statuera d'office sur la validité des initiatives populaires (à la place du Grand Conseil, qui se cantonnera dès lors dans leur analyse politique) ; elle tranchera les conflits de compétence entre autorités. La commission prévoyait de faire élire le procureur général par le Grand Conseil pour lui assurer une totale indépendance vis-à-vis de l'exécutif. L'Assemblée ne l'a pas suivi.

Les propositions finalement retenues et soumises à la consultation populaire ne créent pas une révolution. Les élans d'une commission ne sont pas les mêmes que ceux d'une assemblée plénière beaucoup plus soumise aux alliances de groupes et aux réflexes partisans. Il en résulte des propositions qui sont plus des ajustements que des nouveautés spectaculaires. Le Canton de Vaud est raisonnable!

Roland Ostermann,
Président de la commission des trois pouvoirs

3. Le Grand Conseil dans le projet de nouvelle Constitution vaudoise

La Constituante vaudoise, qui vient de terminer la première lecture du projet de nouvelle Constitution, manifeste de manière générale, une grande méfiance à l'égard des autorités, y compris du Grand Conseil. Cela se traduit notamment par un souci de fixer des détails qui, aujourd'hui, relèvent largement de la loi. On en voit de nombreux exemples au titre des Tâches de l'Etat. Autre exemple : le Grand Conseil n'aura plus à statuer sur la recevabilité des initiatives populaires, cette tâche ressortissant à la nouvelle Cour constitutionnelle.

Le chapitre 2 du titre V, qui traite du Grand Conseil, apporte, par rapport à la situation actuelle, un certain nombre de modifications qui vont dans le sens des constitutions les plus récentes, notamment la réduction à 150 du nombre des députés (actuellement 180, naguère 200).

Deux innovations méritent d'être signalées : l'article 102 al.2 prévoit que les groupes politiques (la loi fixant le nombre de députés pouvant former un groupe) ont le droit d'être représentés dans toutes les commissions. Cela impliquera, malheureusement à nos yeux, l'obligation de former de grandes commissions pour respecter le principe proportionnel. L'article 107 dispose, généralement, que la rétribution des membres du Grand Conseil se compose, outre de jetons de présence et d'une indemnité pour les frais, d'un traitement fixe, ce qui est nouveau. La Constituante est partie de l'idée juste qu'il est toujours délicat, pour une assemblée, qu'on souhaite voir travailler plus professionnellement, d'augmenter elle-même sa rétribution et que cela est plus clair, si c'est la Constitution votée par le peuple qui le prévoit.

Jean-François Leuba
Coprésident de l'Assemblée constituante du Canton de Vaud



4. Dis-moi où tu sièges et je te dirai quel Parlement tu es

Les constituants vaudois se souviendront sans doute encore longtemps de la séance du 1er décembre 2000. Ce jour-là, ils adoptaient l'idée d'une assurance maternité cantonale. Ce qui devrait marquer les esprits ce n'est probablement pas seulement la décision elle-même, mais le contexte dans lequel elle a été prise. Le hasard du calendrier a fait que la séance se déroulait au CHUV, dans l'auditoire de ... la maternité. Imaginez une salle pentue, abrupte, agressive. La configuration de cette salle pour le moins particulière a suscité une " dramatisation " des débats qu'aucun autre lieu n'avait provoqué jusque là.

Comme la salle du Grand Conseil était en passe d'être abandonnée même par ses locataires habituels pour raison d'inconfort et de manque de possibilités techniques, les constituants ont pris le parti dès leur élection de n'y siéger que subsidiairement. Ils ont ainsi découvert plusieurs lieux. De Payerne à Château d'Oex pour les espaces hors de la capitale, de l'Université à l'Ecole hôtelière en passant par le CHUV, avec un arrêt ici ou là dans la salle du Grand Conseil ou même au Palais de Beaulieu, ils disposent aujourd'hui d'une expérience de nomades approchant celle des Knie et autres adeptes de chapiteaux en tout genre.

Ils savent ainsi qu'on ne débat pas de la même manière dans un auditoire feutré et moqueté ou dans une salle boisée ou bétonnée. Ils vous diront qu'on ne tient probablement pas tout à fait les mêmes propos dans un lieu où les coprésidents sont sur " scène ", que dans celui où ils sont au fond de la pente et que cette dernière, selon sa gravité, n'est pas sans influence sur le rythme, le style et peut-être même le contenu des débats.

Les constituants vaudois ont également pu constater que l'environnement des salles elles-mêmes n'est pas totalement innocent. A l'Université, ils se sont trouvés coude à coude avec des jeunes de " tout poil " et de tout style ; au CHUV, ils ont cotoyé une nuée de blouses blanches, des personnes traînant un goutte-à-goutte, la douleur et l'inquiétude inscrites au front ; à l'Ecole hôtelière, ils ont fréquenté de jeunes cadres merveilleusement sapés le service au bout des doigts, le sourire aux lèvres, laissant miroiter le cinq étoiles à venir. Dans quelle mesure ceci influence-t-il les décisions prises après la pause ?

Dans les entreprises ou les administrations, lorsqu'on veut trouver des idées nouvelles ou réfléchir à un problème, on se met " au vert ". Il est passionnant, mais pas indispensable, de se plonger dans les nombreuses publications en vogue actuellement du " feng-shui " pour découvrir à quel point notre environnement influence notre humeur, nos décisions et, allez savoir !, peut-être même nos réussites et nos échecs. Qu'attendons-nous alors pour publier un guide des parlements ? A l'image des guides de voyage, nous aurions les parlements de charme, les parlements fun, les parlements toniques et pourquoi pas, les relais du silence ?

Francine Crettaz
Secrétaire générale de l'Assemblée constituante vaudoise



5. Le parlement vaudois vu au travers des révisions constitutionnelles

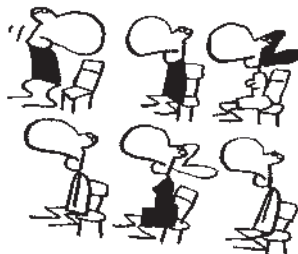
A la lumière de l'histoire, pouvons-nous lire le présent ? Sans arborer de réponse, il est cependant possible de souligner les différences et les similitudes de certains processus historiques. Ainsi, les diverses révisions constitutionnelles qu'a connues le Canton de Vaud éclairent probablement le processus en cours. Sans revisiter toute l'histoire de ces révisions, il est intéressant de se pencher un instant sur la question du Parlement.

Le Canton de Vaud a connu plusieurs révisions constitutionnelles, conséquence de troubles intérieurs ou crises politiques graves. Ainsi, en 1814, 1830, 1831, 1845, 1861, 1885 et 1999, le Canton révisé sa copie.

Les grands principes du Parlement vaudois sont définis par la Constitution de 1803, contenue dans l'Acte de Médiation. Une seule Chambre détient le pouvoir législatif, le Grand Conseil. Un conseil exécutif, dit Petit Conseil, et dès 1814 Conseil d'Etat, gère les affaires du Canton. En 1999, la commission thématique des trois pouvoirs, rédigeant quelques jets d'articles pour le plénum, a examiné la question du bicaméralisme et l'a écartée.

