

November 2001 – Nr. 3 – 4. Jahrgang  
Novembre 2001 – No. 3 – 4ème année  
Novembre 2001 – No. 3 – 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

Jahresversammlung 2001: Privatisierung der öffentlichen Dienste:  
parlamentarische Einflussnahme und Obergewalt

Assemblée annuelle 2001: Privatisation des services publics:  
influence et haute surveillance du Parlement

NOUVELLE GESTION PUBLIQUE: LA DISCUSSION CONTINUE

## MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Bund-Confédération-Confederazione, St. Galler Kommunalparlamente,  
Davos, Thun



<b>Editorial: Ohnmächtige Obergeraufsicht, Ulrich Zimmerli, a. Ständerat und Präsident SGP</b>	Seite 3
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema</b> <b>Jahresversammlung 2001: Privatisierung der öffentlichen Dienste: parlamentarische Einflussnahme und Obergeraufsicht</b> <b>Assemblée annuelle 2001: Privatisation des services publics: influence et haute surveillance du Parlement</b>	
Isabelle Häner: Privatisierung der öffentlichen Dienste: parlamentarische Einflussnahme und Obergeraufsicht (Hauptreferat 1)	Seite 4
Peter Knoepfel: Privatisierung der öffentlichen Dienste: parlamentarische Einflussnahme und Obergeraufsicht (Hauptreferat 2)	Seite 9
Regula Enderlin Cavigelli: Privatisierungen aus der Perspektive des Parlamentes: zum Beispiel die gescheiterte Ausgliederung des Elektrizitätswerkes der Stadt Zürich (1. Kurzreferat)	Seite 12
Odilo Guntern: Privatisierung der öffentlichen Dienste: parlamentarische Einflussnahme und Obergeraufsicht: Anschauungsbeispiel Walliser Kantonalbank (2. Kurzreferat)	Seite 13
Simon Epiney: La haute surveillance du Parlement sur les services publics (3ème bref rapport)	Seite 15
<b>Nouvelle gestion publique: la discussion continue</b> Matthias Finger: Le parlement face à la dynamique de la nouvelle gestion publique	Seite 16
<b>Mitteilungen – Nouvelles – Notizie</b>	
Bund-Confédération-Confederazione: Beratung des Parlamentsgesetzes im Nationalrat - Délibération du Conseil national concernant la loi sur le Parlement - Deliberazione del Consiglio nazionale concernente la legge sul Parlamento	Seite 20
St. Galler Kommunalparlamente arbeiten zusammen	Seite 23
Der Grosse Landrat der Landschaft Davos Gemeinde – Abriss der Geschichte des Gemeindeparlamentes der grössten Stadt in den Alpen	Seite 24
Stadt Thun: Klares Ja zu neuer Stadtverfassung	Seite 28
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti	Seite 29
Vorstand SGP	Seite 31



# Ohnmächtige Oberaufsicht?

Parlamente pflegen sich namentlich in politisch turbulenten Zeiten darüber zu beklagen, dass sie kaum in der Lage seien, die ihnen von der Verfassung übertragenen Kontrollaufgaben zu erfüllen. Dreht sich die allgemeine Aufregung überdies um Vorgänge ausserhalb der Zentralverwaltung oder gar in rechtlich verselbständigten "öffentlichen Unternehmen", die beim "service public" versagen, fällt es den Parlamenten besonders schwer, die ihnen von der Verfassung zugedachte Rolle der politischen Kontrollinstanz richtig zu spielen. Das vorliegende Heft nimmt sich besonders der Frage an, wie Parlamente in diesem sensiblen Bereich verfassungskonform "Oberaufsicht" ausüben d.h. politisch Einfluss nehmen können.

Was heisst denn "Oberaufsicht" überhaupt? Sie ist wesentliches Element der Gewaltenteilung. Sie zwingt die Adressaten zur öffentlich wahrnehmbaren Rechenschaftsablage und soll im demokratischen Rechtsstaat Vertrauen schaffen. Als parlamentarische Kontrolle ist sie im System der Konkordanz der Staatsfunktionen nicht Ausdruck einer hierarchischen Funktion, sondern tragende Säule des verfassungsmässigen Zusammenwirkens der staatsleitenden Organe. Ihre Instrumente und Sanktionen sind ausschliesslich politischer Natur. Hoheitsakte der beaufsichtigten Träger öffentlicher Aufgaben dürfen weder aufgehoben noch abgeändert werden. Oberaufsicht ist demnach typischerweise grundsätzlich nachträglich, selektiv, punktuell und exemplarisch. Den Organen der parlamentarischen Oberaufsicht – namentlich den Kontrollkommissionen – müssen besondere Informationsmittel zur Verfügung stehen. Insbesondere die Handhabung der Auskunfts- und Einsichtsrechte

bleibt aber schwierig, wie die aktuellen Auseinandersetzungen im Zuge der Totalrevision des Parlamentsrechts auf Bundesebene zeigen. Immerhin besteht aber die Chance, die in der neuen Bundesverfassung verankerten substanziellen Mitwirkungsrechte des Parlaments auf Gesetzesebene zu konkretisieren und insbesondere auch taugliche Instrumente für die verfassungsmässig geforderte Wirksamkeitsprüfung (Art. 170 BV) bereit zu stellen.

Die parlamentarische Oberaufsicht sieht sich in besonderem Masse mit dem raschen Wandel von Gesellschaft und Wirtschaft konfrontiert, spürt die wachsende Erwartungshaltung der Öffentlichkeit gegenüber der Politik und der öffentlichen Verwaltung und muss versuchen, sich auf die zunehmende Komplexität der öffentlichen Aufgaben einzustellen. Neue Organisationsstrukturen, Rechtsformen, Finanzierungsmodalitäten, technologische Plattformen, veränderte Modelle der Verwaltungsführung, aber auch neue Kommunikationsgewohnheiten stellen für die parlamentarische Oberaufsicht neue Herausforderungen dar. Bedenkt man, dass sich auch das Staatsverständnis in jüngster Zeit stark gewandelt hat, indem vermehrt öffentliche Aufgaben ausgelagert werden, wird klar, dass sich die Oberaufsicht vermehrt mit Prozessen, Innovationen und komplexen Netzwerken auseinandersetzen und Risikomanagement praktizieren muss. Bescheidener ausgedrückt: die parlamentarische Oberaufsicht muss umfassender und dynamischer werden, wenn sie ihre verfassungsmässige Aufgabe erfüllen können soll. Aber: Es bleibt dabei, dass die vornehmliche Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht darin besteht, mit geeigneten modernen Mitteln dergestalt auf die Exe-

kutive und die Träger öffentlicher Aufgaben einzuwirken, dass deren Handlungen und Unterlassungen offengelegt und die politischen Verantwortlichkeiten zugeordnet werden können. Das Parlament ist also nicht oberste operative Leitung im "Unternehmen Staat", sondern vorab Kontrollinstanz. Eigentliche Steuerungsfunktionen ("Controlling") kommen ihm im gewaltenteiligen demokratischen Rechtsstaat grundsätzlich nicht zu.

Das gilt es namentlich dann zu bedenken, wenn öffentliche Aufgaben ausgelagert werden. Entlässt das Parlament mittels spezifischem Rechtssetzungsakt eine Verwaltungseinheit bewusst aus der Zentralverwaltung oder schafft es gar privatrechtliche Strukturen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, hat es die Pflicht, die sachgerechten Aufsichtsmodalitäten im Gründungsakt positivrechtlich zu umschreiben. Nicht nur der politische Steuerungsbedarf sondern auch das systemgerechte Instrumentarium der (Ober)Aufsicht sind bei jeder Ausgliederung sorgfältig zu ermitteln. Dass dies eine ausgesprochen anspruchsvolle Angelegenheit ist, zeigt die aktuelle Privatisierungsdiskussion eindrücklich.



Prof. Dr. Ulrich Zimmerli  
a.Ständerat  
Präsident der SGP

## 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: 28. Februar 2002.  
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.lueithi@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: 28 février 2002.  
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.lueithi@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: 28 febbraio 2002.  
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.lueithi@pd.admin.ch).



# Privatisierung der öffentlichen Dienste: parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht (Hauptreferat 1)

PD Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin Bratschi Emch & Partner, Zürich

Das Spannungsfeld, in welches das nachfolgend zu behandelnde Thema eingebettet ist, lässt sich bereits erahnen, wenn man den Begriff der Privatisierung so fasst, wie er im Regelfall verstanden wird: Nämlich als Rückzug des Staates von der Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben. Damit liegt es auf der Hand, dass die Erfüllung der Aufgabe auch nicht mehr der parlamentarischen Einflussnahme und Kontrolle unterliegen soll.

Der Zweck der Privatisierung wird denn auch unter anderem darin gesehen, dass die politische Einflussnahme bei der Aufgabenerfüllung zurückgenommen werden soll.

Allerdings: Die Privatisierungen sind nicht mehr so unbestritten, so dass man sich mitunter zu Recht die Frage stellen kann, inwieweit sich das Parlament – oder gar die Legislative als Ganzes, d.h. Volk und Parlament – eine Einflussnahme offen halten sollen. Vor allem das Beispiel der Post lässt aufhorchen: Offenbar sind Bestrebungen im Gang, die Schliessung der Poststellen mittels Volksinitiative zu verhindern. Noch radikaler wird es, wenn mittels Initiative eine Privatisierung überhaupt rückgängig gemacht werden soll. Für den Kanton Zürich wäre es jedenfalls wenig verwunderlich, wenn bezüglich des Flughafens entsprechende Bestrebungen in Gang gesetzt würden. Mithin ist auf die Privatisierungseuphorie eine gewisse Ernüchterung gefolgt.

Gerade angesichts der um sich greifenden Privatisierungsskepsis stellen sich die Parlamente jedenfalls zu Recht die Frage, ob sie sich bei einer Privatisierung gänzlich verabschieden sollen oder ob sie sich in gewissen Bereichen die Einflussnahme und Kontrolle vorbehalten wollen.

Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit dies überhaupt möglich ist, muss man sich als erstes aber über den Begriff der Privatisierung im Klaren sein. Sodann hängen die parlamentarischen Rechte im Bereich privatisierter bzw. ausgegliederter Verwaltungseinheiten auch vom konkreten Zweck der Privatisierung ab.

## 1. Zum Begriff der Privatisierung

*Pierre Tschannen* hat festgehalten, dass die Konturlosigkeit des Begriffs der Privatisierung geradezu lästig sei. Das stimmt zwar. Doch lässt sich der Begriff durchaus – je nach Fragestellung – sinnvoll füllen. Dies ist wie gesagt wesentlich, wenn man der Frage nachgehen will, ob sich das Parlament Einflussnahme und Kontrolle vorbehalten will.

Als erstes gilt es klarzustellen, dass von Privatisierung genaugenommen nur gesprochen werden kann, wenn eine staatliche Aufgabe ganz oder zumindest zum Teil aus dem staatlichen Verantwortungsbereich entlassen wird. Erfolgt eine vollständige Rückübertragung auf die Privaten, liegt ein Aufgabenverzicht vor. Diese *eigentliche Privatisierung* steht jedoch nicht im Vordergrund.

Vielmehr geht es um die Zwischenformen der Privatisierung. Um diese Zwischenformen für das vorliegende Thema greifbar zu machen, soll zwischen der Organisationsprivatisierung und der Aufgabenprivatisierung unterschieden werden.

### 1.1 Aufgabenprivatisierung

Bei der Aufgabenprivatisierung geht es um die Frage, inwieweit eine staatliche Aufgabe an die Privaten zurückübertragen und inwieweit eine gewisse Verantwortung beim Staat verbleiben soll. Man spricht hier von einer materiellen Privatisierung. Bei der Aufgabenprivatisierung sind somit Abstufungen denkbar, je nachdem, welche Restverantwortung der Staat für eine Aufgabenerfüllung noch übernehmen soll. Die volle Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe kommt dem Staat zu, wenn er die sogenannte *Erfüllungsverantwortung* trägt. Dies bedeutet, dass der Staat dafür verantwortlich ist, dass eine bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe erfüllt wird. In diesem Fall ist es auch gerechtfertigt, von einer staatlichen Aufgabe zu sprechen. Die Erfüllungsverantwortung besteht überall dort, wo dem Staat das Gewaltmonopol zusteht, somit z.B. im Bereich des Polizeiwesens oder bei Aufgaben, deren Erfüllung wegen ihres Stellenwertes bei der Deckung von Grund-

bedürfnissen allein dem Staat überlassen wird, wie z.B. die Wasserversorgung. Im letzteren Fall, bei staatlichen Leistungen, welche der Bedürfnisbefriedigung dienen, spricht man auch vom *Service public*.

Im Gegensatz dazu steht die *Kontrollverantwortung* und die Gewährleistungsverantwortung; bei beiden Arten garantiert der Staat nicht mehr das "ob" der Aufgabenerfüllung, sondern höchstens noch das "wie". Die Kontrollverantwortung übt der Staat z.B. aus, indem er eine Bewilligungspflicht einführt und ein vorbestandenes Monopol aufgibt. Zu denken ist etwa an das Installationsmonopol für elektrotechnische Anlagen. Bei der *Gewährleistungsverantwortung* hingegen greift der Staat bloss noch fördernd, z.B. mittels Subventionen, ein oder stellt Selbstregulierungsmechanismen zu Verfügung. Ein Beispiel bildet sicherlich das Elektrizitätsmarktgesetz, wo der Staat den Netzzugang mittels der Netzgesellschaft regeln und insoweit nur noch den Netzzugang gewährleisten will. In beiden Fällen wird der vormals bestandene Service public aufgegeben.

Überhaupt keine Verantwortung nimmt der Staat mehr wahr, wenn er auf die *Aufgabe verzichtet*. In diesem Fall tritt der Staat nicht einmal mehr als Regulator auf. Dies ist allerdings kaum anzutreffen. Vielmehr zieht sich der Staat entweder bloss auf die Kontroll- oder Gewährleistungsverantwortung zurück oder aber er begnügt sich mit einer Organisationsprivatisierung. Darauf ist sogleich einzugehen.

Betrachtet man den *Zweck* der Aufgabenprivatisierung, wird diese vor allem aus staatsrechtlichen Gründen anzustreben sein, wenn das öffentliche Interesse an der Erfüllung der staatlichen Aufgaben nicht mehr vorhanden ist. Unter Umständen besteht indessen nach wie vor ein öffentliches Interesse an einer gewissen staatlichen Aufsicht und Kontrolle oder an einer Förderung der betreffenden Tätigkeit. Wie weit die Privatisierung reichen soll, ob ein Aufgabenverzicht oder eine Reduktion der staatlichen Verantwortung auf die Kontroll- oder Gewährleistungsverantwortung anzustreben ist, wird anhand der Verhältnismässigkeit zu beurteilen sein. Eine Aufgabenprivatisierung kann sich zudem aus finanzpolitischen Gründen aufdrängen,





wenn eine Konzentration auf die Kernaufgaben des Staates erforderlich ist.

## 1.2 Organisationsprivatisierung

Bei der Organisationsprivatisierung - oder auch *formellen Privatisierung* - gründet der Staat eine *juristische Person des Privatrechts*, z.B. eine Aktiengesellschaft, und überträgt die Erfüllung der staatlichen Aufgabe dieser juristischen Person. Der Begriff Organisationsprivatisierung fragt somit nicht nach den primären Verantwortungsträger für die Erfüllung der Aufgabe, sondern betrachtet allein die Organisationsform bei der Aufgabenerfüllung. Privatrechtliche Aktiengesellschaften finden sich auf kantonaler Ebene etwa bei den Elektrizitätswerken. Die Rüstungsbetriebe des Bundes sodann sind als gemischtwirtschaftliche AG nach Art. 762 OR organisiert, ebenso der Flughafen Zürich. Weiter sind die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften des Bundes zu erwähnen. Beispiele hierzu sind die SBB oder die Swisscom. Auch sind kantonale Aktiengesellschaften nach Art. 763 OR denkbar, welche jedoch öffentlichrechtlicher Natur sind; ein Beispiel hier bildet die Walliser Kantonalbank (GS/VS 1993, 37). Ferner hat das Gemeinwesen die Möglichkeit, eine privatrechtliche Stiftung oder einen privatrechtlichen Verein zu gründen. Für ersteres sei auf den Schweizerischen Nationalfonds, für letzteres auf die SRG verwiesen.

Von der Organisationsprivatisierung ist die Dezentralisierung der Verwaltung zu unterscheiden. Bei der Dezentralisierung werden die Verwaltungsaufgaben bestimmten Verwaltungseinheiten ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen, z.B. einer selbständigen oder unselbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt, einer öffentlichrechtlichen Stiftung oder einer öffentlichrechtlichen Körperschaft. Dezentralisierte Verwaltungseinheiten sind somit öffentlichrechtlicher Natur. Vorliegend geht es nicht um diese dezentralisierten Verwaltungseinheiten sondern um die privatrechtlichen Verwaltungseinheiten.

Der *Zweck* der Organisationsprivatisierung liegt - ähnlich wie bei der Dezentralisierung - in der *Effizienz und Wirtschaftlichkeit*. Bei der Organisationsprivatisierung steht dementsprechend der Entzug von der politischen Einflussnahme im Vordergrund. Somit wird es bei der Organisationsprivatisierung auch darum gehen, zugunsten der Wirtschaftlichkeit und Effizienz die parlamentarische Einflussnahme und Aufsicht zurückzunehmen. Der Rückzug wird sich umso mehr aufdrängen, als sich das privatisierte Unternehmen gegenüber privatwirtschaft-

licher Konkurrenz behaupten muss. Dies gilt - um hier ein Beispiel zu nennen - sicherlich nicht bei der Wasserversorgung, wird aber aktuell, falls das Elektrizitätsmarktgesetz in Kraft treten kann. Wie weit die parlamentarische Einflussnahme bei der Organisationsprivatisierung reichen soll, wird somit anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden sein.

Bei den Begriffen Aufgabenprivatisierung und Organisationsprivatisierung handelt es sich um idealtypische Fälle. Geht mit einer Organisationsprivatisierung nicht auch eine Aufgabenprivatisierung einher und behält der Staat die Erfüllungsverantwortung, steht die Organisationsprivatisierung der Dezentralisierung sehr nahe, so dass in diesem Fall mitunter auch von Ausgliederung gesprochen wird. Es ist aber durchaus denkbar, dass mit der Organisationsprivatisierung auch eine Aufgabenprivatisierung einhergeht. Ein Beispiel bildet die Stiftung Zürcher Jugendheime in der Stadt Zürich. Mit der Gründung dieser privatrechtlichen Stiftung hat die Stadt gleichzeitig die Aufgabe, Jugendheime zu betreiben, aufgegeben. Sie bleibt aber Trägerin der privatrechtlichen Stiftung und leistet Beiträge, soweit Jugendliche aus der Stadt in ein von der Stiftung geführtes Heim eingewiesen werden.