Le nombre des députés est arrêté, en 1803 et 1814, à 180. De 1831 à 1962, leur quotité fluctue selon la répartition des sièges par circonscription ou arrondissement. En 1885, par exemple, le Grand Conseil compte 236 députés. Le nombre de sièges est fixé en 1973 à 200, puis abaissé à 180 en 1997. La proposition actuelle est de 150. Les constituants de 1861, 1885 et 1999 ont à cœur de diminuer le nombre de députés. La question de l'économie, d'une meilleure représentation et une amélioration de la qualité du travail sont au cœur des débats. En 1861 et 1885, les constituants considèrent que plusieurs tâches cantonales sont dorénavant prises en charge par la Confédération. Ainsi, ils propo-

sent la diminution, non seulement des députés, mais aussi des conseillers d'Etat. Le nombre de conseillers d'Etat passe de treize à neuf en 1831 et de neuf à sept en 1861 ; dans le même temps, sept départements sont créés et attribués à un membre de l'exécutif.



En 1803, le mode de désignation est des plus compliqués. Un certain nombre de députés sont élus directement, tandis que certains le sont indirectement et désignés en ultime instance par le sort. Les diverses révisions constitutionnelles qui suivront s'affaireront à changer le système de désignation des membres du Grand Conseil. Dès 1831, la Constitution sacre l'élection directe par les assemblées de cercles (de 1831 à 1961). L'Assemblée constituante de 1884 discutera à propos le choix de ses prédécesseurs quant au mode d'attribution de sièges. Plusieurs propositions tendent à attribuer un siège pour un certain nombre d'habitants, tandis que la majorité se rallie au statu quo, c'est-à-dire la prise en compte des électeurs inscrits pour cette attribution. Une réforme en 1948 introduit la représentation proportionnelle par cercles de trois sièges au minimum ; la proportionnelle est introduite à tous les niveaux en 1961. En 1960, les cercles disparaissent au profit des arrondissements électoraux. En 1961, un siège est garanti par arrondissement et trois sièges en 1997. Les districts forment les arrondissements et les grands districts peuvent être subdivisés. De plus, en 1999, les constituants proposent la réduction du nombre de districts.

Lors des révisions, les discussions pour fixer l'indemnisation des députés se font jour. En effet, en 1885, les constituants parlent d'indemnisation et débattent longuement sur les montants. Dans les esprits, le député reste un politicien de milice. En 2000, les constituants s'accordent pour rétribuer les députés à 30 %. La discussion fut des plus courtes. Le statut du politicien tend à changer.

En 1885, les constituants estiment devoir résoudre la lourdeur de l'administration. Le slogan, moins d'Etat, prime. Toutefois, la question étant délicate, le statu quo est maintenu. Dans les années nonante, le Canton de Vaud entame une réforme de son

administration cantonale ; il se penche sur la mise en place d'une gestion plus efficace et plus efficiente des activités. Dorénavant, l'administration se met au service de ses clients, guichet virtuel et transparence. Cette réforme entamée n'a probablement pas manqué d'influencer les constituants qui ont bien compris les conséquences sur la future gestion du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Le législatif aura à sa disposition des informations de gestion qui lui permettront un plus grand contrôle des opérations, mais aussi une possibilité de fixer des objectifs politiques. Suivant la révision en cours, le Grand Conseil se prononcera entre autres sur le programme de législature du Conseil d'Etat et sur la gestion de l'Etat. Le législatif disposera encore de services qui lui sont propres.

Le Grand Conseil, à ses débuts, voit ses compétences limitées. En effet, ce n'est qu'en 1831 que les députés obtiennent le droit d'amendement sur les projets de lois présentés par le Conseil d'Etat, ainsi que le droit d'inviter le Conseil d'Etat à présenter un projet de loi. Néanmoins, l'exécutif cantonal se doit encore de souscrire ces amendements ou être acceptés une seconde fois par le législatif à une année d'intervalle pour qu'ils aient force de loi. Suite à cette révision, les délibérations deviennent publiques. En 1845, le droit de veto du Conseil d'Etat sur les amendements est abandonné. De plus, le Grand Conseil obtient le droit de rédiger lui-même un projet de loi si le Conseil d'Etat n'a pas répondu à son invitation dans l'année qui a suivi sa demande. Ce n'est qu'en 1861 que chaque membre du Grand Conseil obtient le droit d'initiative en matière législative. Grâce à la révision de 1885, le Grand Conseil développe son contrôle financier. L'emprunt est soumis dorénavant à l'autorisation du Grand Conseil. Les constituants demandent la réorganisation du contrôle des finances et de la comptabilité. Le référendum financier est introduit dès que la loi ou le décret entraîne une dépense extrabudgétaire dépassant 500'000 francs. Aujourd'hui, Le projet constitutionnel s'inscrit dans la perspective de redressement des finances cantonales tenté depuis plusieurs années. L'Assemblée constituante propose la création d'une cour des comptes et l'adoption annuelle par le législatif d'une planification financière à moyen terme.





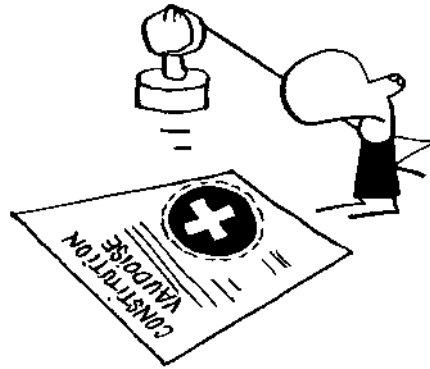
Les propositions de l'Assemblée constituante actuelle sont issues de la première lecture de l'avant-projet et seront soumises à deux lectures ultérieures, ainsi qu'à votation populaire. Une analyse plus fine du cours de l'histoire au travers des révisions constitutionnelles permettra de mettre en lumière les nouvelles orientations des activités de l'Etat et leur linéarité.

Estelle Papaux
Adjointe à la secrétaire générale
de l'Assemblée constituante

Bibliographie :

"Avant-projet de Constitution, Consultation", Assemblée constituante du Canton de Vaud, CADEV, juin 2001
 "Constitution du 1er mars 1885 du Canton de Vaud", mise à jour 1er mars 1999, Canton de Vaud, CADEV, 1999
 "Bulletin des séances de l'Assemblée constituante de 1861", Lausanne, J.-L. Borgeaud, 1861
 "Bulletin des séances de l'Assemblée constituante de 1884", Lausanne, Howard Guilloud & Cie, 1864-1885
 "Bulletin des séances de l'Assemblée constituante de 1999-2001", Lausanne, CADEV, 1999-2001
 "Loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil", Canton de Vaud, CADEV, 1998.

ARLETTAZ Gérald, "Libéralisme et société dans le Canton de Vaud 1814-1845", Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise n°67, 1980.
 GILLAND Pierre, "Autorités vaudoises, 1803-1974", Lausanne, Office de statistiques de l'Etat de Vaud, 1975
 GILLAND Pierre, "Evolution constitutionnelle", in Cent cinquante ans d'Histoire vaudoise, 1803-1945, Société vaudoise d'Histoire et d'archéologie, Lausanne, Payot, coll. Bibliothèque historique vaudoise n° 14, 1953.
 GRISEL Etienne, "Commentaire sur la Constitution du 1er mars 1885", in Centenaire de la Constitution du Canton de Vaud, Chancellerie d'Etat, 1985.
 RUF Florian, "L'introduction de la représentation proportionnelle pour les élections au Grand Conseil vaudois (1945-1960) "Mémoire de Licence, Lausanne, Université de Lausanne, 2000
 RUFFIEUX Roland, "Les élections au Grand Conseil vaudois de 1913 à 1966", Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise n°52, 1974



6. L'éphémère et le permanent

Dans le canton de Vaud, comme à Fribourg, le secrétariat de la Constituante s'inspire largement du fonctionnement de celui du Grand Conseil. C'est sans doute qu'il n'y a pas trente-six mille manières d'effectuer ce travail. Et pourtant, dans un secrétariat permanent rien ne ressemble tout à fait à un secrétariat éphémère. Gageons que si le premier ne peut qu'être copié par le second, il peut éventuellement aussi tirer quelques enseignements de l'existence, même brève, de celui-ci.

La Constituante vaudoise, c'est 180 constituants qui ont un objectif à atteindre dans un délai et avec un budget déterminés. C'est aussi une (petite) équipe qui travaille dans un secrétariat éphémère et dont les membres savent que leur poste l'est aussi ; ils accomplissent un mandat plus qu'une fonction. Au plan organisationnel, nous sommes donc dans la gestion de projet, si on en suit la définition. Deux impératifs conditionnent le travail d'un secrétariat dont la durée de vie est compté : la rapidité et la souplesse. Il en est un troisième évidemment, devenu une seconde nature à l'Etat de Vaud, le faible coût. Le permanent n'a ici rien à envier à l'éphémère et réciproquement.

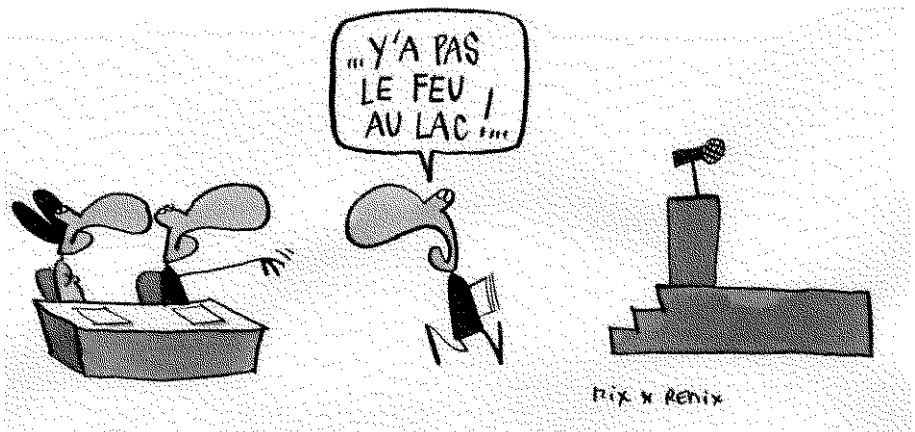
Ceci dit, à l'échelle d'un fonctionnement sur trois ans, attendre un mois pour obtenir une solution à un problème c'est long ; trois mois c'est exclu. Dans l'informatique

comme en communication institutionnelle, entre autres, les choix doivent donc être suivis très vite de réalisations. C'est non à la création d'outils ad hoc, mais oui à l'adaptation de solutions existantes.

Voici un petit exemple. Le secrétariat souhaitait pouvoir disposer d'un outil lui permettant de suivre la vie d'un article, depuis sa création par la commission thématique jusqu'à sa version finale ou son éventuelle disparition. Il voulait également pouvoir raccrocher à cet article tous les amendements, sous-amendements et autres propositions le concernant. Enfin, cet outil devait fonctionner aussi en séances plénières notamment pour pouvoir projeter sur écran les amendements déposés en dernière minute afin que chacun puisse en connaître le contenu précis. L'adaptation du système « Antilope » utilisé par le Grand Conseil aurait nécessité trois mois d'attente et coûté environ trente mille francs. Quand on a trois ans de vie, deux cents articles à gérer, une telle proposition est hors de propos. Trop lente, trop chère, trop rigide. Il aurait en effet été difficile d'imaginer des correctifs sans repasser par une procédure coûteuse en temps et en argent. La Constituante a finalement opté pour un système tout simple. Depuis un an, le secrétariat gère les articles sur une base de données File Maker Pro. Tous les objectifs ont pu être atteints avec ce logiciel facile à manier dont l'adaptation a été faite par l'équipe elle-même qui corrige et adapte la conception en fonction des besoins.

Si un Parlement permanent se lançait dans une telle opération, ses priorités seraient différentes. La sécurité, la pérennité du système prendraient sans doute le pas sur la rapidité de réalisation. Un groupe de travail aurait planché sur des solutions, écartant probablement une proposition aussi simple. A tort peut-être...

Francine Crettaz
Secrétaire générale de l'Assemblée constituante





Stadtrat von Bern: Die Entstehung des Ratssekretariats

1. Der Versuch von 1989 - 1991

Die Revision des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern gab der Sozialdemokratischen Partei (SP) und dem Jungen Bern (JB) Gelegenheit, einen Antrag auf Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats zu stellen. Die Spezialkommission für die Revision des Geschäftsreglements (Präsident: Alexander Tschäppät, SP) beschloss, dem Stadtrat zu beantragen, ein Sekretariat zu schaffen, das zusätzlich zu den von der Stadtkanzlei erbrachten Dienstleistungen eine Anlaufstelle für Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie die vorbereitenden Kommissionen sein sollte. Welche Aufgaben dieser Stelle übertragen werden sollten und wie gross dieser Parlamentsdienst sein sollte, diesen Entscheid verschob die Kommission auf die zweite Lesung. Auf die zweite Lesung in der Spezialkommission hin wurde von der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) Antrag gestellt, auf ein Ratssekretariat sei zu verzichten; die Kommission hielt jedoch an ihrem ursprünglichen Beschluss fest. Sie beschloss zudem im August 1991, dem Plenum auf die Beratung hin einen Aufgabenbeschrieb, Pflichtenhefte und Angaben zu den Kosten zukommen zu lassen. In der Stadtratssitzung vom 24. Oktober 1991 wurde das vom Gemeinderat und von bürgerlicher Seite bekämpfte Ratssekretariat mit 36 gegen 31 Stimmen abgelehnt. Im Anschluss an die Beratung des Geschäftsreglements trat der Kommissionspräsident als Stadtrat zurück; dies war allerdings nicht auf die Ablehnung des Ratssekretariats zurückzuführen, sondern auf seine Wahl in den Nationalrat.

2. Die "Stadtratsflucht"

Die auffallend hohe Anzahl an Rücktritten von Stadträtinnen und Stadträten in der Legislatur 1993 – 1996 veranlasste die Stadtkanzlei im März 1995, eine Studie zur Abklärung der Gründe für das Ausscheiden aus dem Stadtrat in Auftrag zu geben. Das Büro BASS lieferte die Studie im Oktober 1995 ab. Daraus ging hervor, dass 80% der Antwortenden keinen Änderungsbedarf bei den Parlamentsdiensten sahen, 12 % hingegen hielten ein unabhängiges Ratssekretariat für wünschenswert. Im Februar 1996 forderte Stadtrat Luzius Theiler (Grüne Partei Bern GPB) mit einer Motion unter anderem die Schaffung eines Ratssekretariats zur Verhinderung der "Stadtratsflucht". Mit Hinweis auf die damals schon anstehende

Totalrevision der Gemeindeordnung wurde die Behandlung der Motion sistiert.