## 1.3 Grundlinien der Einflussnahme- und Oberaufsichtsrechte bei der Privatisierung

Aus den beiden Begriffen Aufgabenprivatisierung und Organisationsprivatisierung können hinsichtlich der vorbehaltenen Einflussnahme und Oberaufsichtsrechte bereits Richtlinien über die dem Parlament vorzubehaltende Oberaufsichts- und Einflussnahmerechte abgeleitet werden: Geht es um eine *Aufgabenprivatisierung* und soll die Rolle des Staates bereits als Regulator beschränkt werden, wird sich auch die parlamentarische *Oberaufsicht* beschränken müssen. Eine unmittelbare parlamentarische Oberaufsicht wäre kaum mehr verhältnismässig. Mithin ist somit als erstes die Frage zu stellen, ob der Staat überhaupt noch für die Erfüllung einer Aufgabe umfassend verantwortlich sein soll. Allenfalls drängt sich jedoch auch bei einem Rückzug auf die Kontrollverantwortung eine gewisse *Einflussnahme* dadurch auf, dass beispielsweise bei einer neu eingeführten Bewilligungspflicht die Bewilligungserteilung einem Parlamentsbeschluss unterstellt wird, der unter Umständen sogar dem Referendum untersteht.

Liegt jedoch eine reine *Organisationsprivatisierung* und keine Aufgabenprivatisierung vor, liegt somit die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe nach wie vor beim Staat, wird sich das Parlament durchaus

auch Aufsichtsrechte bei der Aufgabenerfüllung vorbehalten können. Daneben besteht aber auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf die konkrete Aufgabenerfüllung selbst. Dabei ist allerdings stets zu beachten, dass mit den Mitwirkungs- und Aufsichtsrechten, welche nicht nur der Verwaltung zukommen, sondern welche sich auch das Parlament selbst vorbehält, auf der anderen Seite stets auch wieder die Autonomie der Unternehmenseinheit eingeschränkt wird.

## 2. Einflussnahme und Oberaufsichtsrecht bei privatisierten Verwaltungseinheiten

### 2.1 Überblick über die Einflussnahme- und Oberaufsichtsrechte

Um nunmehr weiter prüfen zu können, wie die Einflussnahme- und Oberaufsichtsrechte bei den verschiedenen Privatisierungsarten aussehen könnten, drängt sich auf, kurz die Einflussnahme- und Oberaufsichtsrechte aufzuzeigen.

Betrachtet man zunächst die dem Parlament zukommenden Mitentscheidungsrechte, so steht die *Gesetzgebung* im Vordergrund. Eine Privatisierung ist denn auch grundsätzlich im Gesetz festzulegen. Damit wird das Parlament mittels der Gesetzgebung einerseits die Intensität der staatlichen Verantwortung festsetzen und bei einer Rücknahme der staatlichen Verantwortung gleichzeitig bestimmen, wie weit es die privatisierte Aufgabe selbst noch regulieren soll (z.B. mit einer Bewilligungspflicht). Andererseits wird das Parlament im Gesetz aber auch seine Einflussnahme- und Aufsichtsrechte festlegen können, vor allem wenn eine Organisationsprivatisierung in Frage steht.

Weiter sind bei den *parlamentarischen Finanzkompetenzen* Einflussnahmerechte vorhanden, welche sich das Parlament indessen weder bei einer Aufgabenprivatisierung noch bei einer Organisationsprivatisierung aufrechterhalten kann und soll. Dies gilt vor allem für die Ausgabenbeschlüsse und das Budgetrecht. Beim Budgetrecht wird die parlamentarische Einflussnahme aber immerhin insoweit bestehen bleiben, als eine private Tätigkeit nach wie vor subventioniert wird.

Je nach gewählter Rechtsform werden allerdings durch das Privatrecht, insbesondere das *Obligationenrecht*, selbst Grenzen gesetzt. Wird eine Gesellschaft gemäss Obligationenrecht gegründet, z.B. eine Aktiengesellschaft nach Art. 620 OR, sind die zwingenden Bestimmungen des Obligationenrechts zu beachten. Hierzu gehören vor allem die zwingend geregelten Kompetenzen der Generalversammlung und des



Verwaltungsrates. Nach Art. 698 Abs. 2 Ziff. 3 OR z.B. obliegt die Genehmigung der Jahresrechnung der Generalversammlung der AG. Auch im Bereich der Finanzkontrolle wird sich das Parlament kaum Einflussmöglichkeiten vorbehalten können. Diese Aufgabe wird von einer aktienrechtlichen Revisionsstelle gemäss Art. 727 OR wahrzunehmen sein. Sodann kommen auch dem Verwaltungsrat zwingende Kompetenzen im Bereich der Ausgestaltung des Rechnungswesens sowie der Finanzkontrolle zu (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 3 OR).

Was sodann die (übrigen) *Oberaufsichtskompetenzen* angeht, wird sich das Parlament auch in diesem Bereich stark einschränken müssen, da auch die Genehmigung des Jahresberichts zwingend der Generalversammlung zusteht (Art. 698 Abs. 1 Ziff. 3 OR).

Als weiteres Instrument der Oberaufsicht sind die parlamentarischen Vorstösse zu erwähnen, die Motion, das Postulat, die Interpellation, die einfache Anfrage, und neuerdings auf Bundesebene die Empfehlung und die Aufträge, welche den Zuständigkeitsbereich der Exekutive betreffen. Mit diesen Instrumenten wird das Parlament jedoch bloss mittelbar auf das betreffende Unternehmen einwirken können, indem es das Verhalten der Exekutive gegenüber der Gesellschaft steuern kann. Weiter zu erwähnen sind Genehmigungsrechte, welche sich das Parlament gegenüber den Handlungen der Exekutive vorbehält. Sofern nicht die Bestimmungen des Obligationenrechts entgegenstehen, können zumindest in dieser Hinsicht einige Vorbehalte angebracht werden.

Ferner kann sich das Parlament auch das *Wahlrecht* für die Organe einer Gesellschaft vorbehalten, wiederum allerdings nur insofern, als nicht das Obligationenrecht eine zwingende Wahlkompetenz der Generalversammlung vorsieht (Art. 689 Abs. 2 Ziff. 2). Ein Wahlrecht des Verwaltungsrates durch das Parlament wäre bei der sogenannten gemischtwirtschaftlichen AG nach Art. 762 OR denkbar, wenn die Gesellschaftsstatuten vorsehen, dass eine gewisse Anzahl von Verwaltungsratsmitglieder von den Behörden entsandt werden dürfen. In diesem Umfang darf die Wahlkompetenz der Generalversammlung eingeschränkt werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die wesentlichsten unmittelbaren Einflussnahme- und Oberaufsichtsinstrumente grundsätzlich wegfallen können.

Indessen tut sich in dieser Hinsicht ein durchaus differenziertes Instrumentarium auf, wenn man zum einen berücksichtigt, dass die öffentliche Hand sowohl im Bund wie in den Kantonen die Möglichkeit hat, spezialgesetzliche bzw. kantonale Aktiengesellschaften (Art. 763 OR) zu gründen. Spezialgesetzliche Aktiengesell-

schaften des Bundes können erheblich vom Obligationenrecht abweichen. Die kantonalrechtlichen Aktiengesellschaften, die nach Art. 763 OR unter Mitwirkung der Behörden verwaltet werden müssen, sind zwar öffentlichrechtlicher Natur; doch kann subsidiär auf die entsprechenden obligationenrechtlichen Bestimmungen verwiesen werden. Weiter könnte für eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit auch ein Verein gegründet werden, bei welchem nur wenig zwingende Bestimmungen zu beachten sind. Ebenso kann eine Stiftung gegründet werden.

Sobald man zudem wieder in das öffentliche Recht zurückkehrt und Formen der Dezentralisierung wählt wie insbesondere die öffentlichrechtliche Anstalt, ist der Gesetzgeber frei, sogar die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes zu statuieren und den Betrieb der Finanzkontrolle wiederum vollständig zu unterstellen. Ebenso kann bestimmt werden, dass das Parlament die Geschäftsberichte abnimmt. Die grössere Freiheit bei der Ausgestaltung der Einflussmöglichkeiten und Aufsichtsrechte hängt damit zusammen, dass bezüglich der dezentralisierten Verwaltungseinheiten keine sogenannte Typengebundenheit mit den entsprechend zwingend zu beachtenden Organisationsvorschriften besteht, wie dies für die privatrechtlichen Gesellschaftsformen der Fall ist. Sobald man in das öffentliche Recht zurückkehrt, wird sich das Parlament somit Entscheidungskompetenzen wie auch die Oberaufsichtskompetenzen vorbehalten können. Selbstredend wird indessen damit auch die Autonomie der dezentralisierten Verwaltungseinheit wieder unmittelbar eingeschränkt werden. Nachfolgend soll bezüglich der verschiedenen privatrechtlichen Organisationsformen aufgezeigt werden, welche Einflussnahme- und Oberaufsichtskompetenzen bei einzelnen Gesellschaftsformen möglich sind. Dabei wird jeweils von der typischen Organisationsform auszugehen sein.

## **2.2 Einflussnahme- und Oberaufsichtsrechte bei den privatrechtlichen Organisationseinheiten im Einzelnen**

### *a. Die Aktiengesellschaft*

Wie bereits erwähnt, bestehen im Bereich der Aktiengesellschaft Schranken, welche sich aus dem Privatrecht ergeben und die wichtigsten Einflussnahme- und Oberaufsichtsrechte ausser Kraft setzen. Dennoch bleiben einige konkreten Möglichkeiten zur Einflussnahme bestehen.

Die Rechte, welche in der Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR ausgeübt werden, sind in der Aktie verbrieft und bestimmen sich grundsätzlich nach den

Kapitalanteilen. Das heisst, wer die Aktienmehrheit (oder die Stimmenmehrheit, sofern Stimmrechtsaktien vorhanden sind) besitzt, wird das Geschick der Gesellschaft bestimmen können. Demgemäss sehen auch zahlreiche Gesetze vor, dass bei *Veräusserung der Aktienmehrheit* durch den Staat der Gesetzgeber, somit das Parlament und das Volk, entscheiden können. Eine Veräusserung der Aktienmehrheit wird sich grundsätzlich erst dann aufdrängen, wenn der Staat auch die Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe aufgibt, wenn mithin der Organisationsprivatisierung auch eine Aufgabenprivatisierung folgt. Sodann können die *Gründerstatuten*, d.h. die ersten Statuten, einem Genehmigungsvorbehalt durch das Parlament unterstellt werden. Dies ist etwa im Flughafengesetz des Kantons Zürich so vorgesehen (§ 9 Flughafengesetz, LS 748.1). Der Gründung nachfolgende Statutenänderungen können jedoch keinem Genehmigungsvorbehalt mehr unterstellt werden (vgl. Art. 698 Abs. 2 Ziff. 1 OR).

Bei der sogenannten gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft kann sich der Staat in den Statuten ein *Entsendungsrecht* in den Verwaltungsrat vorbehalten. Dieses Recht, wie auch allgemein die Ausübung der Aktionärsrechte werden jeweils der Exekutive vorzubehalten sein. Es wäre jedoch denkbar, dass die Vertreter der öffentlichen Hand vom Parlament gewählt werden.

Was sodann die Geschäftstätigkeit angeht, werden bei der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften die staatlichen Vertreter im Verwaltungsrat der AG aufgrund von konkreten *Weisungen*, die je nach Gewicht von der Regierung selbst erteilt werden, handeln. In dieser Beziehung besteht die Möglichkeit, bei Entscheidungen, die politisch von grossem Gewicht sind, die parlamentarische Genehmigung vorzubehalten. Dies wird vor allem in Betracht fallen, wenn die politische Akzeptanz bei gewissen Entscheiden nur schwer erreicht werden kann. Hierhin sei wiederum auf das Flughafengesetz des Kantons Zürich verwiesen. Nach § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes werden Weisungen betreffend Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten vom Kantonsrat genehmigt. Allgemein wird ein Weisungsrecht seitens der Behörden allerdings nur bei der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft in Betracht fallen, weil nur bei dieser nicht die vom Staat entsandten Verwaltungsrätinnen und -räte persönlich haften, sondern primär der Staat gemäss den Haftungsgesetzen (Art. 763 Abs. 4 OR).

Weil dem Kanton die Kompetenz nicht zukommt, die Bewilligung zur Pistenverlängerung zu erteilen, war das kantonsrätliche



Genehmigungsrecht gegenüber den regierungsrätlichen Weisungen die einzige Einflussmöglichkeit. Kommt dem Kanton demgegenüber die Sachkompetenz im betreffenden Bereich zu, kann sich das Parlament grundsätzlich auch die Genehmigung der zu erteilenden Bewilligung selbst vorbehalten. Dies sollte indessen die Ausnahme bleiben, weil damit die Autonomie und dementsprechend auch das Ziel, wirtschaftlich zu handeln, stark eingeschränkt wird. Den Aktiengesellschaften, welche als ausgegliederte Organisationseinheit auftreten und eine öffentliche Aufgabe erfüllen, wird entweder ein *Leistungsauftrag* erteilt oder aber mittels sogenannter *Beleihung* oder *Konzession des öffentlichen Dienstes* die Aufgabenerfüllung überbunden. Im Rahmen dieses Rechtsverhältnisses ist es ebenso denkbar, parlamentarische Einflussnahme vorzubehalten. So kann beispielsweise der Leistungsauftrag selbst der parlamentarischen Genehmigung unterstellt werden. Dies ist z.B. bezüglich der zwischen der SBB und dem Bundesrat abgeschlossenen Leistungsvereinbarung der Fall.

Sodann können *Informationspflichten* der Regierung gegenüber den parlamentarischen Sachkommissionen über wesentliche Fragen der Gesellschaftstätigkeit vorbehalten werden. Wiederum kann hier auf das Flughafengesetz verwiesen werden, wonach die Regierungsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen AG die zuständige Sachkommission des Kantonsrates über die für die Bevölkerung wesentlichen Flughafenfragen informiert (§ 21 Flughafengesetz). Denkbar wäre auch, dass der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung einer AG der betreffenden Sachkommission zur Kenntnis gebracht werden. Dies wird sich allerdings nur dann aufdrängen, wenn die betreffende Organisationseinheit eine staatliche Aufgabe erfüllt und der Staat zudem auch die Mehrheit der Aktien hält. Mit derartigen punktuellen Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten wird es jedoch bei der Aktiengesellschaft des Obligationenrechts grundsätzlich sein Bewenden haben. Vor allem sind diese Aktiengesellschaften im Regelfall wie gesagt auch nicht der Finanzaufsicht und damit auch nicht der parlamentarischen Finanzkontrolle unterstellt.

#### *b. Die spezialgesetzliche und kantonalrechtliche Aktiengesellschaft*

Bereits mehr Spielraum bei den parlamentarischen Mitwirkungsrechten lässt die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (für den Bund) bzw. die kantonalrechtliche Aktiengesellschaft (für die Kantone gemäss Art. 763 OR) zu. Weil grundsätzlich Abweichungen vom Obligationenrecht

zulässig sind und demgemäss auch die zwingenden Bestimmungen des Obligationenrechts nicht beachtet werden müssen, kann sich das Parlament auch weitreichende Kompetenzen ausbedingen. Eine spezialgesetzliche AG wird der Staat somit dann gründen können, wenn er für die Erfüllung der betreffenden Aufgabe als verantwortlich bleibt, mithin der *Service public* erhalten werden soll, die politische Einflussnahme von grosser Bedeutung ist und deshalb die wirtschaftlichen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten.

Bei diesen Aktiengesellschaften wird sich das Parlament zum Beispiel gewisse Aufsichtsrechte bezüglich der Finanzen vorbehalten können. So ist etwa die SBB als spezialgesetzliche AG der Finanzkontrolle und der unmittelbaren Finanzaufsicht des Parlamentes unterstellt. Weiter hat der Gesetzgeber dem Parlament das Genehmigungsrecht über die laufende Leistungsperiode vorbehalten (Art. 8 Abs. 2 SBB-Gesetz). Ferner beschliesst die Bundesversammlung über den mit der Leistungsvereinbarung abgestimmten Zahlungsrahmen. Denkbar wäre sogar, das Budget und die Rechnung vom Parlament genehmigen zu lassen, was sich indessen im Hinblick auf die notwendige Flexibilität des Unternehmens kaum rechtfertigen lässt.

Schliesslich kann sich das Parlament auch hier bezüglich der einzelnen Geschäfte Mitwirkungsrechte einräumen lassen. Bei der SBB z.B. hat sich die Bundesversammlung das Recht ausbedungen, den Bau und Erwerb weiterer Eisenbahnstrecken genehmigen zu lassen.

#### *c. Die privatrechtliche Stiftung*

Betrachtet man die privatrechtliche Stiftung, so finden sich zwingende Normen im ZGB vor allem im Bereich der Stiftungsaufsicht (Art. 84 ZGB). Bei der Ausgestaltung der Organisation der Stiftung besteht demgegenüber eine grosse Freiheit. Allerdings wird die einmal vorgesehene Stiftungsorganisation wie auch der Stiftungszweck im nachhinein nicht mehr ohne weiteres abänderbar sein (Art. 85 f. ZGB). Aus diesem Grund wird die Stiftung auch nicht als besonders geeignet für eine wirtschaftliche Tätigkeit angesehen. Sie kommt eher im Bereich der Forschung und Kultur vor. Nimmt man das Beispiel des Schweizerischen Nationalfonds, so wurden dort dem Bundesrat Aufsichtsrechte eingeräumt, die grundsätzlich ebenso dem Parlament zukommen könnten – selbstverständlich wiederum auf Kosten der Autonomie.

Neben der Befugnis, den Stiftungsrat zu ernennen, kommt dem Bundesrat etwa allgemein das Recht zu, die geänderte Stiftungsurkunde zu genehmigen. Ebenso unterliegt dem Genehmigungsvorbehalt die

Finanzierung gewisser Projekte, die von der Stiftung unterstützt werden sollen. Weiter ist die Stiftung auch der eidgenössischen Finanzkontrolle unterstellt. Schliesslich kann das Parlament auf die Mittelverwendung der Stiftung dadurch Einfluss nehmen, dass es die Zusprechung der Mittel mit einer Zweckbestimmung versieht.

Es zeigt sich, dass ein ausnehmend breites Spektrum an Einflussmöglichkeiten besteht. Hier wird somit die eine besonders sorgfältige Abwägung zwischen der Autonomie der Stiftung und dem Vorbehalt der Einflussmöglichkeiten des Parlamentes vorzunehmen sein.

#### *d. Privatrechtlicher Verein*

Ähnliches gilt für den privatrechtlichen Verein, der ebenfalls im ZGB geregelt ist und dem praktisch keine zwingenden Bestimmungen entgegenstehen. Allerdings können auch hier besondere Rücksichtnahmen auf die Autonomie angezeigt sein. Bei der SRG ist insbesondere auf Art. 93 Abs. 3 BV zu verweisen, wonach den Programmveranstaltern die Programmautonomie gewährleistet wird. Dementsprechend zurückhaltend ausgestaltet sind auch die Aufsichts- und Einflussrechte auf die SRG. Soweit ersichtlich, sind diese allein beim Bundesrat angesiedelt. Dieser hat ein Mitbestimmungsrecht bei der Zusammensetzung der Organe. Die SRG muss allein den Finanzplan von der Aufsichtsbehörde genehmigen lassen.

Gerade das Beispiel der SRG zeigt, wie wesentlich die Abwägung zwischen der Autonomie und dem Vorbehalt der politischen Einflussnahme ist. Abgesehen von der Konstituierung der SRG im Radio- und Fernsehgesetz hat sich das Parlament hier jedenfalls zu Recht keine Einflussmöglichkeiten vorbehalten.