3. Totalrevision der Gemeindeordnung (GO)

Die Totalrevision der seit 1963 in Kraft stehenden Gemeindeordnung wurde 1987 an die Hand genommen. Im Hinblick auf die Totalrevision der Kantonsverfassung wurden die Arbeiten sistiert bis nach der Annahme der Kantonsverfassung im Jahre 1993. Ein Entwurf für eine totalrevidierte GO wurde 1995 in die Vernehmlassung geschickt. Im Dezember 1996 verabschiedete der Gemeinderat einen Entwurf zuhanden der Spezialkommission GO Totalrevision, der die Stadtkanzlei nach wie vor als Stabsstelle beider Räte vorsah.

Im März 1997 brachte die Stadträtin Sylvia Aepli (Junges Bern Freie Liste JBFL) in der von Barbara Geiser präsidierten Spezialkommission einen Vorschlag ein, der auf eine Wahl der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers durch Exekutive und Legislative abzielte; Stadträtin Ursula Hirt (Grünes Bündnis GB) schlug vor, es sei ein Stadtratssekretariat zu schaffen. Im Mai 1997 nahm die Spezialkommission den Antrag auf Schaffung eines Ratssekretariats grundsätzlich an mit 6 Ja und 4 Nein bei 1 Enthaltung.

Im Juni 1997 hörte die Spezialkommission GO Totalrevision den Ratssekretär des Grossen Rates des Kantons Bern, Herrn Dr. Christian Wissmann, und den Staatschreiber Prof. Dr. Kurt Nuspliger zur Organisation der Staatskanzlei und der Stellung des Ratssekretariats in der Staatskanzlei an. Am 1. Juli 1997 fällt die Kommission einen Grundsatzentscheid zur Schaffung eines Ratssekretariats mit 8 Ja, 1 Nein bei 2 Enthaltungen. Am 2. September 1997 stimmt die Kommission folgendem Artikel grundsätzlich zu:

Artikel Ratssekretariat Version 2.9.1997

¹ Dem Stadtrat steht zur fachlichen Unterstützung seiner Arbeit ein Ratssekretariat zur Verfügung.

² Dieses betreut fachlich und administrativ die vorbereitenden Kommissionen.

³ Es berät und unterstützt die Stadtratsmitglieder in ihrer Ratstätigkeit. Auf Anfrage nimmt es für sie Abklärungen vor.

⁴ Das weitere regelt der Stadtrat in einem Reglement.

Am 17. September 1997 fand eine Veranstaltung zum Thema "Braucht der Berner

Stadtrat Parlamentsdienste und ein unabhängiges Ratssekretariat?" für die Mitglieder des Stadtrats und weitere interessierte Kreise Stadt. Als Referenten waren Roland Brunner, Präsident des Kantonsrates Zürich, Peter Vögeli, Chef Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich a.i., Dr. Christian Wissmann, Ratssekretär Grosser Rat Kanton Bern und Matthias Burkhalter, Sekretär Grosser Gemeinderat Köniz geladen.

Das Geschäftsreglement des Stadtrats sieht vor, dass der Rat eine zweite Lesung beschliessen kann, wenn ein umfangreicher und wichtiger Erlass zur Beratung steht. Davon machte der Rat im Falle der Gemeindeordnung Gebrauch und beschloss im Oktober 1997 die Behandlung der Totalrevision in zwei Lesungen.

Im November 1997 beschloss die Spezialkommission, die Experten Dr. Daniel Arn und Dr. Ueli Friederich mit einem Gutachterauftrag betreffend Ausgestaltung des Ratssekretariats zu betrauen. Das Gutachten wurde am 16. März 1998 erstattet.

In der zweiten Lesung der Spezialkommission unter dem Präsidium von Dr. Christoph Stalder (FDP) stimmte der Rat folgendem Gesetzestext mit 8 zu 2 Stimmen dem abgeänderten Artikel zum Ratssekretariat zu.

Der Stadtrat übernahm die Formulierung der Spezialkommission. Mit 50 zu 16 Stimmen obsiegte das Ratssekretariat gegenüber einem Streichungsantrag der Schweizerischen Volkspartei SVP anlässlich der zweiten Lesung im Plenum vom 19. November 1998.

Am 3. Dezember 1998 wurde die totalrevidierte Gemeindeordnung vom Stadtrat verabschiedet. Gleichzeitig wurde die Einsetzung einer Redaktionskommission (bestehend aus dem Büro des Stadtrats, dem Präsidium der Spezialkommission, der Stadtschreiberin und Projektleiterin sowie dem externen Experten) beschlossen.

Der bereinigte Artikel 44 GO lautet:

¹ Dem Stadtrat steht zur Erfüllung seiner Aufgaben ein Ratssekretariat zur Verfügung.

² Der Stadtrat umschreibt die Aufgaben des Ratssekretariats in der Geschäftsordnung.

³ Das Ratssekretariat ist in der Erfüllung seiner Aufgaben nur dem Stadtrat verantwortlich.

Am 18. April 1999 (gleichzeitig mit der nachgeführten Bundesverfassung) wurde über die totalrevidierte Gemeindeordnung und damit auch über das Ratssekretariat abgestimmt. Die Vorlage wurde mit grossem Mehr angenommen.



4. Von der Theorie zur Praxis

Im November 1999 setzte der Stadtrat eine Spezialkommission ein, deren Aufgabe es ist, ein Rechtsetzungsprogramm vorzubereiten, mit dem das städtische Recht an übergeordnetes Recht und an die neue GO anzupassen ist. Dieser Kommission wurde auch die Aufgabe übertragen, dem Stadtrat vorzuschlagen, wie das Ratssekretariat konkret ausgestaltet werden sollte. Die neue GO trat am 1. Januar 2000 in Kraft. Die Mitglieder der Spezialkommission Rechtsetzung wurden im Januar 2000 gewählt.

Die Spezialkommission beschloss, dem Stadtrat eine auf die wegen des Ratssekretariats notwendigen Änderungen beschränkte Teilrevision des Geschäftsreglements zum Beschluss zu unterbreiten und weitere Revisionspunkte ausser Acht zu lassen respektive auf eine grössere Revision oder Totalrevision zu verschieben. Sie entwarf zudem ein Pflichtenheft für das Ratssekretariat mit folgendem Inhalt:

Plenum	Präsidium	Büro	Kommissionen	Fraktionen	Einzelne Mitglieder
Sitzungsmanagement	Sitzungsmanagement	Sitzungsmanagement	Sitzungsmanagement		
Weibeldienste		Weibeldienste	Weibeldienste		
Protokoll		Protokoll	Protokoll		
Beschlüsse umsetzen		Beschlüsse umsetzen	Beschlüsse umsetzen		
Dokumentation	Dokumentation	Dokumentation	Dokumentation		
Information			Information		
Rechtsauskünfte/ Abklärungen/ Gutachten/ Anlässe organisieren	Rechtsauskünfte/ Abklärungen/ Gutachten	Rechtsauskünfte/ Abklärungen/ Gutachten	Rechtsauskünfte/ Abklärungen/ Gutachten/ Anlässe organisieren	Rechtsauskünfte/ Abklärungen/ Gutachten/ Anlässe organisieren	Rechtsauskünfte/ Abklärungen
Öffentlichkeitsarbeit	Öffentlichkeitsarbeit	Öffentlichkeitsarbeit	Öffentlichkeitsarbeit		

Für die Erfüllung dieser Aufgaben sind nach Auffassung der Spezialkommission Rechtsetzung 600 Stellenprozent notwendig mit folgendem Stellenplan:

- Ratssekretärin/Ratssekretär 100%
- Adjunktin/Adjunkt 100%
- Ratsweibelin/Ratsweibel 80%
- Protokollführung Plenum und Kommissionen 150%
- Sachbearbeitung 100%
- Sekretariat 50%
- Ständiges Sekretariat GPK 20%

280 Stellenprozent sollen von der Stadtkanzlei ins Ratssekretariat transferiert, 320 Stellenprozent neu geschaffen werden.

Bei einem Betriebsbudget von rund 1,3 Mio. Franken verursacht das Ratssekretariat nach Abzug der bis anhin in der Stadtkanzlei budgetierten Beträge Mehrausgaben von jährlich gegen Fr. 400'000.00.

Die Spezialkommission hat dem Plenum ein stufenweises Vorgehen vorgeschlagen: nach Rechtskraft des Voranschlags 2001 der Stadt Bern soll die Stelle der Ratssekretärin oder des Ratssekretärs ausgeschrieben und besetzt werden. Anschliessend ist dem Stadtrat eine zweite Vorlage zum Ratssekretariat mit den weiteren Stellenschaffungen und dem definitiven Aufgabenbeschrieb des Ratssekretariats zu unterbreiten.

5. Der Beschluss des Stadtrats vom 1. März 2001

Am 1. März 2001 hatte der Stadtrat über folgenden Antrag zu beraten und abzustimmen:

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Spezialkommission Rechtsetzung vom 28. November 2000 betreffend Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats und Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats.
2. Er beschliesst die Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats.
3. Er beschliesst für die Leitung des unabhängigen Ratssekretariats des Stadtrats folgende Stellenschaffung:
Eine Bereichsleiterin oder einen Bereichsleiter
Die Stelle kann besetzt werden, sobald der Voranschlag 2001 von der Gemeinde genehmigt ist.
4. Er beauftragt das Büro des Stadtrats, in

Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei die notwendigen Schritte für die Besetzung der Stelle der Ratssekretärin oder des Ratssekretärs und die Betriebsaufnahme des Ratssekretariats in die Wege zu leiten.

5. Er erwartet eine zweite Vorlage zum Ratssekretariat mit den weiteren Stellenschaffungen und dem definitiven Aufgabenbeschrieb des Ratssekretariats.

Die Präsidentin der Spezialkommission Rechtsetzung (Annemarie Lehmann, FDP) stellte die Vorlage vor und empfahl sie zur Annahme. Die Schaffung unabhängiger Parlamentsdienste sei eine Konsequenz aus der gewünschten Gewaltentrennung.

Die Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission (Béatrice Stucki, SP) gab dem Befremden ihrer Kommission Ausdruck, dass sie von der Spezialkommission Rechtsetzung nicht zur Stellungnahme eingeladen worden sei. Die GPK verfüge als einzige Kommission seit Jahren über eine ständige Sekretärin resp. einen ständigen Sekretär und hätte ihre Erfahrung in der Materie einbringen können.

Die Fraktionen SP/JUSO, GFL, FDP, GB/JA! unterstützten die Vorlage, die Fraktion SVP/JSVP wollte es mit der neuen Stelle des Ratssekretärs resp. der Ratssekretärin bewenden lassen, die Fraktion CVP/ARP stand ihr kritisch gegenüber und stellte in Aussicht, gleich abzustimmen wie die SVP/JSVP.

In der Schlussabstimmung stimmte der Rat der Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats **einstimmig** zu.

6. Die Umsetzung

Die Stadt Bern wird voraussichtlich am 10. Juni 2001 über den Voranschlag 2001 abstimmen. Ohne rechtskräftigen Voranschlag dürfen keine neuen Aufgaben in Angriff genommen werden. Die Besetzung der Stelle einer Ratssekretärin oder eines Ratssekretärs wird deshalb frühestens Mitte Juni 2001 erfolgen. Die Stelle wird gestützt auf einen Stadtratsbeschluss mit dem Hinweis ausgeschrieben, dass ein Jobsharing ausdrücklich erwünscht sei. Das Auswahlverfahren wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Anschliessend ist zu definieren, welche Dienstleistungen, die die Stadtkanzlei heute erbringt, in Zukunft im Ratssekretariat erbracht werden sollen, welche Stellen übertragen werden können, welche Stellen der Stadtrat neu schafft, in welchen Räumlichkeiten das Ratssekretariat arbeiten wird; schliesslich werden für



die im Ratssekretariat zusammen gefassten Stellen die Ausschreibungen und Bewerbungsverfahren durchgeführt werden müssen. Die Stadtkanzlei rechnet damit, dass das Ratssekretariat ca. ab 2002 seine Aufgaben voll und ganz wahrnehmen können. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Artikels war die Stelle der Ratssekretärin oder des Ratssekretärs ausgeschrieben mit dem Hinweis darauf, job-sharing sei erwünscht.

7. Fazit

Die Probleme des Haushalts der Stadt Bern sind schweizweit bekannt. Dass in finanziell angespannten Zeiten neue Aufgaben, die der Verbesserung der Ratsarbeit dienen sollen, in Angriff genommen werden, zeigt, dass das Ratssekretariat einem Bedürfnis entspricht, das einerseits durch die Stadtratsflucht, andererseits aber durch einen Reformprozess entstanden ist, in dem sich die Stadt seit Jahren mit ihrem New Public Management-Projekt NSB, mit ihrer Regierungsreform und mit der geplanten Parlamentsreform befindet. Vom Parlament wird verlangt, dass es nicht nur Recht setzt, Vorlagen berät und nachträglich Verwaltungskontrolle übt, sondern auch auf einer politisch-strategischen Ebene steuert. Ein Milizparlament benötigt dafür Unterstützung, das war nie bestritten. In Zukunft wird diese Unterstützung auch noch unabhängig sein. Nun kann man gespannt sein, wie sich das Ratssekretariat und die Ratsarbeit weiter entwickeln.

Irène Maeder van Stuijvenberg
Stadtschreiberin Bern
e-mail: irène.maeder@bern.ch

NPM in Thun: Flexibilität von Verwaltung und Politik nachweislich gestiegen

Thun ist bei der Umstellung der Verwaltung auf New Public Management (NPM) unter den zehn grössten Schweizer Städten führend. Bei Halbzeit der Verwaltungs-Umstellung ist die Bürgernähe gewachsen, und Verwaltung sowie Politik sind flexibler geworden, wie die Beispiele der engeren Zusammenarbeit zwischen Stadt- und Kantonspolizei, die Eröffnung eines Blumenladens der Stadtgärtnerei oder die Übertragung des städtischen Fundbüros an die SBB zeigen. Anfang 2003 wird "Moderne Verwaltung Thun" (MVT), so die Bezeichnung von NPM in Thun, in der ganzen Stadtverwaltung laufen.