### **3. Schluss**

Das Gesagte legt bei der Entscheidungsfindung über die parlamentarische Einflussnahme und Obergrenzen der Aufsichtsbefugnisse das folgende Vorgehen nahe:

Zunächst muss Klarheit darüber bestehen, inwieweit der Staat die Verantwortung für eine bestimmte öffentliche Aufgabe noch selbst tragen will und vor allem inwieweit er einen bestimmten *Service public* noch bieten möchte. Will der Staat die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung an die Gesellschaft zurückgeben, werden parlamentarische Obergrenzen der Aufsichtsbefugnisse aus Gründen der Verhältnismässigkeit kaum mehr in Betracht fallen. Steht jedoch keine Aufgabenprivatisierung sondern bloss eine Organisationsprivatisierung in Frage, wird sich die Ausgestaltung der vorbehaltenen Ein-





flussnahme und Oberaufsicht nach der Frage richten, inwieweit Flexibilität und Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung der Aufgabe erforderlich sind. Je nachdem wird die parlamentarische – und damit auch die politische Einflussnahme – zurückzunehmen sein.

Sind diese Eckwerte abgesteckt, wird man weiter anhand der Wahl der Organisationsform die Einflussnahme- und Oberaufsichtsrechte dem Grundsatz nach festlegen können. Die kurze Übersicht hat gezeigt, dass bei der obligationenrechtlich geregelten Aktiengesellschaft die geringsten politischen Einflussmöglichkeiten bestehen werden. Dies gilt selbst dann, wenn sie gemischtwirtschaftlicher Natur ist. Sie fällt somit bei wirtschaftlichen Tätigkeiten in Betracht, entweder wenn die Erfüllungsverantwortung für die staatliche Aufgabe abgegeben werden soll – wobei in diesem Fall aber auch die Aktienmehrheit nicht beim Staat bleiben sollte – oder aber wenn zwar der Service public ganz oder teilweise beibehalten werden soll, indessen gleichzeitig mit erheblicher privatwirtschaftlicher Konkurrenz zu rechnen ist (z.B. Elektrizitätsversorgung als öffentliche Aufgabe im privatisierten Markt; Vergabe von günstigen Krediten durch die Kantonalbank).

Stärkere Einflussmöglichkeiten bestehen demgegenüber beim Bund bezüglich der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft, die Abweichungen vom Obligationenrecht zulässt. Dasselbe gilt für die sogenannten kantonalrechtlichen Aktiengesellschaften, die öffentlichrechtlicher Natur sind. Diese spezialgesetzlichen und kantonalrechtlichen Aktiengesellschaften werden dann in Betracht fallen, wenn keine Aufgabenprivatisierung vorliegt, der Service public somit jedenfalls beim Staat verbleibt, neben dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit aber ebenso ein wichtiges öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung und am gebotenen Service public besteht. Für die SBB wie auch für die Swisscom ist dies jedenfalls augenscheinlich.

Sind die Organisationsformen gewählt, geht es in der Folge darum, die möglichen Einflussnahme- und Aufsichtsrechte gegenüber der zu gründenden Gesellschaft festzulegen. Das Austarieren der Einflussmöglichkeiten und der Aufsichtsrechte im Einzelnen stellt in einem gewissen Sinn eine Gratwanderung zwischen dem Interesse an vermehrter Flexibilität und wirtschaftlichem Handeln auf der einen Seite und der politischen Einflussnahme auf der anderen Seite dar. Keinesfalls darf jedoch die Einflussmöglichkeit dieserart sein, dass damit praktisch die gesamte Flexibilität, welche eine privatrechtliche Organisationseinheit bieten würde, wieder zu Nichte macht. Auf der anderen Seite darf es aber

auch nicht sein, dass eine Rückkoppelung mit dem Parlament vollständig entfällt, vor allem wenn der Staat nach wie vor für die Erfüllung einer Aufgabe verantwortlich ist.

#### **Verwendete Literatur und Materialien:**

Bericht des Bundesrates über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben, Juni 1997 (unveröffentlicht)

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrates über die "halbstaatlichen" Unternehmungen, in: Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) 1990, Nr. 36.

HANDSCHIN Lukas/SIEGENTHALER Thomas, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Schweizerische Juristenzeitung (SJZ) 2000, S. 405 ff.

JAAG Tobias, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, S. 23 ff.

JAAG Tobias, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin 1995, S. 287 ff.

MÜLLER Andreas, Staats- und verwaltungsrechtliche Kriterien für die Privatisierung von Staatsaufgaben, in: Allgemeine juristische Praxis (AJP) 1998, S. 65 ff.

NOBEL Peter, Einflussmöglichkeiten des Gemeinwesens auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verwaltungsexterne Rechtsträger, in: Tobias Jaag (Herausgeber), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, S. 135 ff.

RUCH Alexander, Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Verwaltung im Bund, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 1992, S. 241 ff.

SCHWARZMANN René, Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Zürich 1985

TSCHANNEN Pierre, Privatisierung: Ende der Verfügung, in: Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis, Bern 1998, S. 209 ff.

ZIMMERLI Ulrich/LIENHARD Andreas, "Privatisierung" und parlamentarische Oberaufsicht, in: Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis, Bern 1998, S. 167 ff.





# Privatisierung der öffentlichen Dienste: Parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht (Hauptreferat 2)

Prof. Peter Knoepfel, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

**Landauf landab wird privatisiert. Man wähnt sich in französischen oder englischen Nachkriegszeiten, als ähnliche Eigentumsverschiebungen unter dem Titel der "Nationalisierung" in umgekehrter Richtung auf breiter Front stattfanden. Offenbar erwartet man sich auch diesmal von der Umschichtung der Eigentumsverhältnisse mehr als nur eine Umverteilung von Erträgen oder Verlusten. In den Nachkriegsjahren bewegten diese Regierungen neben allgemeinen machtpolitischen vor allem sozial- und versorgungspolitische Ziele. Heute ist es demgegenüber die wahrhaft felsenfeste Überzeugung, Leistungserbringung durch Private sei besser als durch den Staat und Marktwirtschaft sei allemal die bessere Lösung. Massive Preissenkungen dank Wettbewerb und Qualitätssteigerung an allen Fronten sind die meistgehörten Argumente.**

Davon betroffen sind vor allem die Energie- und insbesondere die Elektrizitätsversorgung, die Wasserver- und -entsorgung, die Telekommunikation, teilweise aber bereits auch der Gesundheitssektor, Sicherheitsdienstleistungen oder Unterhaltsleistungen am staatlichen Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Während in der Verstaatlichungsdebatte der Nachkriegszeit das Potential nach demokratischer und damit auch parlamentarischer Kontrolle über wirtschaftliche Machtentfaltung eine zentrale Bedeutung einnahm, findet man solche staatspolitischen Argumente in der gegenwärtigen Entstaatlichungswelle kaum. Betriebswirtschaftliche und makroökonomische Argumente dominieren. Es ist deshalb erfreulich, wenn die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen dieser Problematik endlich den ihr gebührenden Stellenwert einräumt.

Wenn über die Folgen der Privatisierung für Parlamente geredet wird, so muss zunächst die Situation vor der Privatisierungswelle in den beginnenden 90er Jahren beleuchtet werden. Stand es damals tatsächlich so idyllisch mit der demokratischen Kontrolle über staatliche Regiebetriebe, wie das heute die Gegner einer Privatisierung behaupten? In einem zweiten Schritt soll klargestellt werden, dass Privatisierung nicht bloss eine "harmlose" Eigentumsübertragung darstellt, wie dies heute von vielen Politikern und Wissenschaftlern behauptet wird. Wir vertreten die Gegenthese. Die heutige Privatisierungswelle führt zu einer grundlegenden Umstrukturi-

erung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, in der die staatliche Steuerkapazität mit ihrer Gemeinwohlorientierung und die zu deren Handhabung berufenen Parlamente eindeutig die Verlierer sind. Schliesslich soll aufgeräumt werden mit der Vorstellung, eine Privatisierung führe zu einer Entlastung des Staatsapparats. Am Schluss möchte ich einen bisher kaum diskutierten Aspekt der Privatisierungsdebatte aufwerfen. Macht es Sinn, den Radiowellen, dem Abwasser oder den Hochspannungsleitungen dasselbe rechtliche Gewand anzuziehen, das unsere Urgrossväter in Gestalt des einheitlichen Privateigentumsbegriffs des Zivilgesetzbuches zu Beginn des letzten Jahrhunderts gestrickt haben?

## 1. Zum Status quo ante

Nach der klassischen Theorie zur demokratischen Verwaltung unterstehen sowohl öffentliche Anstalten mit oder ohne Rechtspersönlichkeit als auch in die Verwaltung integrierte Regiebetriebe der Aufsicht von Regierung und Parlament. Die parlamentarische Aufsicht erstreckt sich regelmässig auf Rechnung und Voranschlag; je nach Satzung erfasst sie auch die Genehmigung von Jahresberichten, Grundlagen der Finanzplanung und Betriebsreglemente, in denen etwa besondere Haftungsregeln, Leistungspflichten, Qualifikationsanforderungen und Besoldungsgrundsätze oder Standards für die Versorgungssicherheit festgelegt werden. Obwohl diese Letzteren insbesondere kommunalen und kantonalen Parlamenten – hier sind in der Schweiz die meisten öffentlichen Werke angesiedelt – selten Anlass zu wahrhaft politischen Auseinandersetzungen gaben, kam es früher doch hie und da zu entsprechenden Entscheidungen. Wie immer ging es dabei um die Ausübung politischer Macht. Das "Werk" wurde zum politischen Instrument zur Erreichung dieser oder jener sozial-, konjunktur-, regional- oder gesundheitspolitischer Ziele. Mitunter sollte es auch eine Vorreiterrolle für die Privatwirtschaft einnehmen.

Viele dieser in Staatseigentum befindlichen Werke erwirtschaften beträchtliche, nicht nur auf ihre Monopolsituation zurückgehende Gewinne. Sie waren und sind daher immer auch politisch attraktive Orte politischer Pfründenwirtschaft, Klientelismus und Korruption. So entstanden

eigentliche (informelle) Eigentumsansprüche politischer Clans an diesen Werken, die man freundeidgenössisch unter sich verteilte. Der Strom gehört dem Freisinn, das Wasser den Sozis und das Gaswerk den Christen. Wehe jenen ParlamentarierInnen, die diese friedliche Grundordnung durch unbotmässige Parlamentsinterventionen gestört hätten, indem sie sich etwa die Frage erlaubten, ob dieses oder jenes "Reislein" der parlamentarischen Aufsichtskommission nach Helsinki oder eklatant höhere Löhne der Stromdirektoren gerechtfertigt wären.

Es gibt deren Geschichten viele. Das idyllische Bild vom demokratisch kontrollierten Staatseigentum, wie es angeblich in der Phase vor der Privatisierungswelle bestanden haben soll, trägt. Zutreffend ist aber, dass demokratische Mechanismen dann durchaus zum Zuge kamen, wenn sich Exzesse, Misswirtschaft oder krasse Fehler in der Versorgungspolitik trotz mannhaften Zusammenstehens und Vertuschungsmanövern nicht mehr unter den Teppich wischen liessen. Tatsache ist auch, dass über diese Werke beachtliche staatliche Steuerleistungen erbracht wurden, und dass die Qualität der Leistungen schweizerischer öffentlicher Werke im internationalen Vergleich sehr hoch war und ist.

Trotzdem muss Privatisierung her. Nur dadurch, so wird argumentiert, liessen sich die Exzesse dank dem Segen der Marktwirtschaft an der Wurzel bekämpfen. Und: Die Politik könne Privatbetriebe ebenso gut, wenn nicht besser "steuern", indem sie ihnen in geeigneter Weise den bösen Geist von "Profitmaximierern" austreibe.

## 2. Privatisierung ist mehr als eine blosse Eigentumsübertragung

Damit anerkennen Privatisierungsbefürworter, dass die Eigentumsübertragung als solche nicht Ziel, sondern Mittel der Politik ist. Sie verkennen indessen, dass dieses Mittel seinerseits eine gesellschaftsgestaltende Explosivkraft birgt, wie sie in den 40er und 50er Jahren schon einmal, damals aber in umgekehrter Richtung entfesselt wurde. Wohlverstanden, wir sprechen hier nicht von jenen m. E. fälschlicherweise als "Privatisierung" bezeichneten Prozessen, in denen allgemeines übergeführt wird in besonderes Staatseigentum (etwa einer Aktiengesellschaft, einer Stif-



tung oder einer einfachen Gesellschaft). In diesen Fällen findet zwar eine durchaus markante, indessen reversible Autonomisierung, nicht aber eine Aufgabe der Eigentümerposition des Staates statt, wie sie bei der echten Privatisierung erfolgt. Der in der Schweiz seit Einführung des Zivilgesetzbuches für Staat und Private gleichermaßen umschriebene zivilrechtliche Eigentumstitel wechselt die Hand. Dieser Vorgang ist etwa im Vergleich zu Frankreich sehr einfach, besteht hiezulande für Staatseigentum doch kein spezieller Rechtstitel, etwa im Sinne des "domaine public". Der Titel wird unverändert übertragen und kann unter dem Schutz der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie im Rahmen allfälliger öffentlich-rechtlicher Beschränkungen "nach dem Belieben des Eigentümers" veräussert, verpfändet, aufgeteilt etc. werden. Daraus ergeben sich namentlich folgende drei Probleme:

1. Gegner und Befürworter einer Privatisierung teilen die – berechtigte – Angst, die beschworenen Geister könnten letztlich ebenfalls zu Exzessen, zur Monopolbildung etc. führen. Das neugeborene Kind wird deshalb gleich mit Ermahnungen, Anreizsystemen und einer Vielzahl von Ge- und Verboten eilends aufgebaute öffentliche Politiken gezähmt. Und siehe da: Das Staunen ist allemal gross, wieviel Regulierungsbedarf da ansteht. Niemand hätte geglaubt, dass das Fachwissen der Bähnler oder Stromer so viele Bücher füllt, wie sie nunmehr, da ja Jeder Eisenbahnen betreiben und Strom produzieren können soll, in Verordnungen umgeschrieben werden müssen. Getreu den Grundsätzen der Marktliberalisierung sollen diese heute sicherstellen, dass Alle gleichbehandelt werden. Will man EU- oder WTO-kompatibel sein, sollten diese Regelwerke eigentlich auch umgesetzt werden. Dazu braucht es Regulierungsbehörden, deren Gehälter ins Astronomische steigen. Es sind ja nicht mehr Bähnler, sondern Manager, die in den neuen "Agencies", "Regulatory Boards" etc. arbeiten. Und die neugeborenen Privatrechtssubjekte beginnen sich bald heftig zu streiten, rufen nach staatlicher Regulierung, die knallhart beweisen soll, dass der eine Recht und der andere Unrecht hat. Natürlich braucht es dazu gesetzliche Grundlagen. Deshalb wurden die Parlamentsmühlen angeschmissen und die armen Parlamentarier entweder durch technizistisches Gestrüpp gejagt oder mit Leerformeln abgespiesen. Dem Druck der gefräßigen Neugeborenen, diese teure Regulierungsmaschinerie zu finanzieren, können sie sich kaum wirksam widersetzen. Sie haben A gesagt und müssen nun auch B sagen.

2. Die Promotoren der Privatisierung wollen dem Staat all jene direkten Steuerungsinstrumente entziehen, die er früher dank seiner Eigentümerstellung in der Hand hatte. Diese sollen durch öffentliche Politiken abgelöst werden. Dieses heute teilweise auch von der Linken vertretene Postulat basiert auf einem groben Irrtum. Interventionistische Poilizeipolitiken können diese frühere, auf staatlicher Eigentümerstellung basierende politische Steuerung niemals voll ersetzen. Wäre dem so, so hätten unsere Vorfahren wohl längst auf den teuren Erwerb staatlichen Eigentums verzichtet. Ein Grund dafür, dass sie dies nicht taten, liegt darin, dass Herr und Frau Schweizer als Privatpersonen ebenso ungern an fremdes Eigentum rühren wie als Politiker. Um "Herr oder Frau im Haus" zu sein, brauchen beide "ihr" nach ZGB als Privateigentum ausgewiesenes Eigentumsrecht. Früher war man sich Links und Rechts darüber einig, dass man auch vom solidesten Privatinvestor nicht jene Versorgungssicherheit verlangen konnte, die man eigenen Werken zumutete. Diese sind allemal sicher vor Konkursen, Erbgängen, Verkäufen oder – gesetzwidrigen – Leistungsausfällen.

Ob dieser urschweizerische Reflex richtig oder falsch ist, bleibe hier dahingestellt. Fest steht indessen, dass hiezulande der Staat immer dann einen Eigentumsübertrag (über Kauf oder Expropriation) einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsbeschränkung vorzog, wenn er zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe tiefgreifend in Rechtspositionen Privater eingreifen musste. Diese Tradition wird sich beim heutigen politischen Kräfteverhältnis in der Schweiz in Zukunft kaum ändern. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die erwähnten öffentlichen Regulierungspolitiken die neuen Eigentümer prinzipiell anders behandeln werden als die alten. Der Staat wird daher mit solchen nutzungsrechtsbeschränkenden Politiken zurückhaltendere Ziele verfolgen als er dies als Eigentümer tat.

Die neuen Eigentümer werden diese (verfassungsrechtlich sogar gebotene) Zurückhaltungspflicht des Staates unter Verweis auf Rentabilitätsgesichtspunkte mit Sicherheit auch bald anmahnen. Sie wären sogar schlecht beraten, täten sie dies nicht. Ihr Kalkül wird nur dann aufgehen, wenn auf den neuen Märkten dieselben Regeln gelten wie in der "richtigen" Privatwirtschaft. So werden sie dem Staat und seinen Parlamenten bald einmal vorrechnen, dass diese oder jene von einer öffentlichen Politik geforderte Leistung ohne Anhebung der von einer zweiten öffentlichen Politik festgesetzten Tarifma-

xima nur durch eine Lockerung der von einer dritten Politik festgesetzten Arbeitsschutzbestimmung möglich sei. Andernfalls sähe man sich zur Fusion mit dem wichtigsten Konkurrenten gezwungen, was wiederum von einer vierten Politik im Interesse der wettbewerbsrechtlichen Monopolbekämpfung untragbar wäre. Dem werden die verängstigten Regierungen und Parlamente wohl nur dadurch entgegenzutreten können, dass sie den heute schon geschriebenen Motionen für die Subventionierung der bald einmal "notleidenden" Branchen im Interesse der Volkswirtschaft zustimmen.

3. Von der Privatisierung können wir kein Weniger, sondern eher ein Mehr an Gesetzen und Verwaltungen erwarten. Vieles spricht dafür, dass daraus auch kein autonomer, sondern eher ein abhängiger Staat herausgeht. Trotzdem bleibt als drittes, bisher nicht entkräftigtes Argument zugunsten solcher Operationen jenes der willkommenen Staatseinnahmen. Wenn dies indessen der einzige Grund für Privatisierungen öffentlicher Werke ist, dann müsste er auch explizit angesprochen werden. Bezeichnend ist, dass davon in der politischen Debatte kaum die Rede ist. Und zu Recht. Denn es wäre äusserst beschämend, wenn unsere Generation in Zeiten eines nie erreichten privaten und öffentlichen Wohlstandes heute das Wenige verprasste, das unsere Mütter und Väter in wirtschaftlich schwierigen Zeiten erarbeitet haben und das wir unseren Kindern zur Bewältigung wahrhafter Krisenjahre mitgeben können.