Angelaufen ist MVT in Thun im Jahr 1998, und heute, bei Halbzeit, sind zwölf der insgesamt 20 Abteilungen auf MVT umgestellt. Anfang 2003 werden alle Abteilungen, welche derzeit acht Direktionen angegliedert sind, nach MVT funktionieren. Damit gehört Thun unter den zehn grössten Schweizer Städten zu den Pionieren. Nachdem das Projekt MVT unter der Führung des Personalamtes aufgegleist worden war, wird die Umsetzung seit Anfang 1998 durch den Controller, der direkt dem Stadtpräsidenten unterstellt ist, sichergestellt. Die "wirkungsorientierte Verwaltung" hat nachweisliche Vorteile gebracht:

- Gegenüber Bürgerinnen und Bürgern: z.B. Einwohnerbefragung als Grundlage für rasch umsetzbare Verbesserungen in der Polizeiarbeit; viel genutzter Internetauftritt der Stadtverwaltung Thun mit spezifischen Programmen wie Online-Mitwirkungen.
- Bei den verwaltungsinternen Abläufen: z.B. verstärkte Ausrichtung der Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Kundschaft; Zusammenfassung der Aktivitäten im Kulturbereich zu einer einzigen Produktgruppe. Die Bildung von Produktgruppen erleichtert die Umsetzung der neuen Verwaltungsstruktur mit fünf Direktionen.
- In der Politik: Mit der Genehmigung des Budgets beispielsweise werden verbindliche Ziele und Vorgaben formuliert. Der finanzpolitisch dominierte Budgetierungsprozess wird durch eine konsequente Verknüpfung von Finanzen und Leistungen abgelöst. Die Debatte im Stadtrat zu einem Budget 2001 mit einer auf 2,4 Einheiten gesenkten Steueranlage konnte unter Aufzeigung der Wirkungen einzelner Massnahmen in

finanzieller und leistungsmässiger Hinsicht geführt werden; im Weiteren wurde der Wechsel zu einem System mit ständigen Sachkommissionen möglich, die parlamentarischen Instrumente des Stadtrates wurden erweitert und auf die speziellen Belange von MVT zugeschnitten. Neu wurden unter anderem die Fragestunde, die parlamentarische Erklärung und die parlamentarische Initiative eingeführt.

- Im Finanzbereich: Die Kostentransparenz wird erhöht (z.B. Ausweis der effektiven Kosten eines Produktes und zu wieviel Prozent diese durch direkte Erlöse finanziert werden). Die Einhaltung der finanziellen Vorgaben wird trotz grosserer Spielräume erleichtert.

MVT zahlt sich aus – Ergebnisse 2000

Die auf MVT umgestellten Direktionen und Abteilungen können heute rascher und flexibler auf von aussen kommende Veränderungen reagieren als früher: Die Steuerung über ein Globalbudget bewährt sich in der Praxis, denn

- die Möglichkeit der Kreditverschiebung wird genutzt und führt gleichzeitig zu einer deutlichen Reduktion der Nachkredite,
- die MVT-Abteilungen haben mit Fr. 1'659'000 dazu beigetragen, das Gesamtergebnis der Stadtrechnung 2000 zu verbessern. Sie können einen Teil davon (Fr. 480'000) auf das neue Rechnungsjahr vortragen. Diese Mittel können unter bestimmten Bedingungen im laufenden Rechnungsjahr verwendet werden.

Ausblick: nächste Schritte

Die verstärkt geforderte Strategiefunktion des Parlamentes lässt sich nicht ohne das Zusammenwirken mit Regierung und Verwaltung ausüben. Um die Rollen, Kompetenzen und Spielregeln zu klären, findet unter Beizug einer externen Fachperson (Prof. Dr. Ulrich Zimmerli, alt-Ständerat) im Mai 2001 eine interne Veranstaltung für Stadtrats- und Behördenmitglieder sowie Abteilungsleitende statt.

Christian Meier
Controller, Rathaus Thun
e-mail: christian.meier@thun.ch



Preisausschreiben 2001

(Bericht der Jury und Beschluss des Vorstandes der SGP vom 10.12.1999)

Der Vorstand der SGP hat fünf Personen bestimmt, welche ihm als Jury einen Antrag zur Prämierung des Preisausschreibens 2001 zu stellen hatten.

Die Jury setzte sich wie folgt zusammen:

- Maria Anna Hutter, Sautière du Grand Conseil, Genf (Leitung)
- Ursula Abderhalden, Bundesamt für Justiz, Bern
- Prof. Silvano Möckli, St. Gallen
- Prof. René Rhinow, Präsident der SGP, Basel
- Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter der Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Zürich

Die Jury hat sich bei ihrer Beurteilung an die folgenden, von Herrn Thomas Dähler, Präsident der Jury im Jahre 1999 entwickelten Kriterien gehalten:

I. Praktischer Nutzen

- für Mitglieder von Parlamenten und Verfassungsräten
- für Parlamentsdienste
- für Exekutive und Verwaltung
- für die Judikative
- für wissenschaftlich tätige Personen
- für Medienschaffende

II. Inhalt

- Aktualität des Themas
- Aktualität historischer Bezüge
- Auf schweiz. Verhältnisse bezogen
- Auf schweiz. Verhältnisse übertragbar
- Originalität des Themas
- Originalität des Inhalts
- Inhaltliche Tiefenschärfe
- Erkennen offener Wunden
- Berücksichtigung der parlamentarischen Wirklichkeit

III. Form und Stil

- Klare Struktur der Arbeit
- Zweckmässigkeit des Aufbaus
- Hilfreiches Inhaltsverzeichnis
- Sachbezogene Zusammenfassung
- Leichte Lesbarkeit
- Verständliche Grafiken und Bilder

IV. Allgemeine Beurteilung (massgebend für Bewertung)

- Verarbeitung der Theorie bzw. der Literatur
- Methode
- Formales
- Nützlichkeit für das Parlament

Es sind insgesamt acht Arbeiten eingereicht worden:

- Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens
- Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien
- Vom guten Parlamentarier
- Die Motionen der Eidgenössischen Räte
- Demokratie in der Europäischen Union
- Parlament, Medien und Öffentlichkeit

Zwei Arbeiten wurden nicht beurteilt, da die praktische Relevanz fehlte ("Kommunikationsort Tagsatzung: Boten, Schreiber und Abschiede. Vorparlamentarismus in der Eidgenossenschaft des 15. Jahrhunderts" (historische Lizentiatsarbeit) und "Die Politik der Gabe. Handlungsmuster und Legitimationsstrategien der politischen Elite der frühen spanischen Restaurationszeit" (historische Magisterarbeit)).

Die Arbeiten wurden der Jury anonymisiert zugestellt und ein Jury-Mitglied hat sich für die Beurteilung einer Arbeit wegen Befangenheit zurückgezogen.

Die Beurteilungssitzung der Jury fand am 26. Juni 2001 in Bern statt. Herr Prof. Möckli (entschuldigt wegen Auslandsaufenthalt) hatte seine Beurteilung schriftlich eingebracht.

Nach eingehender Diskussion beschloss die Jury, dem SGP Vorstand folgende Anträge zu unterbreiten:

A. Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens

Diese Arbeit stellt aus der Sicht der SGP und aller Kantone, welche ihre Geschäftsreglemente revidieren, einen wertvollen Überblick dar. Es handelt sich um eine präzise, umfassende, aktuelle Zusammenstellung vor allem für Praktiker. Aufgrund der praktischen Relevanz dieser Arbeit beantragte die Jury, sie mit dem Anerkennungspreis auszuzeichnen.

B. Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien

Die Relevanz für die schweizerischen parlamentarischen Verhältnisse und die Praxis ist gegeben, eine übersichtliche Arbeit und das hypothesenprüfende Verfahren ist originell. Die Kürze der Schlussfolgerungen und des Beobachtungs-Zeitrahmens ergibt sich aus der Tatsache, dass es sich um eine Seminararbeit handelt.

Die Jury beantragte, diese Arbeit mit einem Förderpreis auszuzeichnen.

C. Parlament, Medien und Öffentlichkeit

Aktuell und praxisrelevant; die Auswertung je einer Zeitung aus der Deutschschweiz und aus der Romandie bringt interessante Abweichungen. Weiterführende Forschungsarbeiten werden aufgezeigt (z.B. Auswertung der Boulevardpresse).

Die Jury beantragte, diese Arbeit mit einem Förderpreis auszuzeichnen.

Der SGP-Vorstand folgte diesen Anträgen und hat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2001 in Bern beschlossen, Herrn Moritz von Wyss mit einem Anerkennungspreis von Fr. 2000.– für seine Dissertation "Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens" sowie die Herren Joël Widmer (Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien) und Christoph Bühler (Parlament, Medien und Öffentlichkeit) mit einem Förderpreis von je Fr. 1000.– für ihre Seminararbeiten auszuzeichnen.

Die Preisübergabe soll zu Beginn der Jahresversammlung in Sitten (8. September 2001) erfolgen.

22. Juli 2001



Société suisse pour les questions parlementaires: résultats du concours 2001

(Rapport du jury et décision du comité de la SSP, du 26 juin 2001)

Le comité de la SSP a constitué un jury de cinq personnes qui sera chargé d'évaluer les travaux reçus et de proposer un palmarès.

Membres du jury:

- Mme Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil de la République et Canton de Genève (présidence)
- Mme Ursula Abderhalden, Office fédéral de la justice, Berne
- M. Silvano Möckli, prof., St-Gall
- M. René Rhinow, prof., président de la SSP, Bâle
- M. Bruno Rickenbacher, chef des services du Grand Conseil du canton de Zurich

Pour apprécier les travaux qui lui étaient soumis, le jury s'en est tenu pour l'essentiel aux critères ci-après, définis par M. Thomas Dähler, président du jury en 1999,

I. Utilité pratique

- pour les membres de parlements ou d'assemblées constituantes
- pour les services parlementaires
- pour le pouvoir exécutif, y compris l'administration
- pour le pouvoir judiciaire
- pour les chercheurs
- pour les journalistes

III. Forme

- clarté du plan adopté
- adéquation du plan adopté
- utilité de la table des matières
- pertinence du résumé
- lisibilité
- intelligibilité des graphiques et illustrations

II. Fond

- actualité du thème retenu
- actualité des références historiques retenues
- concerne la Suisse
- transposable à la Suisse
- originalité du thème retenu
- originalité des réflexions présentées
- profondeur des vues exprimées
- sensibilité du thème traité
- prise en compte de la réalité du travail parlementaire

IV. En général (critères déterminants)

- Exploitation de la littérature pertinente
- Méthodologie
- Forme
- Utilité pour le parlement

Huit travaux ont été présentés, à savoir:

- "Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens"
 - "Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien"
 - "Vom guten Parlamentarier"
 - "Die Motionen der Eidgenössischen Räte"
 - "Demokratie in der Europäischen Union"
 - "Parlament, Medien und Öffentlichkeit"
- et
- "Kommunikationsort Tagsatzung: Boten, Schreiber und Abschiede. Vorparlamentarismus in der Eidgenossenschaft des 15. Jahrhunderts"
 - "Die Politik der Gabe. Handlungsmuster und Legitimationsstrategien der politischen Elite der frühen spanischen Restaurationszeit"

Ces deux derniers travaux (l'un de licence, l'autre de maîtrise) n'ont pas été évalués, n'entretenant dans les faits qu'un rapport lointain avec l'institution parlementaire.

Le jury a apprécié les travaux sans connaître leur auteur; d'autre part, pour l'un d'entre eux, un membre du jury a préféré se récuser.

Le jury s'est réuni le 26 juin 2001 à Berne pour procéder à l'évaluation des travaux. Empêché pour cause de déplacement à l'étranger, M. le prof. Möckli a adressé au jury un avis écrit.

Au terme d'un débat animé, le jury a décidé de proposer au comité de couronner les travaux suivants:

A. "Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens"

Compte tenu de l'intérêt évident que présente ce travail de synthèse précis et exhaustif pour le praticien, le jury propose de décerner à son auteur le premier prix.

B. "Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien"

Compte tenu de la pertinence directe, de la lisibilité et de l'originalité de ce travail, et malgré la brièveté de ses conclusions et de la période d'observation (qui s'explique par le fait qu'il s'agit d'un travail de séminaire), le jury propose de décerner à son auteur un prix d'encouragement.

C. "Parlament, Medien und Öffentlichkeit"

Compte tenu du caractère à la fois pratique et d'actualité de ce travail de dépouillement systématique d'un journal romand et d'un journal alémanique, des écarts intéressants qu'il a permis de mettre en lumière et de la qualité de la bibliographie pertinente fournie, le jury propose de décerner à son auteur un prix d'encouragement.

Se ralliant à ces propositions, le comité directeur de la SSP réuni à Berne le 26 juin 2001 a décidé de décerner le premier prix, doté de Fr. 2'000.–, à M. Moritz von Wyss pour sa thèse de doctorat intitulée "Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens", ainsi que, à titre d'encouragement, un prix de Fr. 1'000.– à MM. Joël Widmer et Christoph Bühler pour leurs travaux de séminaire intitulés, l'un, "Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien", et l'autre, "Parlament, Medien und Öffentlichkeit".

Les prix seront décernés au début de la prochaine assemblée générale, le 8 septembre 2001 à Sion.

Le 22 juillet 2001



Il premio della società 2001

(Rapporto della giuria e decisione del comitato della SSP del 26.6.2001)

Il comitato della SSP ha designato una giuria di cinque persone per formulare, a sua destinazione, una proposta di conferimento di un premio.