### **3. Autonomieverlust des Staates bedeutet in erster Linie Steuerungsverlust der Parlamente**

Treffen die bisherigen Ausführungen zu, so lässt sich die Frage nach den Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienste auf die Parlamente recht einfach beantworten. In der Tat werden insbesondere kommunale und kantonale Legislativen die Zuständigkeit für die – umstrittenen – Pfründenverteilung unter den massgeblichen Parteien verlieren. Weil dadurch undemokratische Machtpositionen geschliffen werden, ist dieser Verlust nicht zu bedauern.

Auch bei einer nüchternen Betrachtung der Verhältnisse, wie sie vor der Privatisierungswelle bestanden, wird demgegenüber die Möglichkeit einer parlamentarischen Kontrolle von Exzessen, aber auch einer demokratischen Gesellschaftsteuerung kraft Eigentum an öffentlichen Werken wegfallen. Die Parlamente geben damit ein für die kommunale und kantonale Politik beachtliches politisches Steuerungsinstru-



ment aus der Hand. Sie können dieses schon aus Gründen der dafür prinzipiell bestehenden Bundeszuständigkeit auch nicht durch autonome kantonale Regulierungspolitiken kompensieren. Das gilt etwa für das Arbeits-, das Umwelt-, das Verbraucherschutz-, das Wettbewerbs- oder das Gesundheitsrecht. Der gesellschaftspolitische Gestaltungsspielraum kantonaler und kommunaler Parlamente erfährt eine deutliche Beschränkung. Denn Privatisierung erhebt zu Recht den Anspruch, öffentliche Werke in die Rechtsform des bundesweit einheitlich geregelten Privateigentums zu überführen. WTO-Regulierungen und das eidgenössische Binnenmarktsrecht werden insbesondere nicht zulassen, dass der Strom-, Wasser-, der Abwasserreinigungs- oder der Telekommunikationsmarkt durch 26 verschiedene Marktregulierungen in Teilmärkte hinuntergebrochen werden.

Die Privatisierung führt daher unzweifelhaft auch zu einer Zentralisierung und einem Machtverlust der kantonalen und kommunalen Parlamente. Diesen Letzteren bleibt wohl nur noch die Bestimmung darüber, was mit dem Verkaufserlös zu geschehen hat und wer nach dem privaten Gesellschaftsrecht dem Staat allenfalls noch verbleibende Minderheitsaktien in der neugeschaffenen Gesellschaft (ad personam) vertreten soll. Mit der Zustimmung zu einem (für den Konfliktfall vermutlich wenig taugliche Auflagen enthaltenden) Verkaufsvertrags verabschieden sich kommunale und kantonale Parlamente definitiv vom betroffenen Politikfeld.

Das Bundesparlament erhält demgegenüber den wenig schmeichelhaften Auftrag, die umfangreichen rechtlichen Grundlagen für die Regulierung der neuen Märkte bereitzustellen. Weil es sich dabei über weite Strecken nur um eine rechtsstaatlich einwandfreie Betonierung in- und ausländischer Marktusancen handelt, in die jedenfalls nach dem Willen der Promotoren der Privatisierung möglichst wenig "marktverzerrende" Elemente eingebaut werden sollten, wird der parlamentarische Handlungsspielraum dabei noch enger sein als bei Leistungsaufträgen für autonomisierte, im öffentlichen Eigentum verbleibende Bundesanstalten (SBB, Telecom oder Post).

Durch diese – gewollte – Entpolitisierung der Politik der öffentlichen Unternehmen und deren Repolitisierung im Sinne des durchaus parteilichen Programms des "Marktes" werden wesentliche Bereiche der infrastrukturellen Ausstattung unseres Landes der öffentlichen Kontrolle durch die Hundertschaften kommunaler und kantonaler Parlamente entzogen.

#### 4. Der Souverän und das Privateigentum

Wenn dann doch à tout prix privatisiert werden muss, bleibt immer noch die Frage, wohin denn die Reise gehen soll. Es ist m. E. unverständlich, weshalb bisher kaum je die Frage gestellt wurde, ob den neuen Eigentümern das alte Gewand des mit Erlass des Zivilgesetzbuches im Jahre 1912 gestrickten Privateigentums überhaupt noch passt.

Man will modern sein und privatisiert in eine Rechtsform hinein, die Anfang des letzten Jahrhunderts entstand, wo es z. B. noch kaum Städte, Elektrizität, geschweige denn Telekommunikation gab. Damals hatte bekanntlich Eugen Huber grosse Schwierigkeiten, die alten kantonalen Eigentumsdefinitionen unter einen Hut zu bringen. Es gab insbesondere im Mittelfeld zwischen Privat- und Staatseigentum eine Vielfalt von Rechten an kollektiven, von mehreren Personen gemeinschaftlich genutzten "Sachen". Diese Rechte wurden durch sehr präzise Regelwerke reguliert. Diese waren insbesondere in der Lage, konkurrierende Nutzung im öffentlichen Interesse miteinander abzustimmen.

Warum sollen wir eigentlich an einem solchen einheitlichen Eigentumsbegriff festhalten, wo doch die Nutzungssituationen an den davon betroffenen "Sachen" wohl heute noch komplexer sind als damals? Diese Frage stellt sich unabhängig von der gegenwärtigen Privatisierungsdiskussion. Sie wird insbesondere bedeutsam im Zusammenhang mit der zunehmend komplexeren Nutzungssituation bei natürlichen Ressourcen, wie Wasser, Luft und Luftraum, Boden, Biomasse, aber auch Landschaft oder bei kulturellen Ressourcen, die im Interesse des Erhalts ihrer Selbstregenerierungskapazität nachhaltiger genutzt werden müssen. Hier fordert schon die klassische Ökonomie, dass die Nutzungsrechte konkurrierender Nutzergruppen genauer definiert und aufeinander abgestimmt werden. Für die Umschreibung solcher Rechte an materiellen und immateriellen Gütern und Dienstleistungen, die aus ein und derselben "Sache" gezogen werden, ist der zivilistische Eigentumsbegriff als Vollrecht kaum geeignet.

Ähnliche eigentumsähnliche Titel liessen sich nun auch an den Leistungen staatlicher oder privatisierter öffentlicher Werke vorstellen. Diese müssten ihrerseits mit den neugeschaffenen Eigentumstiteln für die entsprechenden Strom-, Wasser- oder Telekommunikationswerke abgestimmt werden. Unter diesem Gesichtswinkel hat die gegenwärtig laufende Privatisierungsdebatte wenigstens einen Vorzug: Sie

bringt die seit den späten 60er Jahren stillgelegte Eigentumsdebatte neu ins Rollen und eröffnet auch den Parlamenten neue Perspektiven. Denn man kann zeigen, dass bei der politisch-administrative Gesellschaftsteuerung die eigentumsrechtliche Grundordnung und die öffentliche Politiken stark interagieren. Ein Zugewinn an Steuerung über die eigentumsrechtliche Grundordnung könnte durchaus dazu beitragen, Zahl und Interventionstiefe der Hundertschaften öffentlicher Politiken zu reduzieren. An einer solchen Verwesentlichung wahrhaft demokratischer gesellschaftlicher Steuerung haben nicht zuletzt auch Parlamente ein hohes Interesse.





# Privatisierungen aus der Perspektive des Parlamentes: zum Beispiel die gescheiterte Ausgliederung des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (1. Kurzreferat)

Dr. Regula Enderlin Cavigelli, Präsidentin der Finanzkommission des Gemeinderates, Zürich

**Es geht hier darum, aus Sicht einer Parlamentarierin die politische Auseinandersetzung um die Ausgliederung des städtischen Elektrizitätswerkes – "unserem ewz" eben – zu schildern.**

**Ende 1999 stellte der Stadtrat dem Parlament den Antrag, das Elektrizitätswerk auszugliedern und in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. Anders als es das übergeordnete Thema dieser Tagung vermuten lässt, handelte es sich also nicht um eine eigentliche Privatisierung, sondern lediglich um eine Ausgliederung. Die vorgesehene Aktiengesellschaft sollte die Struktur einer Holding mit verschiedenen Tochtergesellschaften haben. Der Verkauf von Aktien an Dritte war vorgesehen. Die Stadt hätte aber übers Ganze gesehen mindestens 51% der Aktien behalten müssen. Sie wäre also Mehrheitsaktionärin geblieben.**

Die Stadt Zürich war damals mit einem Bilanzfehlbetrag von 1,5 Mia. Fr. hochverschuldet. Durch diese Ausgliederung wäre ein Aufwertungsgewinn von 400 Mio. Franken realisierbar gewesen. Für alle auf den ersten Blick ein starkes Argument. Aber es wäre eben nur ein Buchgewinn gewesen und kein Cash, solange nicht effektiv Aktien verkauft worden wären. Im Verlaufe des zähen politischen Ringens machten der Stadtrat und die rechte Ratshälfte folgende wesentlichen Zugeständnisse: An der Tochtergesellschaft, die über das Stromverteilnetz verfügt hätte, hätte die Stadt zur Absicherung ihrer Mehrheit nicht nur 51% sondern 60% der Aktien halten müssen, und das Parlament hätte den Leistungsauftrag für die Aktiengesellschaft verabschieden, und damit einen gewissen politischen Einfluss behalten können. Hätte, wäre, Sie erkennen den Ausgang.

Allen Beteiligten war klar, der Strommarkt war dynamischer geworden und würde noch dynamischer werden. Klar war auch, dass man schnell reagieren können muss, wenn man sich am Markt als Anbieter erfolgreich behaupten will. Und das ist auch in Zürich nicht anders, das Parlament ist nicht der Ort der schnellen Entscheide. Aber dennoch ging dieser eigentlich gemässigte Antrag der linken Ratsseite zu weit, und wie sich im Juni des vergangenen Jahres herausstellte, hatten wir dabei das Volk auf unserer Seite. – Warum? Das Elektrizitätswerk besitzt einerseits die

Stromproduktionsanlagen, Stauseen im Bündnerland zum Beispiel, und es besitzt das ganze Stromverteilnetz, die Leitungen und Kabeltrassees also. Die Stromproduktionsanlagen interessierten in dieser Diskussion weniger, hier hätte man sich eine Ausgliederung allenfalls noch vorstellen können. Bestritten war die Vorlage vor allem, weil das Stromverteilnetz betroffen war. Das Verteilnetz ist ein natürliches Monopol. Es werden nie zwei elektrische Leitungen pro Haus verlegt werden, aus welchen man dann auswählen kann, und deshalb wird hier auch nie ein Markt spielen können. Und wo ohnehin nie ein Wettbewerb spielen kann, ist immer noch – davon bin ich felsenfest überzeugt – die öffentliche Hand die beste Garantin für das allgemeine Wohl. Wir Linken waren deshalb ganz entschieden der Überzeugung, dass das Netz in die Öffentliche Hand und nicht in eine Aktiengesellschaft gehöre. Das Parlament sollte in Vertretung des Volkes und seiner Interessen die Oberaufsicht über die Stromverteilung behalten.

Damit sind wir bei einem weiteren Kernpunkt der Diskussion angelangt: Aktiengesellschaften haben den Interessen ihrer Aktionäre zu dienen. Solange dies zu 100% die öffentliche Hand ist, mag dies keine grosse Rolle spielen. Aber bei uns war vorgesehen, übers ganze 49% des Aktienkapitals veräussern zu können. Dies kann je nach Aktionären auf die Firmenpolitik entscheidende Auswirkungen haben. Ob dann die langfristigen Interessen der Öffentlichkeit immer noch über den Interessen der anderen Kapitalgebern gestanden hätten, bezweifelten wir. Und wessen Interessen hätten bei der Festsetzung der Tarife im Vordergrund gestanden? Wir wollten nicht, dass Private aus der guten Substanz des städtischen Elektrizitätswerkes Profit schlagen.

Das zentrale Thema bei politischen Kontroversen ist natürlich die Frage, "wer gewinnt und wer verliert an Einfluss?". Und diese Frage war hier einfach zu beantworten. Gewinnerin wäre der Stadtrat, die Exekutive gewesen, allenfalls neue Aktionäre, Verliererin das Volk und der Gemeinderat. Der Gemeinderat hätte seine Kontrollfunktion verloren und gemeinsam mit dem Volk auch die Möglichkeit, das Finanzreferendum zu ergreifen. Es wurde deshalb auch lange Zeit darüber diskutiert, wie ein Mitspracherecht für das Parlament auch bei

einem ausgegliederten Elektrizitätswerk erhalten werden kann. Für eine öffentlich-rechtliche Anstalt, bei welcher die Oberaufsicht beim Parlament belassen worden wäre, fehlte die rechtliche Grundlage. Solche sind nur für kantonale Körperschaften vorgesehen, und weder der Stadtrat noch die Bürgerlichen konnten sich dafür erwärmen. Die Idee, das Parlament könnte die Aktionärsrechte ausüben, wurde als originell aber als rechtlich problematisch und in der Umsetzung schwer praktikabel eingeschätzt. Den Vorschlag, das Parlament könnte zumindest einige Verwaltungsräte stellen, erachteten viele als nicht wesentlich demokratischer als das Modell des Stadtrates, weil auch diese Verwaltungsräte vom Parlament nicht wirklich in die Pflicht hätten genommen werden können und auch nicht mehr Transparenz geschaffen hätten. Schliesslich blieb der Vorschlag, das Parlament könnte den Leistungsauftrag verabschieden, und so einen gewissen Einfluss auf die Firmenpolitik haben. Dieser Vorschlag wurde letztlich weiterverfolgt. Ob sich allerdings eine AG mit einem Leistungsauftrag führen lässt, war umstritten. In Zürich kennen wir Leistungsaufträge vor allem aus der Sozialpolitik: hier werden die meisten Leistungsanbieter so geführt. Leistungsaufträge sind im qualitativen Bereich schwer zu formulieren und noch schwieriger zu kontrollieren. Wie hätte man im Falle des Elektrizitätswerkes beispielsweise das von vielen Stadtzürchern geschätzte Engagement für den Umweltschutz in einem Leistungsauftrag griffig formuliert, nicht nur in einer allgemeinen Floskel?

Sie sehen, einen überzeugenden Weg zur Wahrung der demokratischen Rechte des Parlamentes und des Volkes sowie eine realistische Kontrollmöglichkeit des Parlamentes fanden wir nicht.

Wesentlich zum für den Stadtrat negativen Ausgang beigetragen hat schliesslich, dass man bei einer Zustimmung zur Vorlage weitere Ausgliederungen befürchtete z.B: Verkehrsbetriebe und Wasserversorgung. Für den Volksentscheid hatten dann auch die schlechten Erfahrungen mit dem privatisierten Flughafen und dem Leistungsabbau bei der Post ihren wesentlichen Beitrag geleistet. Man wollte einmal ein Zeichen setzen und Stop sagen. Und das ist uns, denke ich, auch nachhaltig gelungen.





# Privatisierung der öffentlichen Dienste: Parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht: Anschauungsbeispiel Walliser Kantonalbank (2. Kurzreferat)

Dr. Odilo Guntern, Brig

**In meinem Beitrag werde ich nicht die generelle Problematik der Privatisierung, sondern den spezifischen Aspekt der demokratischen Problematik einer Privatisierung öffentlicher Dienste behandeln, die Frage: Wie kann der Gesetzgeber nach der Privatisierung öffentlicher Dienste seinen Einfluss wahren? Anschauungsbeispiel: Walliser Kantonalbank.**

## 1. Universalbank als öffentliche Aufgabe

Als Vorbemerkung sei darauf hingewiesen, dass die Aufgabe, die Dienste einer Universalbank zu erfüllen, wie dies der Walliser Kantonalbank vorgeschrieben ist, nicht zu den so genannten unausweichlichen Staatsaufgaben gehört. Zu diesen gehören die Rechtsetzung, die Rechtdurchsetzung, die Justiz, die Zwangsvollstreckung, die Polizei, die Armee.

Die Walliser Kantonalbank – mit Staatsgarantie abgesichert und unter staatlicher Beteiligung stehend – erfüllt ihre Aufgaben aus wirtschaftspolitischen Gründen. Es besteht weder ein Ausschliesslichkeitsanspruch noch die zwingende Notwendigkeit einer staatlichen Erfüllung.

## 2. Rechtliche Grundlage - Demokratieprinzip

Die Walliser Kantonalbank ist als erste Kantonalbank in eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 763 OR umgewandelt worden. Dies geschah durch ein Gesetz.

Der Privatisierungsentscheid stützt sich somit auf eine gesetzliche Grundlage, auf das Kantonalbankgesetz vom 01.10.1991, das am 08.12.1991 dem Walliser Volk zur Abstimmung unterbreitet und mit grossem Mehr angenommen worden ist. Die Gründe, die für die Privatisierung aufgeführt worden sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Privatisierung soll zur

- effizienten Aufgabenerfüllung, zur
- Entpolitisierung und zur
- unternehmerischen Flexibilisierung führen.

Die Privatisierung sollte also nicht zu mehr, sondern zu weniger staatlicher Einflussnahme führen.

## 3. Form der Privatisierung

Durch das Kantonalbankgesetz wird die Walliser Kantonalbank organisatorisch weitgehend dem Privatrecht zugeordnet. Die Bank hat als Aktiengesellschaft eine eigene Rechtspersönlichkeit, verschieden und unabhängig von jener des Kantons Wallis.

Diese Rechtspersönlichkeit, Walliser Kantonalbank, hat ihre eigenen Organe: Verwaltungsrat, Generaldirektion, Revisoren (interner Revisor und Bankrevisor).

Bei dieser Privatisierung handelt es sich aber lediglich um eine Teilprivatisierung. Sie besteht nämlich darin, dass der Staat Wallis die Walliser Kantonalbank in eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft umformte und ein Teil der Aktien an Drittpersonen veräusserte. Es handelt sich somit um eine Vermögensprivatisierung. Durch diesen Entscheid ist das Dotationskapital der Bank in Aktienkapital umgewandelt worden.

Die Bank weist ganz klar auch öffentlich-rechtliche Züge auf, so ist der Kanton zwingend mehrheitlich beteiligt. Art. 7 Abs. 2 besagt: "Mindestens 51 Prozent der Anzahl Aktien und des Stimmrechts bleiben im Besitz des Kantons und dürfen nicht veräussert werden."

Das Aktienkapital beträgt 150 Mio. Franken, aufgeteilt in 2'200'000 Namensaktien zu je Fr. 50.–, 400'000 Inhaberaktien zu je Fr. 100.–.

Der Staat Wallis besitzt sämtliche Namensaktien. Der Staat Wallis besitzt zusätzlich 39'141 Inhaberaktien mit einem Wert von Fr. 3.9141 Mio. Franken. Total besitzt der Kanton Wallis somit 75.94% des Kapitals und 86.13% der Stimmrechte.

Zudem haftet der Staat für alle Verbindlichkeiten der Bank (Staatsgarantie – Art. 5 des Kantonalbankgesetzes). Diese Bestimmungen bedingen wiederum Überwachungsaufgaben des Staates.

## 4. Aufsicht

Der Einflussbereich der Politik bzw. die demokratischen Mitwirkungsrechte sind durch diese Auslagerung, durch die Teilprivatisierung, somit keineswegs aufgehoben worden.

Der Grosse Rat und der Staatsrat (Art. 21 und 22 des Kantonalbankgesetzes) nehmen Überwachungsaufgaben wahr.

Die Politik nimmt allerdings keine bankengesetzlichen Aufsichtsfunktionen mehr wahr.

Ihre Kontrollen beschränken sich einzig auf die Einhaltung kantonaler Gesetzesvorschriften, welche über die Anforderungen der eidgenössischen Bankengesetzgebung hinausgehen. Die bankengesetzliche Fachaufsicht obliegt der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK). Die Walliser Kantonalbank ist seit dem 01.01. 1997 der vollen Aufsicht der EBK unterstellt.

Seit diesem Datum ist die EBK zuständig, um zu prüfen, ob sich die Bank an die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen und die Ausführungsbestimmungen hält und die Anforderungen dieser Gesetzgebung erfüllt. Die bankspezifische Kontrolle fällt somit einzig und allein der EBK zu.

Der Gesetzgeber hat es anlässlich der letzten Revision des Kantonalbankgesetzes abgelehnt, neben der Aufsicht der EBK parallel noch eine fachspezifische Aufsicht durch den Grossen Rat oder den Staatsrat einzuführen. Er hat es auch abgelehnt, eine Verantwortlichkeit für diesen Bereich zu übernehmen und dadurch unter Umständen "organ de fait" zu werden.

Der Grosse Rat prüft, gestützt auf Art. 21 des Gesetzes, ob die Bank die Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes einhält, insbesondere ob die allgemeine Geschäftspolitik mit dem im Gesetz vorgesehenen Zweck übereinstimmt.

Gemäss dem Zweckartikel hat die Bank nämlich – in den Grenzen der Vorsichtsregeln der Branche – zu einer ausgewogenen Entwicklung der Walliser Wirtschaft beizutragen.

Zu bestimmen, wie dieser Zweck umgesetzt werden soll, ist Aufgabe des Verwaltungsrates. Er bestimmt die Geschäftsführung und definiert die Führungsgrundsätze, die Art und Weise der Umsetzung der Bankaufgaben. Dem Grossen Rat obliegt die politische Aufsicht über diese Zweckerfüllung.



Um diese Aufsichtsaufgabe besser erfüllen zu können, hat der Staatsrat jedes Jahr zuhänden des Grossen Rates einen Bericht vorzulegen, in dem er die Eignerstrategie des Staates in seiner Eigenschaft als Hauptaktionär und Garant und die Beurteilung über den spezifischen Bericht des externen Revisors darzulegen hat.

Aufgrund der Gesetzesrevision vom Frühjahr 2001 hat nämlich der externe Bankrevisor alljährlich zuhänden des Staatsrates einen spezifischen Bericht über

- die Situation der Eigenmittel der Bank
- die Methoden der Festlegung und Beurteilung der Risiken
- die Überprüfung der Rückstellungen und Amortisationen
- die Möglichkeiten der Ausschüttung von Dividenden zu erstellen.

Wenn der Grosse Rat orientiert ist über die Eigenmittel der Bank, die in einem Verhältnis zu den Ausleihungen der Bank stehen müssen, wenn der verantwortliche bankexterne Revisor eine Beurteilung der Risiken vorlegen muss, mit den erforderlichen Rückstellungen und Amortisationen, dann kann selbst ein Grossrat, der keine Bankbilanz lesen kann, eine Beurteilung der Bank vornehmen. Dann haben der Staatsrat und der Grosse Rat ein Instrument zur Verfügung, das es ihnen erlaubt, die Risiken, die mit der Staatsgarantie verbunden sein könnten, zu beurteilen.

Der Staatsrat seinerseits übt jene Rechte gegenüber der Bank aus, die mit Aktienbesitz zusammenhängen (Art. 22 des Kantonalbankgesetzes).

Ich habe Ihnen dargelegt, wie die Besitzverhältnisse sind. In der Generalversammlung der Aktiengesellschaft hat somit der Staatsrat das Sagen. Er beherrscht die Entscheidungen der Generalversammlung, insbesondere die Ernennung der Verwaltungsräte. Er hat ein Vorschlagsrecht für die Bezeichnung des Präsidenten und Vizepräsidenten des Verwaltungsrates. Er prüft den bereits genannten spezifischen Bericht des Bankrevisors und rapportiert hierüber an den Grossen Rat.

Abschliessend kann daher gesagt werden, dass die Teilprivatisierung der Bank ein neues rechtliches Kleid gegeben und damit die Autonomie der Bank erhöht hat. Der Grosse Rat hat seine bisherige ständige Kommission "Walliser Kantonalbank" aufgehoben und dadurch seine direkte Aufsicht verringert. Über die Berichte des Staatsrates wird er aber seine gesetzlich vorgesehene Aufsicht weiterhin voll ausüben können.

Der Staatsrat als Mehrheitsaktionär wird seinerseits seine Aufsicht über die Generalversammlung, über den spezifischen Bericht des externen Bankrevisors, ausü-

ben und dadurch seinen gesetzlichen Aufsichtspflichten nachkommen können. Entbunden sind beide Instanzen von der Fachaufsicht, die vollumfänglich der EBK zugefallen ist.

#### **Quellen und Literatur:**

Gesetz vom 1.10.1991 über die Walliser Kantonalbank. Gesetzessammlung des Kantons Wallis, No. 1931

ÜBERSAX Peter, Privatisierung der Verwaltung ZBL 8/2001, 39b ff.

HÄNER Isabelle, Privatisierung staatlicher Ausgaben (Finanzierungsprivatisierung) unter verfassungsrechtlichen Aspekten ZBL 8/2001, 423 ff.



# La haute surveillance du Parlement sur les services publics (3ème bref rapport)

Simon Epiney, Conseiller aux Etats, Vissoie (VS)

**Chaque fois qu'une décision est prise par une autorité, il est nécessaire de pouvoir mesurer ses effets afin de la corriger au besoin et à temps. Cette exigence postule la mise en place d'une surveillance diversifiée. Il incombe par exemple au Conseil fédéral d'exercer un contrôle sur l'administration. Au besoin, il doit agir en lieu et place de l'organe défaillant. Quant au Parlement, son rôle se borne à assumer la haute surveillance sur le Conseil fédéral, mais sans se substituer à l'Exécutif. En cas de manquement, le Parlement doit dénoncer les carences, proposer des solutions pour y remédier et mettre le Conseil fédéral en face de ses responsabilités. La sanction finale pourrait être la non réélection. Dans la pratique, il existe trop de cuisiniers dans la cuisine (contrôle fédéral des Finances, délégation des Finances, Commissions parlementaires, etc...). Chaque Conseiller fédéral préfère sa liberté d'action plutôt qu'imposer des contrôles et des injonctions. Les moyens juridiques et institutionnels sont restreints par le manque de disponibilité et les faiblesses inhérentes au système collégial. Quant au Parlement de milice, il montre régulièrement ses limites face à la multiplication des dossiers et leur complexité. La débâcle de la Caisse fédérale de Pensions est un exemple révélateur des insuffisances manifestes du contrôle à tous les échelons.**

## 1. Evolution du rôle de l'Etat

Suite à la chute du mur de Berlin, l'avènement de la mondialisation, l'explosion des déficits publics, le besoin de concurrence, le manque de flexibilité au sein de l'administration, la nécessité de s'aligner sur les critères de convergence de Maastricht, l'évolution technique, l'Etat a dû se remettre en question.

De rempart contre l'injustice et la précarité ou l'insécurité, l'Etat devient de plus en plus un prestataire de services.

Des tâches publiques sont privatisées, confiées à des organes paraétatiques ou déléguées à des offices soumis à la nouvelle gestion publique.

Cette nouvelle approche du service public requiert une plus grande latitude d'organisation et de gestion en faveur de l'Institution concernée mais nécessite en revanche une plus grande surveillance.

Cette dernière doit porter, au niveau de la Haute Surveillance, dans le respect des critères de légalité, régularité, opportunité, efficacité et efficience économique.

## 2. La haute surveillance dans le service public

Depuis quelques mois, les partis gouvernementaux se préoccupent des mesures prises notamment par les organes des PTT, Swisscom et CFF.

Ce sont en effet les conseils d'administration des trois entreprises qui assument dorénavant, non seulement la conduite, mais encore la responsabilité politique de leur bonne marche.

Les Commissions de Gestion et des Finances ont été dépossédées d'une grande partie de leurs prérogatives puisqu'auparavant elles examinaient les rapports de gestion et les comptes, leur budget, les demandes de personnel, etc...

Dorénavant, il incombe au Département (DETEC) pour le compte du Conseil Fédéral de servir d'interlocuteur aux entreprises.

Le Conseil fédéral a défini des objectifs stratégiques à ces entreprises et reste compétent pour les nominations, approuve les rapports de gestion et des comptes.

Les Commissions parlementaires ne sont dès lors plus investies de larges compétences vis-à-vis des ex-régies, mais à l'égard du Conseil fédéral dont elles vérifient s'il a rempli son mandat et comment il a exercé ses attributions.

Les activités des entreprises ne sont donc plus soumises directement à la haute surveillance du Parlement.

Cette nouvelle donne fait l'objet d'une intense discussion entre les Commissions parlementaires qui peinent à redéfinir la notion de haute surveillance.

Elles s'interrogent en particulier sur la manière dont le Conseil fédéral définit ses objectifs stratégiques, comment il contrôle leur mise en œuvre?

Comment ses objectifs sont-ils atteints?

Comment fonctionnent les délégations de compétences?

Le Conseil fédéral a-t-il rempli entièrement, avec objectivité et dans les délais, les missions qui lui ont été assignées?

A-t-il défendu les intérêts de l'actionnaire, assumé le rôle de gardien du patrimoine, de garant de la cohésion nationale et sociale, de défenseur du Service public, etc... ?

Pour améliorer l'efficacité de la Haute Sur-

veillance, le Parlement travaille par séances communes entre Commissions de gestion, des Finances et des Transports et Communications et leurs secrétariats.

Des corapports sont parfois exigés dans le respect du bicaméralisme, de l'égalité de compétence entre Commissions en particulier.

## 3. Conclusions

Tétanisé par l'ouverture des marchés et par la force de l'économie, le Parlement navigue à vue.

Il sait qu'il n'y a rien de constant si ce n'est le changement. Mais la grogne augmente au sein de la population. A force de limiter son devoir de contrôle, l'Autorité entame sa crédibilité. Il y a donc urgence à renforcer la haute surveillance peut-être par une Commission permanente de contrôle, fruit de la fusion entre la Gestion et la Finance.



# Le parlement face à la dynamique de la nouvelle gestion publique

Matthias Finger, Professeur de Management des Entreprises Publiques, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne<sup>1</sup>

**Dans ce texte, j'aimerais montrer que la nouvelle gestion publique en général, et la gestion par prestations en particulier, engendre une dynamique qui contient, entre autres, le danger du "managérialisme", c'est-à-dire le danger de réduire l'action politique à la gestion de produits ou de services. Afin de contrebalancer ce danger, je propose de clarifier les rôles des différents acteurs impliqués dans la gestion des affaires publiques, dont notamment les rôles de l'administration et du gouvernement, mais surtout celui du parlement, car c'est lui qui est le plus "menacé" par l'introduction de la gestion par prestations. Le texte conclut avec une proposition concrète concernant les responsabilités respectives du gouvernement et du parlement lorsqu'il s'agit de gérer par prestations.**

## 1. Introduction

Ce texte veut donc contribuer à clarifier les rôles respectifs du gouvernement et surtout du parlement dans la nouvelle gestion publique à la suite de l'introduction de la gestion par contrats de prestations. En effet, avec la nouvelle gestion publique, l'exécutif gère en principe l'administration par le biais de contrats de prestations. Le parlement quant à lui doit aussi disposer d'un instrument adapté à son niveau de décision. Si celui-ci avait traditionnellement adopté un budget annuel par ligne et opéré aux contrôles habituels principalement orienté sur les moyens, le contrat de prestations définit dorénavant une enveloppe globale liée à des prestations fournies par une unité administrative. Plus précisément, la question est donc de savoir ce que le parlement adopte et comment il effectue le contrôle. Ce texte montre d'une part l'évolution probable et déjà en voie de réalisation dans les expériences de nouvelle gestion publique, et lui oppose d'autre part une autre approche, qui vise à maintenir la primauté du politique sur la gestion des prestations.

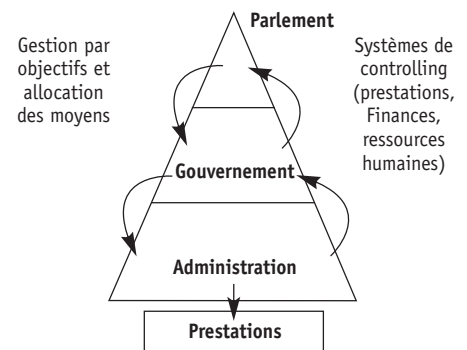
Afin de clarifier les rôles du gouvernement et du parlement dans la nouvelle gestion publique, ce texte procède par étapes: dans un premier temps, il présente la logique de la gestion par prestations et les

dangers que cette logique peut engendrer pour le travail du parlement notamment. Dans un deuxième temps, ce texte présente la logique des politiques publiques et montre le choix auquel le parlement est confronté dans la nouvelle gestion publique. Dans un troisième temps, le texte se prononce très clairement pour l'une des deux logiques, à savoir la logique des politiques publiques qu'il rappelle brièvement. Conséquemment, dans un quatrième temps, les trois fonctions clé du parlement dans la nouvelle gestion publique sont rappelées, à savoir les fonctions de législation, de contrôle, et de vote du budget, et ceci pour montrer que ce sont surtout les deux dernières fonctions qui sont particulièrement affectées par la gestion par prestations. C'est la fonction budgétaire qui sera alors particulièrement approfondie dans un cinquième temps. Finalement, ce texte conclura par quelques considérations générales sur l'avenir de la nouvelle gestion publique à l'intérieur d'un contexte de politiques publiques et de fourniture du service public plus généralement.

En effet, la gestion publique par prestations apporte un changement fondamental dans la manière de considérer le service public: dorénavant le point de départ est le citoyen/client/consommateur à qui l'administration offre des services ou des prestations mesurés par des indicateurs de qualité, de volume et de coût. Cette manière de faire rajoute une nouvelle logique qui va devoir coexister avec la logique traditionnelle, où l'administration met en oeuvre des politiques publiques par le biais d'actes administratifs. Aussi, cette nouvelle manière de voir l'activité administrative a des implications considérables sur la manière avec laquelle ces prestations sont managées: l'unité administrative rendant ces services doit tendre à une gestion des prestations par objectifs, assortie d'une liberté d'action pour les atteindre. Finalement, cette unité administrative s'engage à fournir les prestations convenues, ce qui implique qu'elle contracte avec l'exécutif qui lui alloue une enveloppe globale.

## 2. La logique de gestion par prestations

Le danger de cette logique de gestion par prestations est qu'elle engendre une dynamique qui pousse l'exécutif à reproduire cette même manière de gérer à son niveau, en construisant notamment un système de controlling financier, des ressources humaines, et des prestations. De plus, il n'y a aucune raison logique, justifiant pourquoi cette gestion des prestations devrait s'arrêter au niveau de l'exécutif. Au contraire, on peut argumenter – comme le fait Schedler lorsqu'il parle du "controlling parlementaire" – que ce système de gestion des prestations, raisonnablement agrégé, devrait remonter jusqu'au parlement (controlling parlementaire)<sup>2</sup>. Le schéma suivant illustre cette idée d'une cascade de gestions des prestations allant du parlement jusqu'à l'administration en passant par le gouvernement:



Or, cette manière de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement, telle qu'elle est actuellement proposée par l'Université de St.Gall et mise en oeuvre notamment dans les cantons de Zürich et de Lucerne, n'est pas souhaitable, et ceci pour cinq raisons différentes:

- Le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement engendre une surcharge et, à la fin, un blocage du parlement, qui ne peut matériellement pas gérer toutes les prestations offertes par l'administration.

<sup>1</sup> Une première version de ce texte à été élaboré pour la Démarche de Modernisation (DM) de l'Etat de Vaud. J'aimerais ici remercier M. Jean-Marc Schwab, directeur de la DM pour ces commentaires critiques et constructifs.

<sup>2</sup> Schedler, K. (1995). Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Berne: Paul Haupt; Schedler, K. & I. Proeller (2000). Public Management. Frankfurt: UTB.



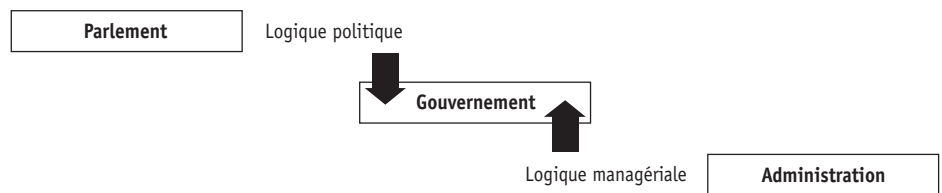


- Le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement engendre ainsi potentiellement un conflit d'intérêts entre le parlement et le gouvernement, car il ignore les spécificités de chacun, les alignant dans une hiérarchie de gestion. Si le parlement réussissait à gérer par prestations, le gouvernement serait en fait superflu. S'il ne réussit pas, ce qui est probable, il perd du pouvoir.
- Aussi, le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement évacue la fonction fondamentalement politique du parlement, dont le but n'est pas de gérer des prestations, mais de définir et de contrôler l'atteinte d'objectifs politiques.
- Cette manière de faire réduit la fonction de contrôle du parlement à une fonction de controlling. En effet, le parlement devient partie prenante dans la gestion, ce qui fait que la fonction de contre-pouvoir se déplacera vers le système judiciaire avec le danger d'un gonflement de l'appareil juridique.
- Finalement, le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement évacue la logique politique au profit d'une logique managériale, et ouvre ainsi la voie à une critique de fond (critique dudit "managérialisme")<sup>3</sup>. En tant que tel, ce système est illusoire.

Pour ces différentes raisons, il ne faut donc pas céder à la tentation de faire remonter la logique managériale de gestion des prestations jusqu'au niveau du parlement.

### 3. Confrontation de deux logiques

Ainsi, dans la nouvelle gestion publique deux logiques fondamentalement antinomiques s'affrontent, à savoir une logique politique (top-down, politiques publiques) et une logique managériale (bottom-up, gestion des prestations). Comme il n'est ni possible ni souhaitable de tirer la logique managériale de gestion des prestations jusqu'au niveau du parlement, il est impératif de trouver une articulation entre la logique managériale et la logique politique. Cette articulation doit non seulement être cohérente, mais également praticable et durable. De manière schématique, le défi de cette articulation peut être représenté comme suit:



Il ressort clairement de ce graphique que le véritable défi de l'articulation de ces deux logiques incombe au gouvernement. C'est notamment lui qui doit traduire les objectifs politiques contenus dans des lois et des décrets en prestations. Le parlement, quant à lui, doit principalement obéir à une logique politique (définition et contrôle des objectifs politiques), tandis que l'administration doit principalement obéir à une logique managériale (production et gestion des prestations).

Ainsi, la nouvelle gestion publique met le parlement devant un choix entre deux logiques: d'une part il peut choisir la gestion des prestations, et ceci en plus de toutes ses activités traditionnelles, avec pour danger de se rendre impuissant. Ou alors, d'autre part, il peut volontairement se focaliser sur la définition stratégique des objectifs politiques et du contrôle de l'atteinte de ceux-ci. Or, c'est cette deuxième perspective qui est à mon avis la seule viable à long terme. C'est également la seule perspective qui respecte le graphique ci-dessus de l'articulation des deux logiques politiques et managériales. Ce texte ne poursuit donc pas plus loin la première perspective qui consiste à faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement, et qui est à l'heure actuelle notamment pratiquée en Suisse Allemande. Par contre, il veut présenter plus en détail la deuxième perspective visant à articuler les deux logiques.

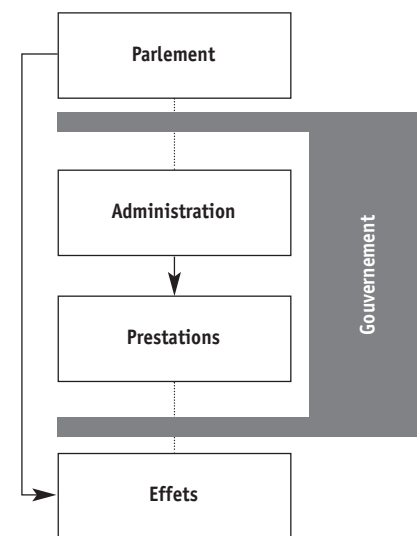
Or, afin de mieux comprendre toutes les implications de cette deuxième perspective, il faut préalablement rappeler la logique des politiques publiques, c'est-à-dire cette logique même qui devra s'articuler avec la logique managériale.

### 4. Description de la logique des politiques publiques et rôle du parlement

Dans une logique de politiques publiques il est nécessaire de distinguer entre les objectifs politiques d'une part et la traduction de ces objectifs en activités administratives d'autre part. Dans la nouvelle gestion publique, les objectifs politiques ont leur équivalent dans les "effets", tandis qu'aux activités administratives correspon-

dent ce que l'on peut appeler les "prestations". Même si ce n'est pas toujours le parlement qui définit ces objectifs politiques (qui sont souvent élaborés par l'administration et/ou le gouvernement), la responsabilité des objectifs politiques et donc des effets incombe, dans le système Suisse, au parlement. Ainsi, on peut dire que, dans la nouvelle gestion publique, le parlement est responsable de la réalisation des effets, l'administration – sous la surveillance du gouvernement – de la réalisation des prestations, et le gouvernement de l'articulation entre les deux, c'est-à-dire de la traduction des objectifs politiques en prestations.

Le graphique suivant résume cette traduction de la logique des politiques publiques dans le langage de la nouvelle gestion publique:



Compte tenu de cette logique des politiques publiques et des responsabilités de chacun des acteurs qui en découlent dans la nouvelle gestion publique, il s'agit maintenant de clarifier les fonctions concrètes du parlement. Le parlement a traditionnellement de multiples fonctions, dont notamment la législation, la haute surveillance, et le vote du budget.

Dans le contexte de la nouvelle gestion publique, c'est principalement le fonctionnement de la haute surveillance (contrôle) ainsi que le vote du budget qui sont affectées, tandis que la fonction de législation reste relativement intouchée:

<sup>3</sup> Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Cambridge: Blackwell Publishers.



- En effet, la fonction de *législation* ne change pas fondamentalement avec la nouvelle gestion publique. Le parlement continue à voter des lois, même si ces lois évoluent aujourd'hui pour différentes raisons en direction de lois cadres, souvent avec des clauses d'évaluation (voir point suivant). Aussi, ces lois sont de plus en plus souvent préparées par le gouvernement et l'administration, mais néanmoins, la fonction d'adopter cette législation – et donc la responsabilité des effets – reste avec le parlement. La concrétisation des effets attendus se fera par contre lors du vote du budget.
- Par contre, le fonctionnement de *haute surveillance* et plus généralement de contrôle de la part du parlement est plus fondamentalement affectée par la nouvelle gestion publique. Ainsi le contrôle financier évolue en direction de la révision, le contrôle de gestion en direction d'un contrôle d'articulation des politiques publiques avec les prestations, et émerge un contrôle des effets sous la forme de l'évaluation des politiques publiques:
  - La fonction traditionnelle de supervision et de contrôle des activités administratives (contrôle de gestion, contrôle des finances) évolue avec la nouvelle gestion publique vers une fonction de *révision*. Celle-ci peut, être confiée à des entreprises spécialisées, alors que le parlement se contente d'adopter (ou non) les rapports des réviseurs.
  - La fonction de contrôle de gestion – ainsi que le contrôle de conformité entre les lois votées et les activités de l'administration – est, quant à elle, substantiellement revalorisée, et se transforme en un *contrôle de l'articulation* faite par le gouvernement entre d'une part les effets souhaités (voir plus bas vote du budget) et les prestations fournies. La responsabilité de cette fonction ne peut pas être sous-traitée et doit obligatoirement être assumée par une commission parlementaire spécialement prévue à cet effet.
  - La fonction du *contrôle des effets des politiques publiques*, traditionnellement peu assumée par le parlement, devient, avec la nouvelle gestion publique, une des fonctions importantes du parlement. En effet, ce dernier veut dorénavant savoir avec plus de précision si les montants alloués à des politiques publiques portent les effets attendus. L'évaluation concrète de ces effets peut, comme la révision,

être sous-traitée à des entreprises spécialisées.

- Mais c'est la fonction de *vote du budget* qui subit, avec la nouvelle gestion publique, le plus de changements. En effet, cette fonction se transforme en une fonction de "pilotage des effets". L'acceptation annuelle du budget ligne par ligne est remplacée, dans la nouvelle gestion publique, par l'acceptation des budgets globaux regroupant plusieurs prestations, éventuellement pluri-annuels. La question clé de la nouvelle gestion publique est de savoir quel rôle exactement le parlement joue et quelles responsabilités il a dans l'acceptation de ces budgets par prestations, aspect qui sera traité dans la section suivante.

## 5. La fonction budgétaire ou le pilotage des effets

La fonction parlementaire de vote du budget est donc celle qui est la plus touchée par la nouvelle gestion publique, puisqu'il ne s'agit dorénavant plus d'un budget ligne par ligne (nature), mais d'un budget par groupe de prestations<sup>4</sup>. La clarification des fonctions du parlement ci-dessus permet maintenant de préciser où le parlement doit et où il ne devrait pas intervenir lorsqu'il s'agit d'adopter un budget par groupes de prestations. Il est évident que c'est le parlement qui continue à adopter le budget, alors que le gouvernement présente au parlement, dans le cas de la nouvelle gestion publique, les éléments suivants:

- Un budget global par groupes de prestations, qui est la somme des coûts des différentes prestations fournies généralement par cette unité administrative.
- Chacune des prestations est accompagnée par une fiche contenant, en plus du coût de la prestation, également des indicateurs de quantité (volume), de qualité, et de délais.

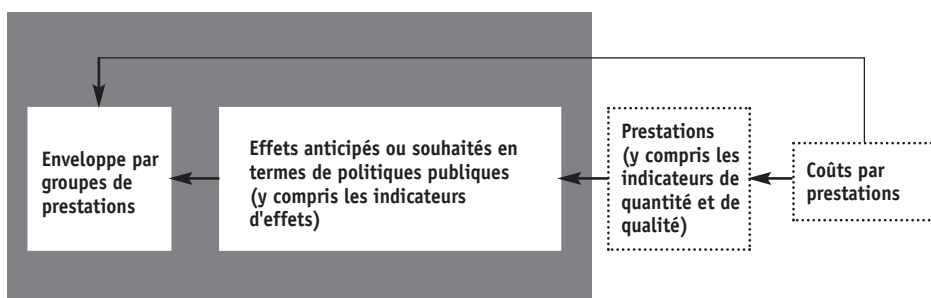
La tentation est alors grande pour le parlement de vouloir modifier ces indicateurs, voire de modifier les prestations ou encore de proposer de nouvelles prestations. A ce titre, il faut noter que le parlement du canton de Zürich s'est octroyé le droit de présenter des "motions de prestations". La première section a présenté les cinq arguments pourquoi ceci n'est pas souhaitable. Ainsi, plutôt que de vouloir gérer des prestations, le parlement doit se focaliser sur le pilotage des effets. Ceci ne signifie pas que le parlement renonce à une information par prestations (coûts et indicateurs), mais plutôt que de se prononcer sur ces prestations, il se prononce sur les effets

que l'on souhaite atteindre au moyen de ces prestations, effets mesurés idéalement également par des indicateurs. Ainsi, ce texte propose que le parlement se prononce, lors de son vote budgétaire, sur les trois éléments suivants:

- le coût global par groupes de prestations, qui est une aggrégation du coût des différentes prestations fournis généralement par une unité administrative;
- les effets attendus, c'est-à-dire les objectifs politiques auxquels ces différentes prestations, aggrégés en groupes de prestations, sont censées contribuer; et
- les indicateurs d'effets. Il s'agit de ces indicateurs qui serviront plus tard à l'évaluation des politiques publiques.

De plus, il faut prévoir des mécanismes d'ajustement au cas où le parlement modifierait le montant alloué, les effets souhaités ou encore les indicateurs d'effets, tel que par exemple l'entrée en vigueur provisoire d'un budget d'un service pour une année, plutôt de manière pluri-annuelle. A l'inverse, le parlement ne devrait pas se prononcer sur les prestations et les indicateurs y relatifs. Aussi, dans cette approche, le souci de bien articuler les prestations avec les effets souhaités incomberait dès lors très clairement au gouvernement et à son administration et non pas au parlement. Tandis que le parlement pourra sanctionner le bien-fondé de cette articulation lors du vote du budget, informé qu'il est en outre par son propre contrôle de l'articulation entre prestations et effets. Graphiquement, le pilotage des effets par le parlement se laisse représenter de la manière suivante. Le parlement, lors de son vote budgétaire, se prononcerait ainsi sur la partie foncée du graphique suivant:

<sup>4</sup> Il est bien sûr entendu que les investissements ne sont pas concernés ici.



## 6. Conclusion: nouveau pouvoir du parlement

J'ai montré dans ce texte qu'il n'est pas souhaitable de tirer la logique managériale jusqu'au parlement. Au contraire, le parlement devrait s'autodiscipliner et résister à la tentation managériale ("management envy"), mais devrait se doter, afin de faire face à l'administration et souvent au gouvernement qui le confrontent avec des prestations et des prix de prestations – d'outils forts de contre-pouvoir. Ces outils sont des indicateurs d'effets, des mécanismes de contrôle des effets, ainsi qu'un contrôle renforcé portant sur l'articulation des objectifs politiques en objectifs managériaux. Avec ces nouveaux outils, je suis convaincu, le parlement sortira renforcé de la nouvelle gestion publique.



# Bund: Beratung des Parlamentsgesetzes im Nationalrat

Der Nationalrat hat am 2. und 3. Oktober 2001 während ca. 10 Stunden den Entwurf seiner Staatspolitischen Kommission (SPK) vom 1. März 2001 für ein neues Parlamentsgesetz (vgl. "Parlament" Nr. 1/2001) beraten. Vorher hatte am 22. August 2001 der Bundesrat zum Entwurf Stellung genommen. Der Bundesrat lehnte in seiner Stellungnahme fast alle nennenswerten Reformvorschläge ab, teils im Widerspruch zur neuen Bundesverfassung, wie in der Ratsdebatte wiederholt festgestellt wurde. Der Rat folgte weitgehend dem Entwurf der SPK und hielt entgegen den Anträgen des Bundesrates unter anderem daran fest, dass

- der Letztentscheid über die Ausübung der Informationsrechte einzelner Ratsmitglieder und der Legislativkommissionen dem Ratspräsidium übertragen werden und nicht beim Bundesrat verbleiben darf (Art. 8, 149, 152),
- den parlamentarischen Aufsichtsdelegationen kein Geheimnis entgegengehalten werden darf (Art. 153, gemäss dem unzweideutigen Wortlaut von Art. 169 Abs. 2 BV),
- das Parlament von wichtigen Planungen (z.B. der Legislatur- oder der Finanzplanung) nicht nur Kenntnis nehmen, sondern dazu mit einfachen Bundesbeschlüssen in differenzierterer und verbindlicherer Form Stellung nehmen soll (Art. 28, 142, 145-147),
- der neue Verfassungsauftrag der Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes umgesetzt werden muss, indem auch die Legislativkommissionen derartige Evaluationen in Auftrag geben können (Art. 44 und 54).

Abgelehnt wurden Anträge, die Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder noch weiter zu verschärfen, als dies der Entwurf der Kommission bereits vorsah (Art. 12). Die Ratsmehrheit betrachtet es als ausreichend, wenn in Zukunft alle Verwaltungsratsmandate und nicht wie im heutigen Recht nur die "bedeutenden" Mandate offen gelegt werden müssen. Die Minderheit hätte demgegenüber unter anderem auch über die Einkünfte aus diesen Mandaten Öffentlichkeit herstellen wollen.

In zwei wichtigen Fragen der Ausgestaltung der parlamentarischen Instrumente sprach sich der Nationalrat für Vorschläge von Kommissionsminderheiten aus:

- Die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes auf dem Wege der parlamentarischen Initiative bedarf der vorherigen Zustimmung der zuständigen *Kommissionen* beider Räte (Art. 109). Im geltenden Recht ist dafür das "Folge geben" (eine Art Eintretensbeschluss) durch das *Plenum des einen Rates* erforderlich, in dem die Initiative eingereicht wurde. Keine Vorprüfung war bisher vorgesehen für die immer häufiger werdenden Kommissionsinitiativen. Gemäss dem abgelehnten Vorschlag der SPK hätte künftig der Entscheid über die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen einzelner Ratsmitglieder (nicht aber der Kommissionen) den *Plena beider Räte* übertragen werden sollen.
- Eine Motion, die eine Massnahme im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates verlangt, beauftragt diesen, entweder die Massnahme zu treffen oder aber der Bundesversammlung einen Erlassentwurf zu unterbreiten, der die Zuständigkeit für diese Massnahme der Bundesversammlung überträgt (Art. 119). Die SPK hatte vorgeschlagen, dass eine Motion im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie wirkt, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

Die Vorlage geht nun an den Ständerat, der sie voraussichtlich in der Frühjahrsession 2002 beraten wird.

Martin Graf, Parlamentsdienste,  
Sekretär SPK  
E-mail: martin.graf@pd.admin.ch

Weitere Informationen: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
(Dossier "Parlamentsgesetz")





# Confédération: Délibération du Conseil National concernant la loi sur le Parlement

Les 2 et 3 octobre 2001, le Conseil national a délibéré durant environ dix heures sur le projet de loi sur le Parlement proposé par sa Commission des institutions politiques (CIP) le 1<sup>er</sup> mars 2001 (cf. "Parlement" N° 1/2001). Le 22 août 2001, le Conseil fédéral avait donné son avis sur ce projet, rejetant la quasi-totalité des principales propositions, parfois en contradiction avec la nouvelle constitution, ce que les débats ont d'ailleurs montré. Le Conseil s'est rallié au projet de la CIP et a notamment réaffirmé, malgré l'avis du Conseil fédéral, que:

- la décision finale concernant l'exercice du droit d'accès aux informations par les députés et les commissions législatives doit incomber, non plus au Conseil fédéral, mais à la présidence du Conseil (art. 8, 149, 152),
- les délégations parlementaires de surveillance ne doivent se voir opposer aucun secret (art. 153, comme le prévoit explicitement l'art. 169, al. 2 Cst),
- le Parlement ne se contente plus de prendre acte des "planifications importantes" (notamment le programme de la législature et la planification financière), mais il se prononce par voie d'arrêté fédéral simple d'une manière plus nuancée et plus contraignante (art. 28, 142, 145-147),
- le contrôle de l'efficacité des mesures prises par la Confédération, prévu dans la nouvelle Constitution, doit pouvoir être assuré par les commissions législatives elles-mêmes (art. 44 et 54).

Des propositions visant à renforcer encore davantage les obligations des députés relatives à la déclaration des liens d'intérêt ont été rejetées (art. 12). La majorité du Conseil estime en effet suffisante la publication de tous les sièges occupés dans les conseils d'administration, et non plus, comme le prévoit la législation actuelle, des seuls mandats "importants". En revanche, une minorité aurait souhaité que soient également publiés les revenus relatifs à ces mandats.

Concernant deux questions importantes relatives à la conception des instruments parlementaires, le Conseil national s'est rallié aux propositions des minorités de la commission :

- L'élaboration d'un projet d'acte par voie d'initiative parlementaire nécessite l'accord préalable des *commissions compétentes des deux conseils* (art. 109). La législation en vigueur prévoit que le *plénum du conseil* auprès duquel l'initiative a été déposée doit avoir accepté de "donner suite" (ce qui revient en quelque sorte à décider d'entrer en matière sur le projet). Jusqu'à présent, aucun examen préalable n'était prévu pour les initiatives de commission, qui sont de plus en plus nombreuses. Selon la proposition de la CIP, rejetée, la décision concernant l'examen préalable des initiatives parlementaires déposées par un député (mais non celles des commissions) aurait dû à l'avenir être transmise au *plénum des deux chambres*.
- Lorsqu'une motion vise la prise d'une mesure relevant du domaine de compétence du Conseil fédéral, ce dernier est chargé de prendre cette mesure ou de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte qui transmette la compétence requise à ladite assemblée (art. 119). La CIP avait, quant à elle, proposé qu'une motion du ressort du Conseil fédéral ait valeur de directive de laquelle il ne peut être dérogé que dans des cas justifiés.

Le projet a été transmis au Conseil des Etats, qui devrait entamer les délibérations sur le sujet à la session de printemps 2002.

Martin Graf, Services du Parlement,  
Secrétaire de la CIP  
e-mail: martin.graf@pd.admin.ch

Pour de plus amples informations :  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (Dossier "Loi sur le Parlement")



# Confederazione: Deliberazione del Consiglio nazionale concernente la legge sul Parlamento

Il 2 e il 3 ottobre 2001, il Consiglio nazionale ha deliberato per circa dieci ore sul progetto di legge sul Parlamento proposto dalla sua Commissione delle istituzioni politiche (CIP) il 1° marzo 2001 (cfr. "Parlamento" n° 1/2001). Il 22 agosto 2001, il Consiglio federale aveva dato il suo parere sul progetto, respingendo quasi tutte le proposte principali, talvolta in contraddizione con la nuova Costituzione federale, come del resto è stato dimostrato nei dibattiti. Il Consiglio ha aderito al progetto della CIP e ha fra l'altro riaffermato, nonostante il parere del Consiglio federale, che :

- la decisione finale sull'esercizio dei diritti d'informazione dei singoli deputati e delle commissioni legislative deve spettare non al più Consiglio federale bensì alla presidenza della Camera (artt. 8, 149, 152),
- alle delegazioni parlamentari di vigilanza non è opponibile alcun segreto (art. 153, come è previsto esplicitamente nell'art. 169 cpv. 2 Cost.),
- il Parlamento non si limita a prendere atto delle "pianificazioni importanti" (segnatamente il programma di legislatura e la pianificazione finanziaria), ma si pronuncia mediante decreti federali semplici in modo più differenziato e vincolante (artt. 28, 142, 145-147),
- il controllo dell'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione, previsto nella nuova Costituzione federale, deve poter essere assicurato dalle commissioni legislative stesse (artt. 44 e 54).

Sono state respinte le proposte che miravano a rafforzare ulteriormente gli obblighi dei deputati di indicare le relazioni d'interesse (art. 12). La maggioranza del Consiglio ritiene sufficiente la pubblicazione di tutti i seggi occupati nei consigli di amministrazione, e non più, come prevede la legislazione attuale, dei soli mandati "importanti". Una minoranza avrebbe invece auspicato che fossero ugualmente rese pubbliche le entrate relative a detti mandati.

In relazione a due questioni importanti concernenti l'assetto degli strumenti parlamentari, il Consiglio nazionale si è allineato con le proposte della minoranza della Commissione :

- L'elaborazione di un progetto di atto legislativo a seguito di un'iniziativa parlamentare necessita del consenso preliminare delle *commissioni competenti* delle due Camere (art. 109). La legislazione in vigore prevede che il *plenum del Consiglio* presso il quale l'iniziativa è stata depositata deve avere accettato di "darvi seguito" (una sorta di decisione di entrata in materia su un oggetto). Fino ad oggi non era previsto alcun esame preliminare per le iniziative di commissione, sempre più numerose. Secondo la proposta della CIP, respinta, la decisione concernente l'esame preliminare delle iniziative parlamentari depositate da un deputato (ma non quelle delle commissioni) avrebbe dovuto in futuro essere trasmessa al *plenum delle due Camere*.
- Quando una mozione chiede di prendere un provvedimento che rientra nella sfera di competenza del Consiglio federale, quest'ultimo è incaricato di prendere tale provvedimento o di sottoporre all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo che trasmetta la competenza richiesta a detta Assemblea (art. 119). La CIP aveva proposto che una mozione di competenza del Consiglio federale valesse quale direttiva cui si può derogare solo in casi motivati.

Il progetto è stato trasmesso al Consiglio degli Stati, che probabilmente inizierà a deliberare su questo oggetto nella sessione primavera 2002.

Martin Graf, Servizi del Parlamento,  
Segretario della CIP  
E-mail: martin.graf@pd.admin.ch

Per maggiori informazioni : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (Dossier "Legge sul Parlamento")



# St.Galler Kommunalparlamente arbeiten zusammen

Vier der neunzig Gemeinden des Kantons St.Gallen verfügen über ein Kommunalparlament: Gossau, Rorschach, St.Gallen und Wil. Die Parlamentsbüros treffen sich zum jährlichen Gedankenaustausch fachlicher und geselliger Natur.

Unter der Bezeichnung "St.Galler Städtebund" haben die Kommunalparlamente St.Gallen, Wil und Rorschach anfangs des Jahres 2000 eine Zusammenarbeit vereinbart; mit der Gründung des Parlamentes Gossau auf anfang 2001 kam die vierte kommunale Parlamentsstadt dazu. Das Ziel des St.Galler Städtebunds besteht darin, dass sich die Parlamentsbüros jährlich mindestens ein Mal zu einer Arbeitssitzung in einer der beteiligten Städte treffen. Inhaltliches Ziel ist eine intensive Zusammenarbeit in der Lösung zentralörtlicher Probleme. Beispielsweise die Bekämpfung der Kostenexplosion im Sozialbereich, Verkehrsprobleme, die Stärkung der Regionalzentren, Wirtschaftsförderung, positive Stadtentwicklung, sinkende Einwohnerzahlen begleitet vom Verlust finanzstarker Steuerzahler, Stadtmarketing, koordinierte Vernehmlassungen und allgemeiner Erfahrungsaustausch sind konkrete Themen der Zusammenarbeit.

Die Koordination der Zusammenarbeit des St.Gallischen Städtebundes obliegt für jeweils zwei Jahre einer der beteiligten Städte und wird durch den Parlamentspräsidenten bzw. die Parlamentspräsidentin und den Schreiber bzw. die Schreiberin wahrgenommen. Der Schreiber führt auch das Protokoll. Sitzungsvorbereitung und Sitzungsleitung obliegen dieser "Vorsitzstadt". Die Kosten der jeweiligen Veranstaltung werden bescheiden gehalten und nach Anzahl der Teilnehmenden auf die einzelnen Städte aufgeteilt. Beim jeweiligen Nachtessen nach dem Treffen geht es nicht darum, dass die eine Stadt die andere mit einem noch tolleren Programm und entsprechenden Kosten übertrumpft, sondern es geht um das gemütliche Zusammensein bei einem feinen, aber nicht übertriebenen Essen.

Jeweils in den ersten vier Monaten eines Kalenderjahres bereitet die Vorsitzstadt in Absprache mit den anderen Städten die eigentliche Sitzung vor, die bis spätestens Ende September durchgeführt werden soll. Am Ende dieser Sitzung kann eine

Absichtserklärung, eine Resolution, eine Medieninformation zu Händen der Stadtparlamente und der Öffentlichkeit verabschiedet werden. Ausserdem werden das Arbeitsthema für das nächste Jahr bestimmt und bei Fälligkeit die Arbeit übergeben.

Das erste Treffen des St.Gallischen Städtebundes von September 2000 in St.Gallen war dem Thema des Soziallastenausgleichs gewidmet. St.Gallen ist der einzige schweizerische Kanton mit grösseren Städten, der keinerlei spezifischen Soziallastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (vertikaler Lastenausgleich) oder zwischen den Gemeinden (horizontaler Lastenausgleich) kennt. Am Treffen 2000 wurde eine Resolution verabschiedet, die die kantonalen Instanzen mit Nachdruck dazu aufforderte, endlich zu handeln und einen Soziallastenausgleich zugunsten stark belasteter Gemeinden einzuführen. Es zeigte sich, dass beileibe nicht nur Städte unter überdurchschnittlichen Soziallasten leiden; die entsprechende Liste umfasste gemäss einer Statistik der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe für das Jahr 1999 die Gemeinden St.Gallen, Rorschach, St.Margrethen, Au, Berneck, Sennwald, Buchs, Walenstadt, Schmerikon, Alt St.Johann, Wattwil, Lichtensteig, Brunnadern, Mogelsberg, Uzwil und Wil. Der Forderung des St.Gallischen Städtebundes nach einem Soziallastenausgleich war bislang kein Erfolg beschieden. Die Regierung des Kantons St.Gallen plant, das Thema eines Soziallastenausgleichs im grösseren Zusammenhang eines allgemeinen Finanzausgleichsgesetzes auf das Jahr 2005 hin vorzubereiten.

Das zweite Treffen des St.Gallischen Städtebundes von September 2001 in Rorschach ging der regionalen Aufgabenerfüllung im öffentlichen Verkehr nach. Die Parlamentsbüros liessen sich von Experten über das Thema orientieren und diskutierten anschliessend viele sich stellende Fragen des Regional- und Ortsverkehrs.

Für das dritte Treffen, dass im Jahre 2002 in Wil stattfinden wird, wurde eine ganze Reihe von Themen angeregt, was deutlich zeigt, dass den Büros der Parlamentspräsidenten der Gesprächsstoff nicht so schnell ausgeht:

- Soziallastenausgleich
- Kantonsstrassenbau
- neues Steuergesetz
- Verhältnis Exekutive / Parlament
- Gemeindefusionen.

Gerade so wichtig wie der fachliche Teil der Jahrestreffen ist das jeweilige anschliessende gemütliche Beisammensein bei Apéro und Nachtessen. Gemischt nach Städten, Fraktionen, Geschlecht und Lebensalter wird gefachsimpelt, werden Erfahrungen und Anekdoten ausgetauscht.

Wenn man die lange Liste der Ziele betrachtet, die sich der St.Gallische Städtebund vorgenommen hat, ist erst ein kleiner Anfang gemacht; die beiden Treffen mit fachlich engagierten Diskussionen und ihrem jeweiligen gemütlichen und fröhlichen Ausklang haben die beiden ersten Jahre aber bereits zu einem lohnenden Unternehmen werden lassen, das fortgesetzt werden soll.

Manfred Linke  
 Stadtschreiber St.Gallen  
 E-mail: manfred.linke@stadt.sg.ch



# Der Grosse Landrat der Landschaft Davos Gemeinde – Abriss der Geschichte des Gemeindeparlamentes der grössten Stadt in den Alpen

Die heutige Verfassung, d.h. die Gemeindeordnung, der Landschaft Davos Gemeinde datiert aus dem Jahre 1919. In den ersten siebenzig Jahren wurden lediglich geringfügige Änderungen vorgenommen, die Struktur und die Kompetenzen der Behörden unverändert belassen, trotz völlig gewandelter Umwelt. In zwei grossen Reformschritten, der eine anfangs der neunziger Jahre und der zweite in den vergangenen drei Jahren, wurden für den Grossen Landrat, das Gemeindeparlament, die strukturellen und organisatorischen Grundlagen für das 21. Jahrhundert geschaffen. In den Jahren von 1988 bis 1991 wurde die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative samt Regelung der Unvereinbarkeiten eingeführt. Im Herbst 2000 und Frühjahr 2001 erhielt der Grosse Landrat angemessene Finanzkompetenzen und die Geschäftsprüfungskommission, welche noch immer direkt vom Volk als eigenständiges Organ gewählt worden war, wurde als parlamentarische Kommission ins Gemeindeparlament integriert.

## 1. Einleitung

Die Verfassung (so werden im Kanton Graubünden die Gemeindeordnungen vielerorts bezeichnet) der Landschaft Davos Gemeinde datiert vom 19. März 1919 und gilt, von Teilrevisionen abgesehen, bis heute. Die erste grundlegende Revision erfolgte am 12. April 1979 mit der Einführung des Frauenstimmrechts. Eine weitere, bedeutendere Revision brachte am 16. März 1986 eine Anpassung der Kompetenzen der Behörden. Die weiteren wichtigen Revisionen sind Gegenstand dieses Beitrages und werden nachfolgend im Detail dargestellt.

Die Landschaft Davos Gemeinde ist eine politische Gemeinde des Kantons Graubünden. Der Name "Landschaft" erklärt sich mit der Vorortstellung im Zehngerichtebund, der 1803 im Kanton Graubünden aufgegangen ist. Die Landschaft Davos Gemeinde umfasst eine Fläche von ca. 252 km<sup>2</sup> und ist damit die zweitgrösste Gemeinde der Schweiz. Die ständig wohnhafte Bevölkerungszahl beträgt, ohne saisonale Schwankungen, ca. 13'000, dazu kommen rund 25'000 Gästebetten.

Der Grosse Landrat, das Gemeindeparlament, zählt 17 Mitglieder, die sich in der

Regel einmal monatlich zu Sitzungen treffen. Die Amtsdauer beträgt 3 Jahre und beginnt immer am 1. September. Der Grosse Landrat kennt offiziell keine Fraktionen der Parteien, die Mitglieder erhalten ein sehr geringes Sitzungsgeld. Weitere Leistungen, z.B. an die Parteien, sind unbekannt. Die Gemeindeexekutive wird vom fünfköpfigen Kleinen Landrat gebildet. Er steht unter dem Vorsitz des Landammanns, der ein Vollamt bekleidet. Die übrigen vier Mitglieder sind zu 40 % entschädigt. Der vollamtliche Landschreiber ist der Sekretär beider Behörden.

## 2. Bis zur Gewaltenteilung von 1989

Die Gewaltenteilung wurde in der Landschaft Davos Gemeinde erst mit der Volksabstimmung vom 25. September 1988 eingeführt. Bis zu diesem Datum kannte die Landschaft Davos Gemeinde keine Trennung zwischen Legislative und Exekutive. Der Landammann präsidierte nicht nur die Exekutive, sondern auch das Gemeindeparlament. Die Exekutivmitglieder waren als Legislativmitglieder voll stimmberechtigt. Ein erster Anlauf, die Gewaltenteilung in der Landschaft Davos einzuführen, scheiterte im April 1980 an der Urne.

Ein neuer Anlauf im Jahre 1988 ging auf die Initiative eines Mitgliedes des Grossen Landrates zurück. Um die Erfolgsaussichten der Vorlage nicht zu gefährden, wurde sie auf die reine Gewaltenteilung beschränkt, d.h. weitere sich gleichzeitig ergebende Fragen wie Amtsdauern, Unvereinbarkeitsregelungen etc. wurden in separate Vorlagen ausgegliedert.

Die bis zu diesem Zeitpunkt in den Grundzügen seit 1919 geltende Regelung war durch folgende Eigenarten geprägt:

- Der fünfköpfige Kleine Landrat, die Exekutive, war gleichzeitig Mitglied des insgesamt 19-köpfigen Grossen Landrates, dem Gemeindeparlament. Die fünf Mitglieder des Kleinen Landrates hatten gegenüber den weiteren 14 Mitgliedern des Grossen Landrates ein stimmenmässig zu starkes Gewicht, da die Meinung herrschte, der Kleine Landrat sei auch im Grossen Landrat an das Kollegialitätsprinzip gebunden. In diesem Fall

waren von den übrigen Mitgliedern nur mehr fünf Stimmen nötig, um eine Mehrheit zu erreichen. Dieses Übergewicht war noch dominanter, wenn das Parlament nicht vollzählig anwesend war.

- Darüber hinaus leitete der Landammann, als Präsident der Exekutive, auch die Sitzungen des Grossen Landrates und nahm an den Diskussionen aktiv teil. Diese Kumulation von Funktionen war in der Schweiz nicht gerade üblich und widersprach auch allen Lehrmeinungen zur Gewaltenteilung.

Aus dieser Zeit ergeht das Bonmot, dass der Landammann zuerst in der Exekutive und dann auch im Grossen Landrat Beschlüsse mit Stichentscheid erwirkt habe, die dann vom Volk mit grosser Mehrheit an der Urne bestätigt worden seien. Wie dem auch sei, die Behördenstrukturen bis 1989 dürfen, auch objektiv im Rückblick gesehen, als nicht gerade demokratisch vorbildlich bezeichnet werden.

## 3. Einführung Gewaltentrennung und Unvereinbarkeitsbestimmungen

Die Revision vom 25. September 1988 führte dazu, dass auch in Davos eine klassische, in der Schweiz übliche Trennung von Exekutive und Legislative mit Beginn der Amtsdauer ab 1. Sept. 1989 eingeführt wurde. Das Gemeindeparlament, der Grosse Landrat, wurde um drei Mitglieder auf 17 Personen, aufgestockt. Die Exekutive, der Kleine Landrat, wurde bei fünf Mitgliedern belassen.

Die Mitglieder beider Behörden werden bis heute im Majorzverfahren gewählt, wobei Davos eine besondere Berechnung des Majorzes kennt: Die Gesamtzahl aller gültigen Kandidatenstimmen wird durch die doppelte Zahl der freien Sitze geteilt und die nächsthöhere Zahl bildet das absolute Mehr. Erreichen mehr Kandidaten, als Sitze zu vergeben sind, das absolute Mehr, so entscheidet die höhere Stimmenzahl. In einem zweiten Wahlgang – was praktisch nur bei Einzelwahlen vorkommt – ist gewählt, wer am meisten Stimmen auf sich vereinigt.





Der Grosse Landrat erhielt ein eigenes Präsidium, bestehend aus den jeweils für ein Jahr gewählten Präsidenten und Vizepräsidenten. Seit dieser Zeit hat es sich auch eingebürgert, dass der Vizepräsident im kommenden Jahr als Präsident gewählt wird. Dies war bisher immer der Fall.

Die Trennung Exekutive hier, Legislative da wurde aber bis heute noch nicht vollständig durchgeführt. Im Gegensatz zur klassischen Lösung eröffnet noch immer der Landammann als Vorsitzender der Exekutive die erste Sitzung des Parlamentes jedes Amtsjahres und jeder Amtsdauer. Der Landammann führt auch die Wahl des Präsidenten durch. Das Institut des Alterspräsidenten ist im Davoser Gemeindeparlament unbekannt.

Diese für die Landschaft Davos Gemeinde grundlegende Reform ist bis heute noch nicht konsequent umgesetzt. So wurden wesentliche Elemente, um das Parlament zu stärken, nicht eingeführt bzw. die Gewaltentrennung nicht vollumfänglich umgesetzt:

- Die Geschäftsprüfungskommission GPK war nicht ins Parlament integriert, sondern unterstand weiterhin als eigene Behörde direkt der Volkswahl. Die GPK nahm darum auch weiterhin während der Budget- und Rechnungsdebatte im Gemeindeparlament Einsitz und konnte Anträge stellen.
- Die Mitglieder des Grossen Landrates waren weiterhin und sind noch immer in diversen Kommissionen mit Exekutivaufgaben vertreten, d.h. sie beraten nicht als parlamentarische Vorbereitungskommission, sondern als Mitglieder von Betriebs- oder Fachkommissionen Geschäfte zuhanden des Kleinen oder Grossen Landrates vor. Dies schränkt die freie Entscheidungsfindung des Parlamentes offensichtlich nicht unerheblich ein. Zurzeit läuft ein Projekt, das diese Interessenkollisionen aufarbeitet und Verbesserungen hervorbringen soll.

Auch wenn mit diesem Schritt zur Gewaltenteilung die Strukturen des klassischen und in der Schweiz allgemein gebräuchlichen Parlamentarismus geschaffen wurden, die Kompetenzen, welche einem Parlament angemessen gewesen wären, waren damit noch immer nicht geschaffen. Beispielsweise hatte der Grosse Landrat die Kompetenz, einmalige Ausgaben in der Höhe von Fr. 150'000.– zu beschliessen, die Exekutive ihrerseits konnte Fr. 25'000.– einmalig ausgeben. Erschwerend war zudem, dass die Landschaft Davos Gemein-

de weiterhin das obligatorische Budget- und Rechnungsreferendum kannte. Vom fakultativen Gesetzesreferendum war keine Rede.

#### 4. Reformen bis 2000

Dieser mutige Schritt aus dem Jahre 1988, wirklich grundlegende Änderungen in den Strukturen der Behörden der Landschaft Davos Gemeinde vorzunehmen, führte in der nächsten Jahren zu zwei kleineren Anschlussreformen, die sich indirekt auch auf die Legislative auswirkten.

In einer ersten Vorlage vom 5. März 1989 wurden die Bestimmungen über die Unvereinbarkeit von Ämtern und Funktionen in der Landschaft neu geregelt. Solche Bestimmungen würden, wie es in der Abstimmungsbotschaft hiess, "der Verwirklichung der Gewaltenteilung dienen. Gesetzgebende (Legislative) und gesetzessuchende Gewalt (Exekutive, zu der auch die Verwaltung zu zählen ist) sowie die richterliche Gewalt (Judikative) sollen nicht nur organisatorisch, sondern auch personell getrennt sein". Folge davon war, dass nun niemand mehr einer vorgesetzten Gemeindebehörde angehören durfte, der haupt- oder nebenberuflich in einem Anstellungsverhältnis mit der Gemeinde stand. Bei einer allfälligen Wahl musste er sich zwischen Amtsantritt und Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses entscheiden.

Mit einer weiteren Vorlage vom 8. Dezember 1991 wurde der Kleine Landrat auf Beginn der Amtsdauer vom 1. September 1992 durch die Einführung des Departementalsystems mit fünf Departementen "modernisiert". Direkte Auswirkungen hatte dies auf das Parlament nicht, führte aber dazu, dass die nun als Departementsverantwortliche auftretenden Exekutivmitglieder in ihrer allgemeinen Stellung gegenüber dem Parlament nochmals gestärkt wurden. Denn wie wir ja wissen, trotz Gewaltenteilung im Jahre 1989, fehlten dem Parlament die Instrumente, um der Verwaltung als gleichwertiger Partner entgegenzutreten zu können.

Mit dieser Vorlage schloß der Reformeifer in der Landschaft Davos Gemeinde wieder ein. Dem Volk wurde lediglich am 2. März 1997 eine Vorlage zur Einführung des fakultativen Referendums für Jahresbericht und Jahresrechnung unterbreitet. Diese wurde, obwohl im Parlament nicht unumstritten, deutlich angenommen. Das Referendum wurde seit 1997 auch nie ergriffen.

## 5. Strukturreformen ab 2000

Gegen Ende der neunziger Jahre entwickelte sich in der Landschaft Davos Gemeinde wieder ein Klima für Reformen. Ausgehend von einem parlamentarischen Vorstoss, der die Frage der Präsidien von Landschaftskommissionen zum Inhalt hatte, erreichte der Kleine Landrat, dass der Grosse Landrat der abgeänderten Motion zustimmte, welche nun eine umfassende Ist-Zustandsanalyse unter dem Titel "Zukunftsweisende Strukturen für die Landschaft Davos" ermöglichte. Der Schlussbericht der beauftragten Firma OBT AG, St. Gallen, wurde dem Grossen Landrat am 10. Dezember 1998 präsentiert.

Der Bericht mit einem ganzen Katalog von Vorschlägen für notwendige und nur wünschbare Massnahmen wurde vom Grossen Landrat, den politischen Parteien und der Bevölkerung sehr positiv aufgenommen. Die bisher umgesetzten und die noch geplanten Projekte mit Bezug auf den Grossen Landrat werden nun kurz vorgestellt.

### 5.1 Finanzkompetenzen

Wie schon unter Ziff. 3 erwähnt, waren die Finanzkompetenzen der Davoser Behörden ungewöhnlich tief angesetzt, und zwar in zwei Aspekten: Zum einen im Verhältnis zur Grösse des kommunalen Finanzhaushaltes und zum anderen für eine Gemeinde mit Parlament. Der Handlungsbedarf war seit längerem geradezu virulent. Da Anpassungen der Finanzkompetenzen grundsätzlich als heikle Vorlagen gelten, wurde die Inangriffnahme immer wieder hinausgeschoben.

Das Gesamtprojekt "Zukunftsweisende Strukturen für die Landschaft Davos" bot nun einen Aufhänger, diese Fragen in einem grösseren Zusammenhang anzugehen. Das Projekt wurde mit einer gemischten Arbeitsgruppe aus Vertretern des Grossen Landrates, der Exekutive und der Verwaltung in Workshops vorbereitet. Anschliessend wurde ein breites Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Das Vernehmlassungsverfahren bestätigte den Handlungsbedarf ohne Vorbehalte und bestätigte, dass der eingeschlagene Weg richtig sei. Lediglich der Vorschlag zur Einführung des fakultativen Referendums für Budget und Steuerfuss stiess auf grossen Widerstand.

Die Auswertung der Vernehmlassungen führte wieder die gemischte Arbeitsgruppe durch, welche dann auch dem Kleinen Landrat den Entwurf für eine Vorlage ans



Parlament vorlegte. Der Kleine Landrat folgte im wesentlichen den Anträgen der Arbeitsgruppe und verzichtete gegenüber dem in der Vernehmlassung gegebenen Fassung auch auf das fakultative Referendum für Budget und Steuerfuss.

Die Vorlage des Kleinen Landrates parierte trotz vielen kleinen Abänderungsanträgen praktisch unverändert die Beratungen im Grossen Landrat. Sie wurde in der Volksabstimmung am 26. November 2000 mit 1502 zu 612 Stimmen angenommen. Nachfolgend eine Tabelle der wichtigsten Veränderungen immer mit dem Vergleich zur bisherigen Regelung:

Kategorie \ Organ	Kleiner Landrat	Grosser Landrat	Volk (fak. Referendum)	Volk (obl. Referendum)
<b>Durch das Budget genehmigte Ausgaben</b>	<b>Unbeschränkt Budgetantrag</b> (wenn gesetzliche Grundlage vorhanden)	– <b>Budgethoheit</b> (wenn gesetzliche Grundlage vorhanden)	–	– <b>Allgemeines Budgetreferendum</b> (keine Änderung)
<b>Neue einmalige Ausgaben</b>	<b>bis 150'000.00</b> (bisher: bis 25'000.00)	<b>150'000.00 bis 1'000'000.00</b> (bisher: bis 150'000.00)	<b>1'000'000.00 bis 2'000'000.00</b>	<b>über 2'000'000.00</b> (bisher: über 150'000.00)
<b>Neue, wiederkehrende Ausgaben</b>	<b>bis 15'000.00</b> (bisher: bis 5'000.00)	<b>15'000.00 bis 100'000.00</b> (bisher: max. 30'000.00)	<b>100'000.00 bis 300'000.00</b>	<b>über 300'000.00</b> (bisher: über 30'000.00)
<b>Beschlussfassung über Beteiligungen, Bürgschaften und Gewährung von nicht mündelsicheren Darlehen</b>	<b>bis 50'000.00</b> (wie bisher, keine Änderung)	<b>50'000.00 bis 200'000.00</b>	<b>200'000.00 bis 300'000.00</b>	<b>über 300'000.00</b> (wie bisher, keine Änderung)
<b>Beschlussfassung über Kauf, Verkauf, Verpfändung von Grundeigentum</b>	<b>bis 750'000.00</b> (bisher: bis 50'000.00)	<b>750'000.00 bis 1'500'000.00</b>	<b>1'500'000.00 bis 2'000'000.00</b>	<b>über 2'000'000.00</b> (bisher: bis 300'000.00)
<b>Nicht-teuerungsbedingte Nachtragskredite</b>	bis 100'000.00	über 100'000.00	über 200'000.00	–
<b>Teuerungsbedingte Nachtragskredite</b>	Kleiner Landrat abschliessend			

Mit dieser Neuregelung, die im Vergleich zur vorherigen Lösung als Quantensprung bezeichnet werden darf, erfuhr das Davoser Gemeindeparlament eine Aufwertung und verfügt nun endlich über die Budgethoheit, das wichtigste Recht eines Parlaments. Die Vorlage hat mit der Einführung des fakultativen Finanzreferendums auch einen wesentlichen Beitrag zur Verwesentlichung der demokratischen Prozesse in der Landschaft Davos Gemeinde geleistet. Wenn sich die Landschaft Davos Gemeinde schon ein Gemeindeparlament leistet, so soll dieses auch über angemessene Kompetenzen verfügen: Es ist zweifelsohne so, dass anspruchsvolle Arbeit mehr motiviert. In diesem Sinne ist der erfolgreiche Abschluss dieses Projektes geradezu als revolutionär für Davos zu würdigen.

## 5.2 Eingliederung der GPK ins Gemeindeparlament

Nachdem im Herbst 2000 dem Parlament die Kompetenzen gegeben worden waren und im gleichen Zug auch der Spielraum der Exekutive erhöht worden war, musste

nun auch ein entsprechendes Kontrollinstrument dem Grossen Landrat in die Hand gegeben werden.

Wie schon in Ziffer 2 erwähnt, bestand in der Landschaft Davos Gemeinde weiterhin neben Exekutive und Legislative eine eigenständige, fünfköpfige GPK, die direkt vom Volk gewählt wurde. Wie man sich unschwer vorstellen kann, war der Einfluss der GPK aufgrund der fehlenden institutionellen Einbindung – sie wurde unverändert seit 1919 in der Gemeindeverfassung mitgezogen – beschränkt. Sie hatte weder im Kleinen Landrat noch im Grossen Landrat ein Recht zur Einsitznahme, die Budget- und Rechnungssitzungen ausgenommen.

Wie bei den Finanzkompetenzen war auch in diesem Punkt im Rahmen des Gesamtprojektes "Zukunftsweisende Strukturen für die Landschaft Davos" klar aufgezeigt worden, dass Handlungsbedarf bestand. Auch dieses Projekt wurde mit einer gemischten Arbeitsgruppe aus Vertretern des Grossen Landrates, der Exekutive und der Verwaltung in Workshops vorbereitet und begleitet.

Am Schluss hatten nur mehr zwei Varianten zur Diskussion gestanden: Beibehaltung des Status quo mit Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Parlament oder eben, wie in der Schweiz üblich, Integration in die Legislative. Die Beibehaltung einer externen, spezialisierten Revisionsfirma als eigentliche Rechnungsprüfstelle war bei allen diskutierten Varianten vorausgesetzt.

Der Handlungsbedarf war überall, auch bei der damaligen GPK unbestritten. Diese setzte sich aber für die "Verbesserung" des Status quo ein, weil ihrer Auffassung nach eine eigenständige GPK unabhängiger arbeiten könne und wegen der Volkswahl eine erhöhte Legitimität geniesse.

Schliesslich entschied sich der Grosse Landrat für die Integration der GPK in das Gemeindeparlament. Um den vor allem in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken Rechnung zu tragen, wurde

- die Grösse der Kommission auf fünf Mitglieder (bei 17 Parlamentariern) festgelegt, um auch kleinen Parteien die Einsitznahme zu ermöglichen;
- der Grosse Landrat gesetzlich verpflichtet, keiner Partei die Mehrheit in der GPK zu gestatten;
- die jährliche Präsidentenwahl festgeschrieben und die direkte Wiederwahl ausgeschlossen.

Auch diese Vorlage wurde vom Souverän in der Volksabstimmung vom 4. März 2001 mit 1555 zu 1042 Stimmen angenommen. Der Grosse Landrat wählte am 4. September 2001 in seiner konstituierenden Sitzung nach der Gesamterneuerungswahlen erstmals die GPK nach dieser neuen Regelung. Es kann darum noch kein Erfahrungsbericht abgegeben werden.

## 6. Ausblick in die Zukunft

Die Gemeindestrukturen wurden seit der Beschlussfassung über die Gemeindeordnung im Jahre 1919 während Jahrzehnten unverändert weitergeführt. Damit befand sich Davos in guter Gesellschaft in der Schweiz, sind doch praktisch alle politischen Strukturen in Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Mitte des letzten Jahrhunderts zurückzuführen.

Durch zwei grossangelegte Reformbewegungen, die in beiden Fällen ihren Ursprung in parlamentarischen Vorstössen hatten, erreichte die Landschaft Davos Gemeinde weitreichende Veränderungen der politischen und Behördenstrukturen, und zwar immer mit grosser Zustimmung von Parlament und Souverän. In einem



ersten Reformschwung wurde die Gewaltenteilung und in deren Nachgang die Anpassung der Unvereinbarkeitsbestimmungen anfangs der neunziger Jahre eingeführt.

Die zweite Reformwelle ist mit dem Gesamtprojekt "Zukunftsweisende Strukturen für die Landschaft Davos" verbunden. Mit den Änderungen der vergangenen zwei Jahre – neue Finanzkompetenzen und Eingliederung der GPK ins Parlament – die alle dank diesem Grossprojekt eingebracht werden konnten, hat sich Davos eine zeitgemässe und für die Zukunft gerüstete Parlamentsstruktur gegeben. Zu den Änderungen des vergangenen Jahres fehlen zwar noch die Erfahrungen aus dem ordentlichen Parlamentsbetrieb weitgehend, aber die ersten Eindrücke zeigen auf, dass sich das Parlament der neuen Mittel bewusst ist und auch gewillt ist, diese im Interesse der Landschaft einzusetzen. Zumindest was die strukturellen und formal-juristischen Voraussetzungen betrifft, hat sich Davos für die Zukunft gerüstet.

Dennoch wäre es zu früh, sich auf dem Erreichten auszuruhen. Die Änderungen haben "nur" die Voraussetzungen auf rechtlicher Ebene geschaffen. Die Umsetzung in der Geschäftsordnung des Grossen Landrates ist noch nicht abgeschlossen, auch muss sich das Parlament eine Praxis mit den neuen Instrumenten aneignen.

Darüberhinaus sind noch weitere Problemkreise anzugehen. So ist die Gewaltenteilung noch immer nicht konsequent vollzogen, da es in der Landschaft Davos Gemeinde weiterhin eine grosse Zahl gemischt zusammengesetzter Kommissionen gibt, in die auch Parlamentarier Einsitz nehmen, obwohl es sich um Kommissionen mit klar exekutiver Aufgabenstellung handelt. Hier läuft ein weiteres Projekt, das sich zur Zeit in der Diskussion mit den betroffenen Kommissionen befindet. Es besteht die Absicht, die Kommissionen neu zusammenzusetzen, deren Aufgaben neu zu definieren und damit auch die Zahl der Kommissionen zu reduzieren.

Die Behörden haben die feste Absicht, den Reformschwung aus dem Gesamtprojekt "Zukunftsweisende Strukturen für die Landschaft Davos" weiterhin beizubehalten und noch für weitere Reformvorhaben zu nützen. Die Landschaft Davos Gemeinde kann heute aus einer Position der Stärke selbständig handeln und es besteht die berechtigte Hoffnung, damit Reformen leichter und sachlicher umsetzen zu können, als wenn man aus einer Zwangslage wie Finanzknappheit oder ähnlichem unter Druck steht.

## 7. Anhänge

### 7.1 Parteipolitische Zusammensetzung des Grossen Landrates seit 1989

1989 – 1992	SVP	7
	FDP	6
	SP	2
	CVP	1
	DSP	1
1992 – 1995	FDP	7
	SVP	5
	SP	3
	CVP	1
	DSP	1
1995 – 1998	FDP	8
	SVP	4
	CVP	2
	SP	2
	DSP	1
1998 – 2001	FDP	8
	SVP	4
	CVP	2
	SP	2
	DSP	1
2001 – 2004	FDP	8
	SVP	6
	SP	2
	DSP	1

### 7.2 Präsidenten des Grossen Landrates seit 1989

Hanspeter Pleisch	1989 - 1990
Andreas Valär	1990 - 1991
Hans Hoffmann	1991 - 1992
Urs Krähenbühl	1992 - 1993
Peter Weber	1993 - 1994
Luzi Kindschi	1994 - 1995
Vroni Christ	1995 - 1996
Hans Laely	1996 - 1997
Hedy Gadmer	1997 - 1998
Leo Koch	1998 - 1999
Susi Teufen-Prader	1999 - 2000
Hans Peter Michel	2000 - 2001
Reto Flütsch	2001 - 2002

### 7.3 Frauenanteile im Grossen Landrat seit 1989

Frauenanteil von:	
1989 – 1992	17.65 %
1992 – 1995	23.53 %
1995 – 1998	29.41 %
1998 – 2001	25.53 %
2001 – 2004	25.53 %

Im Artikel erwähnte Rechtserlasse können auf der Homepage der Gemeinde Davos [www.gemeinde-davos.ch](http://www.gemeinde-davos.ch) heruntergeladen werden (ab 1.1.2002). Die Verfasser stehen interessierten Personen gerne für Auskünfte zur Verfügung und sind auch bereit, die Botschaften und Volksabstimmungsunterlagen zur Verfügung zu stellen ([kanzlei@davos.gr.ch](mailto:kanzlei@davos.gr.ch)).

Stephan Staub, Rechtskonsulent der Landschaft Davos unter Mitarbeit von Karl Mattle, Landschreiber  
E-mail: [stephan.staub@davos.gr.ch](mailto:stephan.staub@davos.gr.ch)



# Stadt Thun: Klares Ja zu neuer Stadtverfassung

Nachdem die Verkleinerung des Gemeinderates (=Exekutive) von 7 auf 5 Mitglieder und das neue Wahlsystem bereits im März 2001 genehmigt worden sind, ist die Thuner Gemeindereform abgeschlossen. Hängig ist noch die behördeninterne Verwaltungsreform. Bis Ende Jahr soll klar sein, welche Verwaltungsabteilungen künftig zu welcher der fünf Direktionen gehören.

## 1. 78 % Ja zur Stadtverfassung

Die Thuner Stimmberechtigten sind konsequent. Nachdem sie die ersten beiden Teile der neuen Stadtverfassung (Regierungsreform und Wahlordnung) im März 2001 gutgeheissen hatten, genehmigten sie nun auch das Gesamtwerk – mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 78 Prozent. Die Stadt erhält damit auf den Beginn der neuen Legislatur (2003) eine moderne Gemeindeordnung. Auch wenn das Ergebnis sehr deutlich ausgefallen ist, enttäuschte das Rekordtief bei der Stimmbeteiligung: Nur 14,19 Prozent interessierten sich für den Urnengang.

## 2. Das Budget muss nicht mehr jährlich vors Volk

In der parlamentarischen Beratung der Stadtverfassung war lediglich umstritten, ob das städtische Budget alljährlich der Volksabstimmung unterbreitet werden soll. Mit lediglich 112 Stimmen Differenz haben die Thuner Stimmberechtigten in einer Variantenabstimmung eine Änderung der Budgetkompetenz gutgeheissen: 2'028 stimmten für das fakultative Budgetreferendum, 1'916 für das obligatorische. In Zukunft wird somit nur noch über den Voranschlag befunden, wenn entweder das Referendum ergriffen oder die Steueranlage verändert wird.

## 3. Die wichtigsten Neuerungen in Kürze

Mit der neuen Stadtverfassung werden nun die Grundlagen für die Entwicklung in den nächsten zehn bis zwanzig Jahre gelegt. Thun signalisiert damit Offenheit und mit dem Bekenntnis zur regionalen Zusammenarbeit verfügt das Regelwerk über Modellcharakter. Die wesentlichen Neuerungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Stadt versteht sich als *Dienstleistungsunternehmen*. Damit wird die Philosophie der Modernen Verwaltung Thun (MVT) konsequent weiter entwickelt. Dieses Gedankengut ist auch in die Formulierung anderer Bestimmungen eingeflossen und kommt z.B. auch bei der Zuweisung von Zuständigkeiten zum Ausdruck. Auch die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte gehört in diesen Zusammenhang.
- Die *Unterschriftenzahl* für eine Initiative wird auf 1'600 (statt 10 Prozent der Stimmberechtigten) und auf 800 für ein Referendum (statt 5 Prozent) reduziert.
- Mit dem *Volksvorschlag* wird es möglich sein, nach einem Parlamentsbeschluss nicht nur ein Referendum einzureichen, sondern gleich eine ausformulierte Alternative zu unterbreiten. 800 Unterschriften sind dazu nötig.
- Die Mitarbeit der *Quartierbewohner* wird verankert: Betrifft ein Entscheid ein Quartier oder einen Stadtteil besonders stark, können Bewohner und Quartierleiste mitwirken.
- Stadt- und Gemeinderat erhalten *höhere Finanzkompetenzen*: Das Parlament ist für neue einmalige Ausgaben von 200'000 bis 2 Millionen Franken zuständig (bisher 80'000 bis 800'000 Franken). Die entsprechende Kompetenz der Regierung ist auf 200'000 Franken (bisher 80'000) festgelegt.
- Die *Ausgabenkompetenz der Bevölkerung* für neue einmalige Ausgaben wird auf über 4 Millionen Franken (bisher über 2 Millionen) festgelegt.
- Das sogenannte *Nettoprinzip* wird eingeführt. Das Volk sowie die Regierung und das Parlament stimmen nur noch über den Kostenanteil der Stadt ab. Allfällige Bundes- und Kantonssubventionen werden von der Gesamtsumme abgezogen.
- Aufgrund der Bestimmungen in der neuen Stadtverfassung wird es in Thun künftig *weniger obligatorische Abstimmungen* geben.

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





# 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

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, E: stefano.cocchi@lu.ch

### 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 IR

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**

Laurent Helfer, Secrétaire de la commission des affaires extérieures, Favière 19, 2065 Savangier, T: 032 853 70 57, E: laurent.helfer@ne.ch

**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

**Parlament Jura**

Jean-Claude Montavon, Vice-Chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Rue du 24 Septembre 2, 2800 Delémont, T: 032 420 50 22/23, F: 032 420 50 21, 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 Gossau**

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.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,

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

**Präsident**

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

**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

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

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