La giuria era composta come segue:

- Maria Anna Hutter, segretaria generale del Gran Consiglio, Ginevra (direzione)
- Ursula Abderhalden, Ufficio federale di giustizia, Berna
- prof. Silvano Möckli, San Gallo
- prof. René Rhinow, presidente della SSP, Basilea
- dott. Bruno Rickenbacher, capo dei servizi del parlamento del Gran Consiglio zurighese, Zurigo

Nella sua valutazione, la giuria si è attenuta strettamente ai seguenti criteri elaborati da Thomas Dähler, presidente della giuria nel 1999:

I. Utilità pratica

- per membri dei parlamenti e consigli costituzionali
- per i servizi del parlamento
- per l'esecutivo e l'amministrazione
- per l'organo giudiziario
- per persone attive nell'ambito scientifico
- per operatori dei media

II. Contenuto

- attualità del tema
- attualità dei rinvii storici
- riferito alla realtà svizzera
- traslabile alla realtà svizzera
- originalità del tema
- originalità del contenuto
- acutezza
- individuazione di problemi spinosi
- considerazione della realtà parlamentare

III. Forma e stile

- chiara struttura del lavoro
- opportunità dell'assetto
- indice valido
- conclusione pertinente
- leggibilità
- grafici e immagini comprensibili

IV. Valutazione generale (determinante per l'apprezzamento)

- elaborazione della teoria o della bibliografia
- metodo
- aspetto formale
- utilità per il Parlamento

Complessivamente sono stati inoltrati otto lavori:

- Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens
- Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien
- Vom guten Parlamentarier
- Die Motionen der Eidgenössischen Räte
- Demokratie in der Europäischen Union
- Parlament, Medien und Öffentlichkeit

Due lavori non sono stati valutati, poiché mancavano di rilevanza pratica ("Kommunikationsort Tagsatzung: Boten, Schreiber und Abschiede. Vorparlamentarismus in der Eidgenossenschaft des 15. Jahrhunderts" (lavoro storico di licenza) e "Die Politik der Gabe. Handlungsmuster und Legitimationsstrategien der politischen Elite der frühen spanischen Restaurationszeit" (lavoro storico di magistero).

I lavori sono stati consegnati alla giuria in modo anonimo e un membro della stessa si è ritirato dalla valutazione di un lavoro per conflitto d'interessi.

La seduta di valutazione della giuria ha avuto luogo il 26 giugno 2001 a Berna. Il professor Möckli (scusato per soggiorno all'estero) ha inoltrato la sua valutazione per scritto.

Dopo un'approfondita discussione, la giuria ha deciso di sottoporre alla direzione della SSP le seguenti proposte:

A. "Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens"

Questo lavoro rappresenta per la SSP e tutti i Cantoni che intendono rivedere i regolamenti per il disbrigo dei loro affari amministrativi un prezioso contributo. Si tratta infatti di una sintesi precisa, completa e attuale soprattutto dal profilo pratico. Proprio per la sua rilevanza pratica la giuria ha proposto di insignirlo del premio di riconoscimento.

B. "Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien"

La rilevanza per il contesto parlamentare svizzero e la rilevanza pratica sono date. Lavoro chiaro con procedimento originale di verifica delle ipotesi. La breve conclusione e il breve periodo d'osservazione si spiegano per il fatto che si tratta di un lavoro di seminario.

La giuria ha proposto di conferire a questo lavoro un premio d'incoraggiamento.

C. "Parlament, Medien und Öffentlichkeit"

Sono dati i criteri dell'attualità del tema e della rilevanza pratica; la valutazione di due giornali, uno della Svizzera tedesca e uno della Svizzera romanda, evidenzia interessanti differenze. Si mostrano inoltre possibili ulteriori lavori di ricerca (p. es. valutazione della stampa scandalistica).

La giuria ha proposto di conferirgli un premio d'incoraggiamento.

Il comitato della SSP ha seguito queste proposte e, in occasione della sua seduta del 26 giugno 2001 a Berna, ha deciso di conferire il premio di riconoscimento di 2000 franchi a Moritz von Wyss per la sua dissertazione "Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens" e il premio d'incoraggiamento di 1000 franchi ciascuno a Joel Widmer (Die Geschäftsprüfungskommissionen im Dialog mit den Medien) e a Christoph Bühler (Parlament, Medien und Öffentlichkeit) per i loro lavori di seminario.

La premiazione avrà luogo all'inizio dell'Assemblea annuale a Sion (8 settembre 2001).

22 luglio 2001



Korrespondenten 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

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 01 259 20 07, F: 01 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

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

Grosser Rat Luzern

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

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landschreiber, Standeskanzlei, 6370 Stans, T: 041 618 79 02, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Josef Schwitter, Ratssekretär, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 61, F: 055 646 32 19, E: josef.schwitter@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

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, E: vaucherg@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

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

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

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

Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

Grosser Rat Schaffhausen

Erna Frattini, Grossratssekretärin, Rathaus, 8201 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, E: erna.frattini@ktsh.ch

Kantonsrat Appenzell AU

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: franz.breitenmoser@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Hans-Jürg Schär, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 352 12 77, E: schaer.anwalt@swissonline.ch

Grosser Rat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sk.sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 21, F: 081 257 21 41, E: claudio.riesen@staka.gra.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 Parlamentsdienste, 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: rodolfo.schnyder@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 Neuchâtel

Isabelle Opan-Du Pasquier, présidente de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil, Rue des Valangines 68, 2000 Neuchâtel, T: 032 725 38 90

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 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, E: jean-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Herrmann, Stadtschreiber, Rathausgasse 1, 5400 Baden, T: 056 200 82 04, E: heinz.herrmann@baden.ag.ch

Stadt Bern

Irène Maeder van Stuijvenberg, Stadtschreiberin, 3000 Bern, T: 031 321 60 66, E: irène.maeder@bern.ch

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.schneider-rustichelli@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Rolf Butz, Stadtschreiber, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 01 863 11 24, E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Gemeinde Dietikon

Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietikon, T: 01 744 36 30, E: thomas.furger@dietikon.ch

Ville de Genève

Jean Erhardt, Secrétaire général, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, 12 11 Genève 3, T: 022 418 29 29, E: jean.erhardt@seg.ville-ge.ch

Gemeinde Kloten

Alice M. Aeberhard, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90, E: alice.aeberhard@kloten.ch

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, E: matthias.burkhalter@koeniz.ch

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, E: francois.pasche@lausanne.ch

Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschgraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, E: caroline.burkart@stadt.luzern.ch

Gemeinde Opfikon

Roger Würsch, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, E: einwohnekontrolle@opfikon.zh.ch



Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt St. Gallen

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

Stadt Winterthur

Arthur Frauenfelder, Stadtschreiber, Stadthaus, 8408 Winterthur, T: 052 267 51 21, E: arthur.frauenfelder@win.ch

Stadt Zug

Albert Rüttimann, Stadtschreiber, Stadthaus am Kalinplatz, 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

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

René Rhinow, Professor, alt Ständeratspräsident, Seltisberg BL

Vizepräsident

Kantonsrat Thomas Dähler, Vizepräsident des Kantonsrates, Zürich

Sekretär

Martin Graf, Sekretär des Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politique des Chambres fédérales/segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali, Bern/Berne/Berna

Kassier

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Marianne Brélaz, secrétaire générale du Grand Conseil du Canton de Vaud, Lausanne

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève.

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Fernande Melly-Fux, secrétaire permanente du Grand Conseil, Sion

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Christine Schneider-Rustichelli, secrétaire parlementaire, Bienne

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona