

August 2002 – Nr. 2 – 5. Jahrgang
Août 2002 – No. 2 – 5ème année
Agosto 2002 – No.2 – quinto 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

Parlamente im Spannungsfeld zwischen Sicherheitsbedürfnissen und
Bürgernähe

Concilier sécurité et proximité: les parlements confrontés à une
nouvelle quadrature du cercle

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Bund-Confédération-Confederazione, Bern, Appenzell Ausserrhoden,
Thun



Editorial: Die Verbindung von Waffe und Würde kappen
Josef Lang, Dr. Phil., Historiker und Kantonsrat in Zug

Seite 3

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Parlamente im Spannungsfeld zwischen Sicherheitsbedürfnissen und Bürgernähe

Concilier sécurité et proximité: les parlements confrontés à une nouvelle quadrature du cercle

Roger Blum: Nur die Dunkelkammer ist sicher

Seite 4

Parlamentsdienste der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen:
Sicherheit im Parlament des Kantons St.Gallen

Seite 7

Hans Peter Gerschwiler und Ruth Aichele: Sicherheit im Parlamentsgebäude:

Ein Erfahrungsbericht des Sicherheitsbeauftragten der Bundesversammlung / La sécurité dans l'enceinte
du Palais du Parlement: Le Délégué à la sécurité de l'Assemblée fédérale dresse le bilan

Seite 14

François Comment : "Die Sitzungen der Räte sind öffentlich":

Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung erfüllt ein anderthalb Jahrhunderte altes Postulat

Seite 16

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Eidgenossenschaft-Confédération-Confederazione:

Diskussionen über die nötige Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben /

Seite 24

Discussions sur les moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire /

Dibattiti sui mezzi necessari concessi ai parlamentari per l'adempimento del loro mandato

Kanton Bern: Grundlage für WOV im Kanton Bern: Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Seite 26

Kanton Appenzell Ausserrhodon: Fraktionen auch im Kanton Appenzell Ausserrhodon:

Seite 30

Der Ausserrhoder Kantonsrat gibt sich eine neue Ordnung

Thun:

1. Moderne Verwaltung Thun (MVT)

Seite 32

2. Exekutive beschliesst neue Verwaltungsstruktur

Seite 33

Preisausschreiben / Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires /

Seite 34

Premio della Società svizzera per le questioni parlamentari

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Seite 37

Vorstand SGP

Seite 39



Die Verbindung von Waffe und Würde kappen

Seit dem Blutbad im Kantonsratssaal vom 27. September 2001 tagen wir Zuger Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Polizeigebäude. Am 20. Dezember hat eine deutliche Mehrheit dem Wunsch von Kolleginnen und Kollegen, für die ein Wechsel in ein ziviles Gebäude zu früh kam, entsprochen und sich für ein vorläufiges Verbleiben entschieden. Ich war zwar für einen baldigen Wechsel ins Casino, hatte aber Verständnis für die Angstgefühle. Diese wurden vor allem von verletzten Mitgliedern geäußert, die die Trauerwoche im Spital verbracht hatten. Sie hatten damit die Sicherheit vermittelnde Erlebnis der Solidaritätswoche verpasst.

Faktisch bewirkt das Polizeigebäude keine Abschottung von den Bürgerinnen und Bürgern oder von den Medien. Die Zahl der Besucherinnen und Besucher ist nicht tiefer, als sie im Kantonsratssaal gewesen ist. Die Arbeitsbedingungen der Medien sind nicht schlechter. Ob ein Parlament bürgernah ist, entscheidet sich weniger über die Zugänglichkeit seiner Sitzungen und mehr über seine eigene Zugänglichkeit zu den Problemen der Menschen.

Symbolisch aber sind die Treffen der Volksvertretung in einem Polizeigebäude fragwürdig. Hier ist die Polizei die Hausherrin und nicht die Politik. Der Tagungsort sendet die Botschaft aus, dass die Sicherheit in zivilen Gebäuden weiterhin prekär ist. Sie gibt der uniformierten und bewaffneten Institution eine Bedeutung, die ihr weder symbolisch noch faktisch zusteht. Aus diesen Gründen drängt sich auf, dass der Zuger Kantonsrat seine neue Legislatur im Januar 2003 an einem neuen Ort starten wird. Was aus dem Kantonsratssaal werden wird, ist noch offen. Ich bin unbedingt dafür, dass die Zuger Volksvertretung wieder in ihr historisches Gebäude zurückkehrt. Damit

soll auch zum Ausdruck kommen, dass ein Massenmörder unermessliches menschliches Leid verursachen, aber die Demokratie weder beeinträchtigen noch beschädigen kann.

Sicher soll der Saal so umgebaut werden, dass ein zweiter Ein- und vor allem Ausgang geschaffen wird. Fritz Leibacher hatte über uns auch deswegen eine absolute Macht, weil es keinen Fluchtweg gab. Skeptisch bin ich gegenüber einer sichtbaren polizeilichen Präsenz, weil jeder Anschein eines Polizeistaates zu vermeiden ist. Wäre am 27. September ein Polizist vor dem Eingang gestanden, hätte er den Überfall kaum überlebt und uns keinen Schutz gewähren können. Sinn macht es aber, wenn auch zukünftig zivile Beamte, die uns Ratsmitgliedern bekannt sind und die einen Attentäter ausser Gefecht setzen könnten, anwesend sind. Höchst skeptisch bin ich gegenüber Personenkontrollen. Die Bürgerinnen und Bürger sollen einen ungehinderten Zugang zu ihrer Vertretung haben. Als ehemaliges Fichenopfer würde ich irgendwelche "Querulanten"-Listen energisch bekämpfen. Todesdrohungen sind ernster zu nehmen und strafrechtlich konsequent zu verfolgen.

Die sinnvollste Neuerung, die der Regierungsrat nach dem Attentat endlich beschlossen hat, ist die Einführung einer Ombudsstelle. Sie kann zur Lösung festgefahrener Konflikte wie auch zum Abbau von Frustrationen und Aggressionen beitragen. Allerdings dürfte der Zuger Täter, um den sich Regierungsräte und Chefbeamte bemüht hatten, eine Ombudsperson, die sich nicht ganz und gar auf seine Seite gestellt hätte, ähnlich betrachtet und behandelt haben wie uns Behördenmitglieder: als Teil einer "Mafia", die "auszulöschen" ist.

Bei Leibacher lag das Hauptproblem darin, dass er über Waffen verfügte und diese dank Üben in Schützenhäusern derart gut beherrschte, dass er im Saal kaum zu überwaltigen war. Das geltende Waffengesetz hat versagt, es ist drastisch zu verschärfen. Der Umstand, dass der Zuger Täter ein privat erworbenes Sturmgewehr einsetzte wie auch die Tatsache, dass mit der Ordonnanzwaffe bislang wenige Verbrechen begangen wurden, machen die diesbezügliche Diskussion nicht gegenstandslos. Erstens macht die Individualisierung der Gesellschaft die soziale Kontrolle immer löchriger. Zweitens verliert wie viele andere Tabus auch das die persönliche Dienstwaffe betreffende an Verbindlichkeit. Und damit kann drittens die Verknüpfung von Würde und Waffe, die mit dieser Tradition gepflegt wird, viel leichter mörderische Konsequenzen haben. Fritz Leibacher hatte seinen Überfall mit einem Sturmgewehr, mit dem er auf uns "Ehrenlose" schoss, und mit einer Pistole, mit der er sich als "Ehrenmann" richtete, wie eine Inszenierung aufgeführt, die dazu diente, seine "Ehre" wiederherzustellen. Bei der ganzen Sicherheitsdebatte ist unbedingt zu berücksichtigen, dass die Gefährdungen fast ausschliesslich von Männern mit einem besonderen Verhältnis zu Waffen ausgehen.



Josef Lang, Dr. Phil., Historiker und Kantonsrat in Zug (Alternative Fraktion)

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, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Tel 032 /653 87 57, Fax 032/653 87 67, parlament@pgm.ch

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 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.luethi@pd.admin.ch).

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

Sekretariat de la société et distribution: Martin Graf, Sekretariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Sekretariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

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

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 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.luethi@pd.admin.ch).

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

Sekretariato della Società e distribuzione: Martin Graf, Sekretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Sekretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

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

Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 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.luethi@pd.admin.ch).



Nur die Dunkelkammer ist sicher

Roger Blum, Professor für Medienwissenschaft an der Universität Bern

Im Ancien Régime war alles klar: Die Grossen Räte, Landräte, Stände oder Landtage versammelten sich hinter verschlossenen Türen, und allein die Gnädigen Herren entschieden darüber, was der Presse und dem Volk weiter gereicht wurde. Die Politik gehörte in den Arkanbereich, in die Dunkelkammer. Was nach draussen drang, war der Zensur unterworfen. Doch der Siegeszug der Volkssouveränität in der Französischen Revolution von 1789 veränderte dies radikal: Wenn das Volk souverän war, wenn es seine Stellvertreter wählen konnte, dann musste es auch wissen, was sie in seinem Namen tun. Die Parlamente verhandelten fortan öffentlich, und das hiess: Die Medien hatten Zutritt, und die Bürger hatten Zutritt. Die Séctions de Paris nahmen dieses Recht sogar sehr wörtlich, indem deren Delegationen 1792 immer wieder in den Konvent eindringen, einen Unterbruch der Debatten provozierten und ihre Forderungen, Proteste oder Unterstützungsproklamationen vortrugen. Das "Volk" war physisch im Parlament präsent. Dies hatte Auswirkungen auf die Schweiz. Als 1798 die Alte Eidgenossenschaft zusammenbrach, nahm die Helvetische Republik diese Neuerung auf, verknüpfte sie aber sogleich mit den Erfahrungen der französischen Revolutionswirren. Denn über die beiden Kammern des neuen schweizerischen Parlaments – Grosser Rat und Senat – stand in Artikel 49 der Verfassung: "Die Sitzungen der beiden Räte sind öffentlich; jedoch soll in jedem Rath die Anzahl der Zuhörer die der Mitglieder nicht übersteigen. Jeder Rath kann sich in ein allgemeines Comité verwandeln." Dies bedeutete: Dem Volk waren die Türen geöffnet, aber es sollte nicht in Massen in den Saal eindringen, und das Parlament hatte das Recht, die Öffentlichkeit auszuschliessen, indem es sich zur grossen Kommission erklärte, denn die Kommissionen tagten geheim. So hatten die helvetischen Patrioten den Fünfer und das Weggli: Sie waren schön demokratisch, aber sie konnten das Volk auch jederzeit aussperren. Und als unter dem Schutz der Mediation Bonapartes die Kantone neuerdings ihre alte Souveränität erlangten und nur durch eine schwache Bundesverfassung zusammen gehalten wurden, verschwand sogleich auch die Öffentlichkeit der Parlamente wieder. Sie sollte erst 1830-32 zurückkehren, als sich der politische Liberalismus zum zweiten Mal, und diesmal ohne ausländische Truppenunterstützung,

als siegreich erwies. Die regenerierten Kantonsverfassungen verankerten alle das Öffentlichkeitsprinzip: "Le sessioni del Gran Consiglio sono tenute a porte aperte, fuori dei casi che con due terzi dei voti si ordini il comitato segreto", lautete die Bestimmung im Tessin. "Die Berathungen des Grossen Rathes sind öffentlich", hiess es bündig im Thurgau. "Die Sitzungen des Grossen Rathes sind öffentlich. Die Fälle, in welchen ausnahmsweise für allgemeine Interessen des Kantons oder der Eidgenossenschaft die Sitzungen geheim gehalten werden müssen, bestimmt das Reglement", war die Formulierung in St. Gallen, ähnlich auch in Zürich, und Baselland setzte fest: "Die Sitzungen des Landrathes sind öffentlich, wofern nicht eine Mehrheit von _ der anwesenden Mitglieder das Gegentheil im einzelnen Falle beschliessen wird", und in der Waadt stand geschrieben: "Les séances du Grand Conseil sont publiques. Toutefois, il se forme en Comité secret, lorsqu'il le juge convenable."

In den Verhandlungen des Zürcher Grossen Rates über die neue Verfassung sagte beispielsweise ein Redner, das Volk müsse wissen, "wie jeder einzelne Repräsentant gestimmt, welche Vorschläge er gemacht, welche Meinungen er ausgesprochen hat". Die Öffentlichkeit sei die "beste und unpartheiische politische Schule". Und Giuseppe Mazzini argumentierte 1836 in der von ihm redigierten, in Biel erscheinenden Zeitung "La jeune Suisse/Die junge Schweiz" knapp und klar: "Da, wo keine Öffentlichkeit besteht, ist die Volkssouveränität verletzt (...) Das Geheimnis gehört zum Wesen der Monarchie; die Öffentlichkeit gehört zum Wesen der Republiken."

Dreierlei Tribünen

So hat denn die Öffentlichkeit in den Parlamenten ihre Tribünen erhalten – Publikumstribünen und Pressetribünen. Dies ist interessant, denn die Tribüne ist eigentlich den Rednern vorbehalten: Der Volktribun ist einer, der redend für die Anliegen des Volkes eintritt. In der französischen Nationalversammlung ist "la tribune" zunächst und vor allem die Rednertribüne, und "monter à la tribune" bedeutet: das Wort ergreifen. Dieses Recht steht nun gerade der Bevölkerung und den Medienleuten in den Parlamenten nicht zu. Vielleicht erhielt das Volk eine Tribüne, weil es anfänglich auch (hinein)redete, und die

Presse bekam eine, weil sie die Tribüne ist, auf der sich die Akteure und das Publikum medial zum Wort melden können. Und inzwischen hat ja das Wort Tribüne drei Bedeutungen erhalten: Es meint erstens den erhöhten Platz für die Oratoren, die sich auf dem Forum, im Parlament oder an einer Volksversammlung an die Zuhörenden wenden. Es bezeichnet zweitens den erhöhten Raum für das Publikum, das in einer Kirche, in einem Konzertsaal, in einem Parlament, in einem Stadion, auf einer Rennbahn oder in einer Arena dem Dargebotenen zuhört und zuschaut (wobei sich für Kirche und Konzert auch das Wort Empore eingebürgert hat). Und es beschreibt drittens ein öffentliches (Presse-)Organ, das als Plattform für Nachrichten und Meinungen gilt ("Tribune de Genève", "New York Herald Tribune", "Tribuna Ludu"). Gerade im Parlament sind Volk und Medien nur temporär zum Schweigen verurteilt: Die Medienleute registrieren, was vorgeht, just um dann über Presse, Radio und Fernsehen dazu Stellung zu nehmen, und das anwesende Publikum beobachtet die Verhandlungen, um Schlussfolgerungen für die nächsten Volksabstimmungen und Wahlen zu ziehen und sich dann an der Urne zu äussern.

Die Medienberichterstattung ist seit der Einführung der Parlamentsöffentlichkeit unentbehrlich. Nur die Medien gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger kontinuierlich informiert werden und dass sie auch Zusammenhänge und Hintergründe kennen. Nur die Medien stellen sicher, dass immer wieder der rote Faden sichtbar wird. Wollten dies die Bürgerinnen und Bürger ohne Medien bewerkstelligen, müssten sie erstens sämtliche Parlamentsakten studieren und zweitens quasi permanent auf der Zuschauertribüne anwesend sein. Dies ist niemandem zuzumuten. Dennoch haben die Tribünen ihren Charme und ihre Vorzüge: Sie ermöglichen es dem Publikum, das Klima eines Parlamentes zu spüren, die Mechanik der Politikgestaltung zu erkennen, einen genauen Blick auf die Akteure zu werfen und zu sehen, wie sie sich bewegen, wie sie argumentieren, wie sie mitreissen oder langweilen.

Weltreisender

Ich bekenne mich als Weltreisender in Parlamentstribünen! Es ist jedesmal spannend, den Moment zu erleben, in dem man



nach vielen Schleusen, langen Gängen und steilen Wendeltreppen endlich durch die Tür tritt und in den Saal hinabblickt, der entweder stilvoll oder kitschig, üppig oder karg ausgestattet ist und eine je eigene Atmosphäre ausstrahlt, und der sofort den Rahmen abgibt zu dem, was sich im Parkett abspielt. So blickte ich in Washington in den Senat, wo der Mehrheitsführer den Gang der Geschäfte mehr vorantreibt als der Vorsitzende. In London bewunderte ich im House of Commons die Kombination von jahrhundertealter Tradition und computergesteuerter Präzision. In Paris amüsierte ich mich in der Assemblée nationale über das Stellvertretungsprinzip, das den wenigen anwesenden Kommunisten erlaubte, durch alle ihre Sitzreihen zu rennen und sämtliche Abstimmungsknöpfe der Genossen zu drücken. Im Bonner Bundestag war ich schockiert über die Sarg-Atmosphäre, den der damalige Saal mit seinen vielen schwarzen Pultwänden vermittelte. Im Europarat in Strassburg fiel mir die unterschiedliche Parlamentstaktik zwischen Briten und Kontinentaleuropäern auf. In der Werchowna Rada in Kiew war das autoritäre Gehabe des Parlamentspräsidenten ein bleibender Eindruck. Im Stuttgarter Landtag überzeugte die Frische der Debatte. Und in Bern? Da lob' ich mir den Ständerat, wo die Redenden einander zuhören und aufeinander reagieren. Aber ich liebe auch den Nationalrat, besonders dann, wenn die Fetzen fliegen, wie es immer wieder zwischen Christoph Blocher und Helmut Hubacher der Fall war.

Die Tribünen sind oft schwer zu erreichen. In London muss man, vor allem am Mittwoch für die Fragestunde des Premierministers, stundenlang anstehen. In Paris werden ausländische Staatsangehörige just zur Fragestunde nicht zugelassen. Die Tribünen ermöglichen meist auch nicht jene Gesamtschau wie in einem Fussballstadion: Oft ist der Blick nur auf einen kleinen Ausschnitt des Saales frei, Säulen verdecken die Sicht, und wenn Parlamentsabgeordnete vom Platz aus reden, weiss man vielfach nicht, um wen es sich handelt, weil man nur die Stimme hört. Die Tribünen der Parlamente im Ausland sind aber geradezu grosszügig ausgestattet, wenn sie mit den Tribünen kantonaler Parlamente in der Schweiz vergleicht. Tribünen? Oft handelt es sich gar nicht um Tribünen, also um erhöhte Sitzreihen mit eigenem Zugang, sondern bloss um ein Bänklein oder um ein paar Stühle entlang der hinteren Saalwand, und es kommt nicht selten vor, dass im Rathaus Stühle zusammengesucht werden müssen, weil mehr als vier Angehörige des Souveräns die Verhandlungen verfolgen wollen. Als Faustregel gilt: Die alten Stadtorte und die Mediations- und Regenerationskantone verfügen über

eigentliche Tribünen, die alten Landorte beschränken sich auf Stühle und Bänklein. Von jenen Parlamenten, die ich schon besucht habe, gehören Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Baselland, St. Gallen und Aargau zur ersten Kategorie, Uri, Schwyz, Zug und Appenzell Innerrhoden zur zweiten. In diesen Rathäusern mit ihren oft engen Platzverhältnissen spielt noch heute eine Rolle, was 1832 den basellandschaftlichen Verfassungsrat, mitten in der Revolution im Kanton Basel, zu formulieren bewogen hat: "Die Sitzungen des Verfassungsrathes sind öffentlich, so weit es die Lokalität gestattet". Doch heute herrschen keine revolutionären Wirren mehr, heute kann mit Fug von jedem Kanton verlangt werden, dass er dem Publikum den Besuch der Parlamentsitzungen ermöglicht – auf einer speziellen Tribüne mit speziellem Zugang und mit der Möglichkeit, jederzeit zu kommen und zu gehen, ohne dass der Ratsbetrieb gestört wird.

Aufeinander prallende Rechte

Dies sind nämlich die beiden Rechte, die aufeinander prallen: Das Recht des Parlamentes auf ungestörte und unbeeinflusste Verhandlungen mit dem Ziel, dass die Mitglieder ohne Instruktionen und ohne Pressionen stimmen können, und das Recht des Volkes auf Zutritt und Einsicht und Kontrolle. Die Parlamente fühlen sich oft durch Einwirkungen von aussen gestört, manchmal zu Recht, manchmal zu Unrecht: Als in den siebziger Jahren Béliers in den Nationalratssaal eindringen, war dies gewiss nicht *comme il faut*, aber auch die Empörung nicht wert, die sich unter der Parlamentsmehrheit breit machte. Als in den achtziger Jahren Waffenplatzgegner auf der Tribüne ein Transparent entrollten, war dies auch regelwidrig, aber eher amüsant als gefährlich. Als 1993 eine grosse Menschenmenge auf dem Bundesplatz für Christiane Brunner als Bundesrätin demonstrierte, drohte ein Redner im Saal, der Rat beuge sich nicht dem Druck der Strasse, und es war Judith Stamm, die das Parlament belehren musste: "Das ist nicht die Strasse, das ist der Souverän!".

Ernstes wird es, wenn Parlamente das Ziel brutaler Gewalt werden. In den achtziger Jahren drang der mit seiner Pistole fuchtelnde Oberst Tejero im Zuge eines Putschversuchs in den Saal der spanischen Cortes, musste aber dank der Entschlossenheit des Königs schliesslich aufgeben. In den neunziger Jahren stand die russische Duma, zu Recht oder zu Unrecht, mehrfach unter schwerem Artilleriebeschuss. Und am 27. September 2001 erschoss ein verrückter Eindringling im Zuger Kantonsrat 14

Parlaments- und Regierungsmitglieder. In solchen Momenten erhebt sich mit gutem Grund die Frage, ob die demokratischen Staaten zu sorglos seien, ob sie ihre Institutionen zu wenig schützten. Und sogleich folgt die Anschlussfrage: Heisst mehr Sicherheit weniger Öffentlichkeit? Es gibt im Grunde drei Modelle, die in Betracht fallen:

- Das erste Modell ist die permanente und systematische Überwachung aller öffentlichen Gebäude und Institutionen rund um die Uhr. Dies hiesse allerdings, dass Zugangskontrollen mit Schranken nicht nur in Rathäusern, sondern in allen Verwaltungsgebäuden, Gerichten, Spitalern, Schulen, Universitäten, Gemeindegemeinschaften und an Gemeindeversammlungen, ja in Bahnhöfen und öffentlichen Verkehrsmitteln eingerichtet würden. Dies ist wohl nicht zu leisten, weil ein solches System ausserordentlich personalintensiv wäre und die Bewegungsfreiheit vieler Angestellter, Lehrerinnen, Schüler und Studentinnen einschränkte. Und die Öffentlichkeit vieler Institutionen wäre nicht mehr zu gewährleisten.
- Das zweite Modell ist der Verzicht auf Schranken und Überwachungen im Vertrauen darauf, dass das Risiko per saldo gering ist und die überwiegende Mehrheit der Menschen vernünftig. Es wäre die Fortführung der helvetischen Tradition mit dem freien Zugang in alle öffentlichen Gebäude, ohne dass jemand fragt, was man denn da wolle, und mit der Möglichkeit, direkt an der Bürotür des Regierungsrates oder des Chefarztes anzuklopfen. Öffentliche Sitzungen wären weiterhin logisch. Doch auf diese Art weiter zu fahren wäre nach dem Schock von Zug fahrlässig.
- Das dritte Modell ist ein abgestuftes Sicherheitsdispositiv, das im Bund umfassender ist als in kleinen Landkantonen und kleinen Dörfern und das in den Kantonen und Städten vor allem herausragende Ereignisse ins Visier nimmt, nämlich Parlamentsitzungen und Gerichtsverhandlungen über brenzlige Fälle. Dass zwei Polizisten den Eingang zum Parlamentssaal bewachen, ist auch einem kleinen Kanton zuzumuten. Hingegen wäre es unverhältnismässig, permanent sämtliche Zugänge zu sämtlichen öffentlichen Gebäuden zu sichern. Wir können nicht den Belagerungszustand ausrufen, wie Deutschland im Herbst 1977 unter dem Schock der Entführung und Ermordung von Hanns Martin Schleyer und der Geiselnahme von Mogadisciou.



Wählen wir derart eine mittlere Lösung, so ist die Öffentlichkeit und Zugänglichkeit der Parlamente nicht gefährdet. Dann kann das Publikum problemlos weiterhin die Tribünen bevölkern, wie die Erfahrung dieses Jahres im Bundeshaus ja beweist, und dann können die Medien weiterhin ungehindert ihre Arbeit tun. Dass das Öffentlichkeitsprinzip stets auch ein Sicherheitsproblem darstellte, war schon den Verfassungsschöpfern der Helvetik bewusst, die 1798 in die Artikel 65 und 66 schrieben: "Jeder der Räte hat seine besondere Wache. Die Wache eines Rathes kann nicht zahlreicher sein als die Wache des andern noch des Vollziehungs-Directoriums" und "Jeder Rath hat die Polizei im Ort seiner Sitzungen und im äussern Umkreis, den er bestimmt hat. - Dieser äussere Umkreis kann nur von einem mit Mauern, Hecken oder sonst umgebenden Platz verstanden werden". Auch die heutigen Räte brauchen eine Wache – in der Form einer wie auch immer gearteten Eingangsschranke. Aber dies heisst nicht, dass Parlamentsmitglieder Bodyguards benötigen oder dass jeder Augenschein einer Kommission mit Helikoptern abgeschirmt werden muss. Dort, wo das Licht der Öffentlichkeit einwirkt, besteht auch ein Risiko. Absolut sicher ist nur die Dunkelkammer.

Literatur:

Akeret, Erwin (1984): Erlebtes Parlament. Notizen eines Schweizer Parlamentariers. Frauenfeld: Verlag Huber.

Blum, Roger (1980): Erich Klötzlis Landratsjahre. Baselbieter Parlamentsbrevier. Liestal: Büro des Landrates.

Blum, Roger (Hrsg., 1990): Parlament und Öffentlichkeit in der Schweiz. Bern: Medienwissenschaft.

Blum, Roger (1991): Parlament und Massenmedien, in: Bovey Lechner, Madeleine/ Graf, Martin/ Huber-Hotz, Annemarie (Hrsg.): Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes?". Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bern: Haupt, S. 89-104.

Kölz, Alfred (1992): Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern: Stämpfli.

Kölz, Alfred (1992): Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern: Stämpfli.

Kölz Alfred (1996): Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte von 1848 bis in die Gegenwart. Bern: Stämpfli.

Lüchinger, Hans Georg (1987): Das Bundeshaus ist ein Dorf. Ein Erfahrungsbericht über das schweizerische Milizparlament. Bern: Verlag Stämpfli.

Stadlin, Paul (Hrsg., 1990): Die Parlamente der schweizerischen Kantone. Zug: Verlag Kalt-Zehnder.



Sicherheit im Parlament des Kantons St.Gallen

Parlamentsdienste der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen

Der Beitrag gibt eine Übersicht über die Sicherheitsmassnahmen, die zurzeit im Kanton St.Gallen rund um den Parlamentsbetrieb zur Anwendung kommen. Er deckt sich im Wesentlichen mit den entsprechenden Abschnitten des Berichtes einer Arbeitsgruppe, den die Regierung im Frühjahr 2002 zustimmend zur Kenntnis genommen hatte. Der Bericht wird durch einen Erfahrungsteil ergänzt, in dem versucht wird aufzuzeigen, wie Bedrohungssituation und Sicherheitsmassnahmen von den direkt Betroffenen beurteilt werden.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Amoklauf eines Einzeltäters im Kantonsratsaal in Zug forderte am 27. September 2001 vierzehn Todesopfer, darunter 3 Mitglieder der Regierung und 10 Mitglieder des Parlaments, sowie fünfzehn meist Schwerverletzte. Die aus Rache und Wut begangene Schreckenstat stand offensichtlich im Zusammenhang mit mehreren durch den Täter angestrebten Verfahren gegen Personen des öffentlichen Lebens und der Justiz, die nicht zu den vom Täter erwünschten Ergebnissen führten. Die Tat rief in der ganzen Schweiz grosse Betroffenheit hervor. Sie löste in den Medien und in der Öffentlichkeit Diskussionen über den Schutz von Personen des öffentlichen Interesses und von öffentlichen Einrichtungen aus. Neue Nahrung fanden diese Diskussionen nach dem schrecklichen Ereignis in Erfurt/D von Ende April 2002, wo nach einem Amoklauf eines jugendlichen Einzeltäters in einem Gymnasium 18 Menschen den Tod fanden. Die Tat warf insbesondere in Deutschland zahlreiche Fragen zur rechtlichen Regelung des Waffenbesitzes und -handels aus.

1.2 Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial"

1.2.1 Einsetzung und Auftrag

Die St.Galler Regierung beschloss am 9. Oktober 2001, die im Jahr 1998 im Zusammenhang mit einem Tötungsdelikt in der Gemeindeverwaltung Schötz (LU) gebildete interdepartementale Arbeitsgruppe "Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" zu reaktivieren und per-

sonell zu verstärken. Aufgrund seines erweiterten Auftrags wurde das neue Gremium als Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial" bezeichnet.

Die Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial" (im Folgenden Arbeitsgruppe) setzte sich nebst Vertretern der Zentralverwaltung insbesondere aus Angehörigen der Kantons- und der Stadtpolizei St.Gallen sowie des Gerichtswesens zusammen. Sie stand unter der Leitung des Staatssekretärs. Die Arbeitsgruppe wurde ermächtigt, über den fallweisen Einbezug von Personen aus der Krisenintervention (Einsatzgruppe Psychologische Erste Hilfe und Schulpsychologischer Dienst) zu entscheiden, externe Spezialisten beizuziehen sowie wissenschaftliche Studien und Abklärungen in Auftrag zu geben.

Die Regierung beauftragte die Arbeitsgruppe, auf der Basis des Berichts der Arbeitsgruppe "Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" einen Katalog von Empfehlungen und Massnahmen – getrennt nach Ebenen und Bereichen – zu erarbeiten sowie Vorschläge zu deren Umsetzung zu unterbreiten. Das Präsidium des Grossen Rates erklärte sich mit dem geplanten Vorgehen, soweit dieses den Grossen Rat betraf, einverstanden.

Der Auftrag an die Arbeitsgruppe umfasste die vier Ebenen:

- Grosser Rat ¹⁾,
 - Regierung,
 - Gerichte,
 - Staatsverwaltung
- und die Bereiche:
- Risikoanalyse (Gefahrenanalyse, Schadenanalyse, Risikobestimmung),
 - Prävention (z.B. bauliche, technische und organisatorische Massnahmen einschliesslich personelle und finanzielle Aspekte),
 - Einsatzplanung (z.B. besondere Bereitstellung von Mitteln und Personen Im Zusammenhang mit Sessionsen des Grossen Rates, spezielle Anlässe und Veranstaltungen),
 - Intervention (z.B. Einsatz von Polizei, Rettungsdiensten, Führungsorganen und Careteams).

Die Regierung lud die Arbeitsgruppe ein, sie periodisch über den Stand der Arbeiten zu informieren und ihr im November 2001 erste Ergebnisse und Anträge zu unterbreiten, damit auf die Novembersession 2001 des Grossen Rates rechtzeitig die entspre-

chenden Massnahmen angeordnet werden könnten.

1.2.2 Tätigkeit und Berichterstattung

Die Arbeitsgruppe sah ihre Aufgabe vorab darin, gestützt auf eine Risikoanalyse den für allfällige Umsetzungsentscheide zuständigen Stellen Massnahmen vorzuschlagen, deren Umsetzung sie für die Erreichung bestimmter Schutzziele aufgrund praktischer Erfahrungen als unumgänglich erachtete – ohne Rücksicht auf politische oder finanzielle Rahmenbedingungen. Sie führte über alle vier Bereiche eine Risikoanalyse durch und erhob Schwachstellen bezüglich Prävention, Einsatzplanung und Intervention. Zudem versuchte sie, mögliche Täterprofile zu erkennen. Zur Klärung datenschutzrechtlicher Aspekte zog die Arbeitsgruppe das kantonale Kontrollorgan für den Datenschutz bei.

Die Arbeitsgruppe erachtete es als sinnvoll, die Erarbeitung von konkreten Vorschlägen zu Massnahmen und deren Umsetzung vorerst auf die Bereiche der Prävention und der Einsatzplanung sowie auf die Ebene des Grossen Rates – konkret auf die damals unmittelbar bevorstehende Novembersession 2001 – zu beschränken. Sie legte der Regierung am 9. November 2001 einen ersten Zwischenbericht vor, den diese am 20. November 2001 zur Kenntnis nahm. Für einzelne Anlässe von Kommissionen des Grossen Rates, der Regierung und der Staatsverwaltung wurden in direkter Absprache zwischen den zuständigen Stellen personelle und organisatorische Sofortmassnahmen getroffen. Neben der Auswertung der rund um die Novembersession 2001 getroffenen Massnahmen konzentrierte sich die Arbeitsgruppe in der Folge auf die Ebenen von Regierung, Gerichten und Staatsverwaltung.

Am 4. Februar legte sie der Regierung einen zweiten Zwischenbericht vor, in dem sie verschiedene Massnahmen vorschlug, wie die Bezeichnung von Sicherheitsbeauftragten in den Departementen oder die Zonenbildung mit Pfortenbetrieb in den Verwaltungsgebäuden. Die Regierung nahm am 12. Februar 2002 vom zweiten Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kenntnis und stimmte den vorgeschlagenen Massnahmen grundsätzlich zu. Am 5. März 2002 nahm die Regierung Kenntnis vom Schlussbericht der Arbeitsgruppe und den darin enthaltenen Vorschlägen zum organi-

¹⁾ Ab 1. Januar 2003 (Vollzugsbeginn der neuen Kantonsverfassung) Kantonsrat.



satorischen Vorgehen, zum zeitlichen Ablauf der Umsetzung der aufgeführten Massnahmen sowie zur Begleitung und Kontrolle der Umsetzung.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Bereich des Grossen Rates.

2 Analyse

Neben den im Regierungsgebäude stattfindenden Sessions des Grossen Rates waren auch Sitzungen und Ausflüge der Fraktionen, informelle Anlässe wie Präsidentenfeier oder der gemeinsame Besuch kultureller Anlässe sowie die Sitzungen von Kommissionen und Präsidium in die Analyse einzubeziehen. Diese Sitzungen und Anlässe finden oft ausserhalb der Liegenschaften statt, die zur Staatsverwaltung gehören. Die Arbeitsgruppe ortete das grösste Gefährdungspotenzial jedoch beim Sessionsbetrieb im Regierungsgebäude.

Im Zusammenhang mit die Sessions des Grossen Rates ging es in örtlicher Hinsicht um den Schutz der Mitglieder des Parlamentes und der Regierung sowie der übrigen in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen und in den unmittelbar für den Sessionsbetrieb genutzten Räumlichkeiten, d.h. im Wesentlichen im dritten Obergeschoss des Regierungsgebäudes. Dort befinden sich neben dem Grossratsaal mit Zuschauer- und Medientribüne, das "Ratsstübli" (in dem sich die Ratsmitglieder während der Session verpflegen und unterhalten können), ein Schulungsraum (in dem u.a. Schulklassen einen Videofilm zum Ratsbetrieb vorgeführt wird), einige Büros der Staatsverwaltung, ein Sitzungszimmer sowie Toiletten und Garderobe. Der Zugang ist über drei Treppen und zwei Aufzüge möglich.

In sachlicher Hinsicht ging es einerseits um die Verhinderung eines unkontrollierten Aufmarsches von Personengruppen (z.B. Demonstration) im Zusammenhang mit der Beratung von politischen "Reizthemen", andererseits um die Verhinderung von Angriffen "psychisch belasteter" gewaltbereiter Einzeltäter oder Amokläufer. Die Arbeitsgruppe schätzte die Gefährdung durch solche Einzeltäter erheblich grösser ein.

3 Schutzziele

Ein absoluter Schutz der in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen gegen alle denkbaren Formen von Angriffen ist weder möglich noch anzustreben. Der Parlamentsbetrieb in einer Demokratie nach schweizerischem Muster lebt von einem möglichst direkten Kontakt zwischen den Mitgliedern des Parlamentes und

der Öffentlichkeit. Die Beratung des Parlamentes soll daher nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.

Ziel des Sicherheitskonzeptes soll es sein, in den Räumlichkeiten des Parlaments:

- Angriffe von beliebigen Personen mit Schusswaffen gegen Einzelpersonen oder Personengruppen zu verhindern;
- Angriffe von beliebigen Personen mit anderen Mitteln und Waffen, wie Stichwaffen, Sprengkörpern sowie chemischen oder biologischen Stoffen, zu erschweren;
- angreifende Personen innert nützlicher Frist zu "neutralisieren";
- tätlich angegriffenen Personen innert nützlicher Frist Hilfe zu leisten.

Auch die Umsetzung dieses Sicherheitskonzeptes trägt – genauso wie die Annahme, dass die in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen selber keine Gefahr darstellen – ein gewisses Restrisiko in sich. Ein Ausschluss dieses Restrisikos wäre, wenn überhaupt, nur mit einschneidenden, den Parlamentsbetrieb einschränkenden und oben erwähntem Bedürfnis widersprechenden Massnahmen möglich. Dieses Restrisiko muss deshalb zwangsläufig in Kauf genommen, jedoch möglichst gering gehalten werden.

Im Sinn konkreter Schutzziele soll sichergestellt werden, dass der Zugang zu den Räumlichkeiten des Parlamentes – je nach Zone – nur möglich ist für:

- identifizierte, berechnigte Personen;
- nicht identifizierte Personen ohne Schusswaffen;
- nicht identifizierte Personen ohne Schusswaffen sowie ohne unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV).

Für die Umsetzung dieses Sicherheitskonzeptes sind folgende Personengruppen zu unterscheiden:

- Mitglieder des Grossen Rates,
- gehbehinderte Mitglieder des Grossen Rates,
- Mitglieder der Regierung,
- Angehörige der Parlamentsdienste (z.B. Weibel, Protokollführer),
- akkreditierte Medienschaffende,
- Generalsekretäre und weitere Staatsangestellte gemäss Meldung der Departemente,
- Staatsangestellte in den Büros im dritten Obergeschoss,
- von Berechnigten eingeladene und begleitete Einzelpersonen,
- einzelne Besucherinnen und Besucher sowie geführte Besuchergruppen (einschliesslich Gehbehinderte),
- Personal des "Ratsstübli" (für Warenlieferungen),
- Servicetechniker,
- Reinigungspersonal.

4 Massnahmen

4.1 Sofortmassnahmen

4.1.1 Zugangskontrolle

Für die Sessions des Grossen Rates ist im Wesentlichen die Errichtung eines Sicherheitsdispositivs für das dritte Obergeschoss einschliesslich Medienräume des Regierungsgebäudes vorgesehen. Der Sicherheitsbeauftragte der Staatskanzlei nimmt diese Funktion auch für die Parlamentsdienste wahr.

Die Stadtpolizei ist grundsätzlich für die Sicherung der Umgebung des Regierungsgebäudes zuständig. Innerhalb des Regierungsgebäudes kommt Personal der Kantonspolizei und der Securitas zum Einsatz. Die Kontrolle für den Zugang "Parlament" erfolgt auf der Ebene des zweiten, jene für die Zugänge "Personal" und "Besucher" auf der Ebene des dritten Obergeschosses, wo jeweils ein gewisser Warteraum zur Verfügung steht. In baulicher Hinsicht wurden auf der Ebene des dritten Obergeschosses im Treppenhaus Abschlussstüren nach oben und unten eingebaut. Zudem kann der Aufzug im dritten Obergeschoss während der Sessionstage nur mit Schlüssel geöffnet werden. An verschiedenen Stellen sind zudem Alarmknöpfe vorhanden, mit denen eine eigentliche Intervention zusätzlicher Polizeikräfte ausgelöst werden kann.

An den einzelnen Zugängen sind folgende Massnahmen vorgesehen.

- Zugang "Parlament": Visuelle Identifikation der berechtigten Personen mittels Sichtausweisen durch Sicherheitspersonal sowie Kontrolle der von Berechnigten eingeladenen und begleiteten Personen mittels Handsonden durch Sicherheitspersonal. Nicht zugelassene Effekten sind beim Zugang "Besucher" zu deponieren. Im Korridor zwischen den Eingängen zu Grossratsaal und Ratsstübli ist zusätzliches Sicherheitspersonal stationiert.
- Zugang "Personal": Zugang für berechnigte gehbehinderte Personen sowie für Personal und Lieferanten des "Ratsstübli" mit besonderem Schlüssel und manueller Kontrolle von Handgepäck bzw. Anlieferungen durch Sicherheitspersonal.
- Zugang "Besucher": Kontrolle von Personen ohne Sichtausweis und deren Gepäck mittels Metalldetektorbogen durch Sicherheitspersonal sowie manuelle Kontrolle von zugelassenem Handgepäck und Hinterlegung von nicht zugelassenen Effekten in einer Garderobe ausserhalb des Parlamentsbetriebs.



4.1.2 Zuschauer- bzw. Medientribüne

Mit diesen Massnahmen kann die Gefahr von Angriffen mit Schusswaffen weitestgehend ausgeschlossen werden. Es lässt sich jedoch nicht gänzlich ausschliessen, dass es infolge der fehlenden baulichen Trennung zwischen Grossratssaal und Zuschauer- bzw. Medientribüne in den Parlamentsräumlichkeiten zu Tötlichkeiten und Angriffen mit Stichwaffen (z.B. Sackmesser) auf Einzelpersonen sowie zu Sprengstoff- und Brandanschlägen kommen könnte. Dieses Restrisiko liesse sich nur mit rigorosen Sicherheitsmassnahmen weiter reduzieren, die den direkten Kontakt zwischen den Mitgliedern des Grossen Rates und dem Publikum bzw. der Öffentlichkeit praktisch verunmöglichten.

Der Zugang für Besucher wird durch die Sicherheitsorgane entsprechend der freien Plätze auf der Zuschauertribüne gesteuert. Bei besonderer Gefährdung kann im Einzelfall Sicherheitspersonal auf der Zuschauertribüne platziert werden.

4.1.3 Sichtausweise

Sichtausweise werden einem erweiterten Personenkreis abgegeben. Diese Personen können die Zugangskontrolle passieren, ohne dass sie selber und ihr Gepäck kontrolliert werden. Damit wird jenen Stellen eine grosse Verantwortung übertragen, die über die Berechtigung einer Person zum Tragen eines Sichtausweises entscheiden und die Ausweise – bei Verlust Tagesausweise bzw. Ersatzausweise – erstellen und abgeben. Für die Mitglieder des Grossen Rates, der Regierung und der Parlamentsdienste sowie für berechtigte Staatsangestellte ist dies das Sekretariat der Staatskanzlei, für die akkreditierten Medienschaffenden die Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei, welche ohnehin die erste Ansprechpartnerin der Medienschaffenden ist.

Für die Sichtausweise wurde das vertraute Kreditkartenformat gewählt. Sie werden von der Staatskanzlei erstellt und nach der Session jeweils wieder eingezogen. Neben Sicherheitsmerkmalen weisen sie u.a. Foto und Name der Inhaberin bzw. des Inhabers auf. Die Sichtausweise haben für vier Sessions Gültigkeit; sie werden anschliessend neu erstellt und optisch unterschiedlich zum Vorjahr gestaltet.

4.1.4 Evakuationen

Eine besondere Gefährdungslage entstünde durch Bombendrohungen. In diesem Fall müsste der Grossratssaal, notfalls das ganze Regierungsgebäude, vorübergehend evakuiert werden. Die Sicherheitsorgane trafen entsprechende Vorkehrungen. Der Sicherheitsbeauftragte der Staatskanzlei instruiert jeweils das während der Session

im Einsatz stehende Sicherheitspersonal entsprechend. In der Staatskanzlei, bei der allfällige Hinweise mit hoher Wahrscheinlichkeit eingingen, sind die Mitarbeitenden über die einzuhaltenden Meldewege informiert. Im Fall von ausserordentlichen Ereignissen können z.B. wertvolle Minuten gewonnen werden, wenn die Sekretärin mit der zentralen Telefonnummer der Staatskanzlei eine Checkliste zur Hand hat, der sie die wichtigsten Anweisungen für das Verhalten am Telefon und unmittelbar nach Beendigung des Anrufs entnehmen kann.

4.2 Längerfristige Massnahmen

Längerfristig geht es um die Prüfung weitergehender Massnahmen, insbesondere baulicher Art, um den Einsatz von Personal zu verringern, die Flexibilität des Dispositivs zu erhöhen und die Sicherheit weiter zu verbessern. Die zuständigen Stellen sind mit den entsprechenden Abklärungen befasst. Bereits absehbar ist eine Anpassung des Sicherheitsdispositivs für den Parlamentsbetrieb aufgrund der geplanten Zonenbildung im Regierungsgebäude, die mit weit reichenden baulichen und organisatorischen Massnahmen verbunden sein wird.

Die Zonenbildung mit Pfortenbetrieb ist die zentrale Massnahme im Bereich der Staatsverwaltung und der Gerichte, insbesondere im "Büroalltag". Mit dieser Massnahme wird eine klare Trennung der verschiedenen "Kundenströme" in den Verwaltungs- und Gerichtsgebäuden erreicht und die Sicherheit der Mitarbeitenden objektiv verbessert. Zudem kann damit das subjektive Sicherheitsempfinden der Mitarbeitenden erhöht werden.

4.3 Finanzielles

Die erwähnten Sofortmassnahmen verursachten für die Novembersession 2001 Kosten von rund 20'000 Franken. Aufgrund der erfolgten Optimierungen ist in Zukunft für einen zweitägigen Sessionsbetrieb mit Kosten von rund 12'500 Franken zu rechnen; davon fallen rund drei Viertel im personellen Bereich an.

5 Erfahrungen

5.1 ... aus der Sicht der Sicherheitsverantwortlichen

Das unter Ziff. 4 beschriebene Sicherheitsdispositiv wurde erstmals in der Novembersession 2001 aufgezogen. Nach den grundsätzlich positiven Erfahrungen sprach sich das Präsidium des Grossen Rates dafür aus,

für die folgenden Sessionen an diesen Massnahmen festzuhalten. Das Sicherheitsdispositiv wurde gestützt auf die konkreten Erfahrungen angepasst und gehört inzwischen zum Sessionsalltag.

Hans-Peter Wächter, Sicherheitsverantwortlicher der Staatskanzlei:

Die Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane verläuft dank den formulierten Schutzziele, den detaillierten Aufgabenbeschreibungen und regelmässigen gemeinsamen Lagebesprechungen ohne Probleme. Mit ganz wenigen Ausnahmen nehmen die Besucher die Kontrollen gelassen hin und befolgen die Anweisungen der Securitasmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Für die Kontrollorgane ist es sehr wichtig, dass die Weisungen für alle Personen gelten, immer und einheitlich angewendet sowie von allen Personen respektiert werden. Werden diese Grundsätze verletzt, wird die korrekte Auftragsbefolgung schwierig und das Sicherheitsdispositiv mittelfristig aufgeweicht. Die direkten Rückmeldungen der Mitglieder des Grossen Rates sind nicht zahlreich, jedoch meist positiv. Es fällt auf, dass vorwiegend weibliche Ratsmitglieder die Sicherheitsmassnahmen sehr schätzen. Ähnliche Rückmeldungen habe ich von den meisten Mitgliedern der Regierung erhalten. Das Dispositiv kann nur durch weitere bauliche Anpassungen optimiert werden, die im direkten Zusammenhang mit der Zonenbildung im Regierungsgebäude stehen.

Markus Reimann, Einsatzleiter Securitas

Aus meiner Sicht als Einsatzleiter der Securitas ist die Zusammenarbeit zwischen Parlamentsdienst, Polizei und der Securitas hervorragend. Die Informationen des Sicherheitsverantwortlichen der Staatskanzlei sind präzise und ausführlich beschrieben. Von der Polizei werden wir tatkräftig unterstützt. Am Morgen und am Abend führen wir jeweils eine Feedbackrunde durch, was eher selten ist bei anderen Kunden. In diesem Punkt sehe ich keine Verbesserungsmöglichkeiten.

Der Hauptunterschied zu einem Einsatz vergleichbarer Grösse liegt in der Information durch den Kunden. Normalerweise werden die Weisungen und Informationen mündlich an die Securitas weitergegeben und wir erstellen dann schriftliche Instruktionen für den Einsatz. Bei diesem Auftrag gibt uns der Sicherheitsverantwortliche der Staatskanzlei den ganzen Auftrag schriftlich. Verbesserungsvorschläge werden bis spätestens am nächsten Tag berücksichtigt, die Dokumentation angepasst und uns wieder ausgehändigt. In dieser Hinsicht ist das ein super Service, den wir im Normalfall vom Kunden nicht erhalten. Von den "Beschützten" habe ich nur posi-



tive Rückmeldungen bekommen. Bei den kontrollierten Personen – v.a. von der Presse – habe ich zum Teil eher zurückhaltende Worte vernommen. Von den anderen Besuchern waren die Meinungen mehrheitlich positiv, da sie die Notwendigkeit (Fall Zug) und die Entwicklung der Straftaten (Straftaten mit Waffen nehmen zu) bereits erkannt hatten.

Im Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten möchte ich betonen, dass es wichtig ist, die Vorgehensweise bei der Kontrolle nicht weiter zu lockern. Ansonsten machen wir uns unglaubwürdig (z.B. Lockerung der Kontrolle an Pressemitarbeiter oder Besucher mit Jacken). Ansonsten ist das Sicherheitsdispositiv gut.

Andreas Demmel, Chef Bereitschaftsdienst der Kantonspolizei

Grundsätzlich ist zu sagen, dass die Zusammenarbeit mit den Parlamentsdiensten – quasi als Hausherr des Regierungsgebäudes – mit Securitas und Polizei mustergültig verlief. Es wurden zusammen klare Schutzziele definiert und für jeden Posten ein genaues "Pflichtenheft" erstellt. Aufgrund dieser sehr sinnvollen Voraussetzungen war danach die Durchführung des Sicherheitsdispositives jeweils unproblematisch. Somit konnte eine gute Arbeitsteilung und sinnvolle Verantwortungsbereiche geschaffen werden. All dies waren dann ideale Voraussetzungen für eine gute Zusammenarbeit!

Das Spezielle an diesem Einsatz war, dass sehr viele verschiedene Interessen bezüglich der Zutrittsbewilligungen vorhanden waren. Auch waren Zonen vorhanden, in denen sich nur ausgelesene Leute aufhalten durften. Erschwerend war noch, dass nicht überall Sicherheitspersonal herumstehen und der Parlamentsbetrieb nicht behindert werden sollte.

Die Rückmeldungen von den "Beschützten" waren durchwegs positiv. Die Bevölkerung bzw. die Besucher haben sich zwischenzeitlich bereits an die Kontrollen gewöhnt und erachtet sie schon als normale Erscheinung.

In baulicher Hinsicht wurden Sofortmassnahmen getroffen. Es könnten aber noch weitere Massnahmen realisiert werden, um die Sicherheit zu steigern und Sicherheitspersonal einzusparen. Es könnten auch mit Ablaufsänderungen erhebliche Sicherheitsmängel reduziert werden (Panzerglas, Schleusen, Badge-System usw.)

Über alles gesehen darf man doch sagen, dass wir aus unserer Sicht mit den entsprechenden Voraussetzungen schnell ein sehr gutes Sicherheitsdispositiv erstellen konnten. Es ist aber sehr wichtig, dass an den sicherheitspolizeilichen Grundsätzen festzuhalten. Es wäre fatal, wenn man – unter welchem Druck oder Einfluss auch immer –

das Sicherheitsdispositiv aufzuweichen. Dies hätte zur Folge, dass nur noch eine "Scheinsicherheit" geboten würde!

5.2 ... aus der Sicht der Regierung und der Staatskanzlei

Kathrin Hilber, Regierungspräsidentin 2001/2002

Die Nachricht vom Amoklauf in Zug hat bei mir und meiner Kollegin und den Kollegen auf der Regierungsbank unbeschreibliche Gefühle ausgelöst: Entsetzen, Trauer, Mitgefühl, Verzweiflung, Wut, Unsicherheit. Wir alle haben die getöteten Regierungsmitglieder durch verschiedene Formen der Zusammenarbeit gekannt. Die Gedanken, dass so etwas auch bei uns im Grossratssaal möglich wäre, haben sich lange Zeit in meinen Gefühlen festgebissen. Die totale Sicherheit gibt es nicht und wird es nie geben. Die vielfältige Arbeit in der Regierung bringt es mit sich, dass wir auch unbequeme Entscheide fällen und sie vertreten müssen, Gesetze umsetzen müssen, die nicht allen Leuten gefallen und politische Verantwortung tragen, die auch ein Konfliktpotenzial in sich birgt. Dennoch, dieser Amoklauf hat viele Menschen aufgerüttelt, den Scheinwerfer auf unsere offene Demokratie geworfen und gezeigt, dass der Wahnsinnstat dieses Einzeltäters nicht alles geopfert werden darf. Die Sicherheitsmassnahmen rund um die Grossratssessionen sind wichtig, weil sie uns, die Mitglieder des Grossen Rates und die Besucherinnen und Besucher an diesen Amoklauf erinnern und alle aufrütteln mitzuhelfen, dass wir als Gesellschaft auseinandersetzung- und konfliktfähig werden und bleiben. Das neue Sicherheitskonzept für Parlament und Verwaltung ist wohl die unausweichliche Konsequenz dieser Schreckenstat; es muss auch immer wieder überprüft und optimiert werden. Ich hoffe aber, dass der 27. September 2001 nicht einfach vergessen geht, sondern daran erinnert, dass die Spielregeln in einer demokratischen Gesellschaft von allen akzeptiert und verantwortet werden müssen.

Martin Gehr, Staatssekretär, Leiter der Parlamentsdienste

Der Amoklauf in Zug erfolgte zeitgleich mit dem letzten Sitzungstag unserer Septembersession 2001. Als einer der Ersten erfuhr ich von dieser Schreckenstat und musste die traurige Nachricht dem Ratspräsidenten weiterleiten, der sie dann dem Grossen Rat zur Kenntnis brachte. Ich weiss nicht mehr genau, was ich als Erstes dachte. Unter dem Eindruck des 11. September 2001 und der noch nicht bekannten Umstände und Hintergründe des Anschlags in Zug gingen meine Vorstellungen jedoch

sehr weit. Ich war jedenfalls froh, dass unsere Session kurz darauf zu Ende ging. In der Folge machte ich mir viele Gedanken zu den Sicherheitsmassnahmen in unserem Parlament. Ich musste eingestehen, dass ein solcher bislang unvorstellbarer Vorfall wohl auch bei uns möglich gewesen wäre. Seit dem 27. September 2001 haben wir zusammen mit den Verantwortlichen der Polizei ein Sicherheitsdispositiv für das Parlament entwickelt, das die formulierten Schutzziele sicherstellt. Jedes Restrisiko lässt sich aber auch damit leider nicht ausschliessen. Ein absoluter Schutz gegen alle denkbaren Formen von Angriffen ist weder möglich noch anzustreben. Unser Parlamentsbetrieb lebt vom direkten Kontakt zwischen den Mitgliedern des Parlamentes und der Öffentlichkeit. Die Parlamentsberatungen sollen nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen. Diesen Aspekt haben wir bei unserem Sicherheitskonzept berücksichtigt.

Pius Kündig, Parlamentsdienst, Standesweibel

Als der damalige Präsident des Grossen Rates, Jakob Büchler, Schänis, am 27. September 2001 die Mitglieder des Grossen Rates vom Amoklauf im Zuger Kantonsratssaal orientierte, überkam mich ein eigenartiges, mulmiges Gefühl. Könnte sich ein solches Unglück auch bei uns ereignen? Was für Leute kämen dafür in Frage? Sofort überblickte ich die Zuschauer- und die Presstribüne. Was oder wen ich suchte, wusste ich nicht.

Nach der Septembersession 2001 war der bereits erwähnte Amoklauf ein Thema, das ich mehrmals in Freundeskreisen und im Kreise meiner Familie aufgriff. Ich wollte die Reaktionen meiner Mitmenschen erforschen. Mehrheitlich wurde die Meinung geäussert, dass sich so etwas nicht mehr ereignen dürfe und dass gegen solche Vorkommnisse die nötigen Massnahmen ergriffen werden müssten.

Die kurz nach dem September 2001 einberufene Arbeitsgruppe "Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" hatte für die Novembersession die nötigen Vorkehrungen getroffen. Diese Sofortmassnahmen empfand ich anfänglich als genügend. Trotz des gut funktionierenden Sicherheitskonzeptes wurden einige wenige Massnahmen wieder "entschärft" und dies gegen den Willen der zuständigen Experten. Ich hoffe, dass die Sicherheitsmassnahmen, wie sie während der Maisession 2002 zur Anwendung kamen, beibehalten werden. Ebenso dringend erscheinen mir aber auch Sicherheitsmassnahmen für die gesamte Verwaltung (unterschiedliche Sicherheitszonen, Zutrittskontrollen für die Verwaltungsgebäude usw.). Denn nur so kann den gefährdeten Mitarbeiterinnen und Mitar-



beitern ein gewisses Mass an Sicherheit geboten werden.

5.3 ... aus der Sicht der Mitglieder des Grossen Rates

Die Reaktionen der Mitglieder des Grossen Rates auf den Amoklauf im Zuger Kantonsratssaal waren sehr unterschiedlich, je nach persönlicher Betroffenheit und schon früher gemachten Erfahrungen. Als es um die Abklärungen ging, welche Massnahmen im Parlament (noch) auf Akzeptanz stossen würden, zeigte sich bald ein Hauptanliegen: Die Mitglieder des Grossen Rates wollten sich die bisherige Möglichkeit des formlosen und direkten Kontaktes zu Besucherinnen und Besuchern sowie Medienschaffenden nicht nehmen lassen. Um sich in diesem "geschützten Bereich" frei bewegen zu können, akzeptierten sie auch weitgehende Kontrollen. Entsprechend positiv war die überwiegende Mehrheit der Rückmeldungen nach der Novembersession 2001 aufgrund des relativ grossräumig aufgelegten Sicherheitsdispositivs.

Liselotte Schöbi, Mitglied des Grossen Rates

Als der Ratspräsident an jenem Mittag unmittelbar vor Schluss der Septembersession die schreckliche Nachricht aus Zug verlas, hoffte ich spontan: vielleicht ist es nicht so schlimm, wie es im Moment tönt. Wir alle wissen, dass es noch viel schlimmer war. Und sehr schnell stellte sich bei mir und wohl bei allen Ratskolleginnen und -kollegen die Gewissheit ein: Das hätte bei uns auch passieren können. Ich war darum sehr froh, schon bald über die geplanten Sicherheitsmassnahmen im Hinblick auf die Novembersession informiert zu werden. Ich bin hundertprozentig davon überzeugt, dass die Präsenz von Sicherheitskräften eine zweifache positive Wirkung hat. Zum einen wirkt sie abschreckend für mögliche Täter. Zum andern erhöht sie das Sicherheitsgefühl, was sich lockernd auf die Atmosphäre und das Benehmen der Parlamentsmitglieder auswirkt. Ich weiss aus eigener Erfahrung, wie beruhigend ein vor dem Haus parkiertes Polizeiauto und eine Spezial-Telefonnummer auf dem Nachttischchen sein kann. Darum bin ich dankbar für die angeordneten Sicherheitsmassnahmen, erachte sie als leider nötig aber auch genügend. Dies im Bewusstsein, dass es eine absolute Sicherheit nicht geben kann.

Armin Eugster, Mitglied des Grossen Rates, Fraktionspräsident CVP

Unmittelbar nach der Septembersession 2001 herrschten bei mir Bestürzung und Nachdenklichkeit vor. Bestürzung vor allem, weil ich ein derartiges Ereignis nicht

für möglich gehalten hätte. Vor der Novembersession 2001 empfand ich eine gewisse Spannung, fragte ich mich, wie sich die Sicherheitsmassnahmen auf den Parlamentsbetrieb auswirken und welche Einschränkungen für uns Parlamentarier resultieren würden. Die Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb waren allerdings marginal. Die Bewegungsfreiheit ist gewährleistet, der Kontakt zu Besuchern und Mitarbeitenden der Staatsverwaltung beinahe uneingeschränkt möglich. Persönlich beurteile ich die Massnahmen, wie sie heute praktiziert werden, als adäquat und angemessen. Ihre Beibehaltung erachte ich als angezeigt. Aus meiner Sicht drängen sich denn auch keine Änderungen auf. Situationsbezogen und aufgrund der konkreten Gefährdung ist zu prüfen, ob für Kommissionssitzungen verschärfte Sicherheitsmassnahmen zu treffen sind. Schliesslich ist zu bedenken, wie relativ das Sicherheitsdispositiv ist: es sichert ausschliesslich den Parlamentsbetrieb während den Sessionen.

Markus Straub, Mitglied des Grossen Rates, Fraktionspräsident SVP

Am Schluss der Septembersession 2001 informierte uns der Grossratspräsident, dass sich in Zug ein Vorfall im Parlament ereignet hat, ohne genaue Angaben machen zu können. In den Abendnachrichten wurden die schrecklichen Ereignisse detailliert wiedergegeben und erst zu diesem Zeitpunkt wurde mir das Ausmass der Tragödie richtig bewusst. Mit einem bedrückenden Gefühl dachte ich an die vergangene Session zurück: auch in St.Gallen wäre ein solcher Vorfall möglich. Denn hinter unseren Rücken hielten sich unkontrolliert immer viele Zuschauer auf, die aus diversen, mir unbekanntem Gründen, den Ratsverlauf verfolgten. Mit einer gewissen Erleichterung nahm ich die Mitteilung im Präsidium vor der Novembersession wahr, dass in St.Gallen in Zukunft Kontrollen stattfinden werden. Ohne diese Sofortmassnahme hätte die Novembersession kaum regulär durchgeführt werden können, denn trotz der Kontrollen wurden die Ereignisse in Zug immer wieder gegenwärtig. Der Parlamentsbetrieb wird durch die Sicherheitsmassnahmen nicht beeinträchtigt. Besuch kann jederzeit empfangen werden und auch Gespräche mit dem Publikum sind möglich. Dank der Sichtausweise können die Ratsmitglieder die Kontrollen rasch passieren. Ich persönlich empfinde die Massnahmen als grosse Erleichterung. So habe ich die Gewissheit, dass alle Zuschauer kontrolliert worden sind, und ein Übergriff auf den Rat praktisch ausgeschlossen werden kann. Das Sicherheitsgefühl während der Session gibt mir die Möglichkeit, mich voll auf die Debatten zu kon-

zentrieren. Die weitere Notwendigkeit dieser Sicherheitsmassnahmen im jetzigen Umfang ist für mich unbestritten. Da das Konzept von Profis ausgearbeitet wurde, kann ich mich auf die Erfahrung dieser Personen verlassen. Wenn eine Optimierung möglich ist, wird diese von den Fachleuten sicher umgesetzt.

Seit längerer Zeit hat sich die SVP-Fraktion mit den Bürgerrechten auseinander gesetzt. Der Vorfall in Zug hat uns veranlasst, die Frage nach einer Ombudsstelle zügiger voranzutreiben. Denn nur frustrierte Bürgerinnen und Bürger, die sich von der Verwaltung nicht verstanden glauben, geraten in scheinbar ausweglose Situationen, in denen sie "ausrasten". Es ist für einen modernen Rechtsstaat nötig, eine Anlaufstelle zu schaffen; auch wenn es z.T. nur darum geht, ein offenes Ohr zu finden. Ein Vorfall wie jener in Zug darf auf jeden Fall nie mehr geschehen.

Ernst Tobler, Mitglied des Grossen Rates, Fraktionspräsident FDP

Unmittelbar nach dem 27. September 2001 und vor der Novembersession 2001 herrschte ein Gefühl der Unsicherheit. Persönlich beurteilte ich die Situation so, dass Handlungsbedarf bestehe, und zwar etwa in jenem Umfang, wie er vor einiger Zeit von den eidgenössischen Parlamentsdiensten für das Bundeshaus erkannt worden war. Die Sicherheitsmassnahmen wirken sich nicht hinderlich auf den Parlamentsbetrieb aus. Persönlich empfinde ich sie als nicht störend, zumal das Sicherheitspersonal seine Arbeit auf sympathische Art erledigt. Der aktuelle Stand sollte meines Erachtens beibehalten werden. Optimierungsmöglichkeiten vermag ich momentan keine zu erkennen.

Fredy Fässler, Mitglied des Grossen Rates, Fraktionspräsident SP

Am 27. September 2001 tagte auch der Grosse Rat des Kantons St.Gallen. Die Nachricht vom Amoklauf im Zuger Kantonsratssaal erreichte uns noch während der Session. Entsprechend unmittelbar war wohl auch die persönliche Betroffenheit. Es hätte ja auch uns und unsere Familien treffen können. Anfänglich standen bei mir Trauer und Gefühle der Ohnmacht im Vordergrund. Später mischte sich Wut dazu. Die Sicherheitsvorkehrungen während der Novembersession 2001 schienen mir zunächst aber doch übertrieben. Vielleicht auch, weil mir dadurch das ganze Ausmass der Tragödie wieder vor Augen geführt wurde. Ich kam dann jedoch zur Auffassung, dass "ein bisschen Sicherheitsdispositiv" nichts bringen würde und die getroffenen Massnahmen in jenem Zeitpunkt verhältnismässig waren. Die Gefahr einer unmittelbaren Nachahmungstat ist nun



nach und nach gebannt. Daher muss meines Erachtens die Diskussion aufgenommen werden, welche Sicherheitsmassnahmen allenfalls auch künftig beibehalten werden sollen.

Reto Denoth, Mitglied des Grossen Rates, Fraktionspräsident UGE

Die Schweiz schien lange Zeit eine Insel zu sein, in der sich insbesondere Behördenmitglieder, öffentlich Bedienstete, Lehrkräfte sowie Politikerinnen und Politiker scheinbar überall sicher bewegen konnten. Zweifellos löste die bisher für unmöglich gehaltene ruchlose Tat im Zuger Kantonsrat nicht nur bei mir, sondern auch bei meinen Familienangehörigen, meinen Ratskolleginnen und -kollegen und bei vielen anderen Bestürzung und Betroffenheit aus. Handlungsbedarf war deshalb gestützt auf eine Beurteilung der Lage für den Parlamentsbetrieb in der Novembersession 2001 angezeigt. Die getroffenen Sicherheitsmassnahmen sind angemessen und verhältnismässig. Ich empfinde sie nach einer Angewöhnungsphase nicht als störend, weil sie diskret umgesetzt werden. Zudem sehe ich es positiv: Weil alle einen Sichtausweis tragen müssen, lassen sich Namen und Vornamen besser einprägen; das Memorieren gehört der Vergangenheit an. Aus meiner Sicht drängen sich zurzeit keine Änderungen auf – es sei denn, eine polizeitaktische Lagebeurteilung ziehe andere Schlüsse.

Sicherheit ist nie absolut. Sie zu gewährleisten ist indessen eine gesellschaftspolitische Daueraufgabe, die nicht mit Schlagworten und Geld allein gelöst werden kann. Vielmehr ist sie von der Werthaltung und vom gelebten Umgang mit Menschen in Würde und Achtung abhängig. Daran zu arbeiten, sind wir alle aufgerufen.

5.4 ... aus der Sicht der Bürgerinnen und der Bürger

Für Besucherinnen und Besucher des Ratsbetriebs präsentierte sich die Zugangskontrolle ungefähr gleich wie die Sicherheitskontrolle am Flughafen. Die Sicherheitsmassnahmen führten zu kurzen Wartezeiten, selten zu längeren Staus.

Klasse 3nS / Prof. Renato Fontanive, Kantonsschule am Burggraben St. Gallen

Bei einem Besuch des grossen Rates in St. Gallen wurden wir mit den neuen Sicherheitsmassnahmen im Regierungsgebäude konfrontiert. Diese Sicherheitsmassnahmen erachten wir nach Vorfällen wie in Zug oder Erfurt als nötig. Erst durch diese Ereignisse ist klar geworden, dass ein Eindringen in solche Gebäude einfacher ist, als bisher angenommen wurde.

Die Sicherheitsmassnahmen denen wir uns unterziehen mussten, empfanden wir keineswegs als störend oder aufdringlich. Im Gegenteil, sie vermittelten uns gewissermassen ein Gefühl der Sicherheit und des Schutzes. Nach dem Passieren der Kontrollen konnten wir uns im Gebäude frei bewegen. Die permanente Medienanwesenheit macht solche Schranken noch wichtiger. Würde ein Ereignis wie der Amoklauf in Zug unter Präsenz der Medien geschehen, würde die Unsicherheit und Angst in der Bevölkerung noch verstärkt.

Die präventive Wirkung solcher Sicherheitsmassnahmen ist ebenfalls nicht zu unterschätzen. Eine gewisse Abschreckung für potentielle Täter ist damit sicherlich gegeben. Wir erachten es als notwendig und wichtig, dass diese Sicherheitsmassnahmen ergriffen worden sind.

Michael Göldi, Ortsparteipräsident

Die Sicherheitsmassnahmen wirkten sich auf unseren Besuch des Grossen Rates nicht hinderlich aus. Die Kontrolle erfolgte sehr konsequent, aber speditiv. Persönlich empfand ich die Sicherheitsmassnahmen nicht als Einschränkung der persönlichen Bewegungsfreiheit; vielmehr verstärkten sie mein Sicherheitsempfinden innerhalb des Parlamentsgebäudes. Sie erinnerten mich auch wieder intensiv an den Amoklauf im Zuger Kantonsratssaal. Leider werden wir auch in Zukunft nicht auf solche Sicherheitdispositive verzichten können. Es stellt sich jedoch die Frage, in welcher Form und in welchem Ausmass Massnahmen zu treffen sein werden. Ich vermute, dass es aufgrund der Vorkommnisse in Zug teilweise zu einer Überreaktion kam, dass von einem zu geringen Sicherheitsdispositiv zu einem überproportionalen gewechselt wurde.

Pius Peier, Rentner

Ich habe Verständnis für gewisse Kontrollen. Werden die Sicherheitsmassnahmen aber übertrieben, besteht die Gefahr der kontraproduktiven, ja provozierenden Wirkung. Ein potentieller Gewalttäter findet immer einen Zugang, wenn er wirklich will. Oft trifft es dann aber die Falschen, z.B. irgendeine einfache Verwaltungsangestellte an einem Schalter statt den gut verbarrikadierten Chefbeamten oder Politiker, der die Frustration verursachte. Die Gefahr wird quasi von oben nach unten verschoben. In diesem Sinn scheint mir das Sicherheitsdispositiv eine Überreaktion auf einen Einzelfall zu sein.

Je mehr sich öffentliche Verwaltung, Gerichte und Politik im goldenen Käfig verstecken, des grösser ist die Distanz zwischen Staat und Bürger. Ein altes Sprichwort sagt: "Wer sich in Gefahr begibt, kommt darin um." Mit andern Worten

könnte man es so formulieren: "Wer sich im goldenen Käfig einschliesst, kommt darin um." Der Kunde könnte sagen: "Da steh' ich nun, ich alter Tor, vor verschloss'ner Tür und Tor."

5.5 ... aus der Sicht der Medienschaffenden

Maria Lorenzetti, Regionalstudio Ostschweiz von Radio DRS

Die Nachricht von der Bluttat in Zug erreicht mich in der Septembersession auf der Medientribüne des St. Galler Grossen Rates: "Amokschütze" – "mehrere Tote". Die Ungläubigkeit zuerst – dann eilen die Gedanken zu den Kolleginnen und Kollegen im Zuger Kantonsparlament – geht es ihnen gut? Und wieder zurück: Kann das auch hier geschehen?

Es kann – theoretisch. Die Novembersession findet unter Sicherheitsvorkehrungen statt: akkreditieren, Sichtausweis abholen. Mein Gepäck ist wie immer umfangreich: Technisches Gerät und viel Papier. Beim Metalldetektor zum Medienbereich die Gepäckkontrolle, sie dauert wenige Minuten; als meine Handtasche durchsucht wird, zucke ich innerlich zusammen: zu persönlich. Im Lauf des Tages passiere ich den Detektor mehrere Male. Dass ich Handtasche und Aufnahmegerät jedes Mal vorzeigen muss, ärgert mich, aber letztlich tun die Sicherheitsleute ihren Job. Die Aufnahmen mit den Reaktionen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind ruiniert. Ich wollte das charakteristische Piepsen des Metalldetektors als Hintergrund; der Detektor wirkt allerdings als Störsignal: Bei der Wiedergabe ist nur ein unregelmässiges Brummen zu hören. Seufzend wiederhole ich die Aufnahmen in sicherer Entfernung. Die späteren Sessionen verlaufen entspannter: die Kontrollen sind nicht mehr gar so streng, meine Handtasche bleibt privat. Der Gang zur Staatskanzlei, um den Sichtausweis abzuholen ist schon Routine. Die Sicherheitsvorkehrungen im Grossen Rat stören meine Arbeit nicht wesentlich. Ich kann mich trotzdem nicht mit ihnen anfreunden. Die Massnahmen sind unter mehreren Gesichtspunkten zwar vernünftig und legitim: Ich kann nachempfinden, wenn Mitglieder des Parlaments und der Regierung, nach Zug verunsichert reagierten. Sicherheitstechnisch wird das (kleine) Risiko einer Amoktat möglicherweise minimiert.

Die Vorkehrungen im St.Galler Grossen Rat fallen ausserdem massvoll aus; der Sicherheitsbereich ist grosszügig abgesteckt. Die in diesem Zusammenhang vielbeschworene Publikumsnähe der Politik sehe ich nicht gefährdet. Wenn im Regierungsgebäude Metalldetektoren stehen und Besucherin-



nen und Besucher von Sicherheitsleuten kontrolliert werden, wird aber eine Bedrohungssituation suggeriert, die nicht der Realität entspricht. Die Amoktat von Zug ist eine unfassbare Tragödie. Und sie ist eine Einzeltat.

Solche Taten können durch Sicherheitsdispositive nicht verhindert werden, es sei denn vielleicht, sie würden in einer Lückenlosigkeit aufgezogen, die niemand wünscht.

Peter Stahlberger, Ostschweizer Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung

Meine Beurteilung der Sicherheitsmassnahmen beruht auf den in der Novembersession 2001 gemachten Erfahrungen, da ich die Februar- und die Maisession 2002 nicht besuchte.

In meiner Arbeit als Journalist wurde ich nicht behindert, zumal im Verlauf der Novembersession 2001 für die akkreditierten Medienschaffenden die Kontrollen ein wenig gelockert worden waren. Mein spontaner Eindruck am ersten Sessionstag war: "Typisch St.Gallen!" Wenn man etwas macht, dann macht man es richtig, oder sogar perfekt. Diesen Eindruck verstärkte ein Vergleich mit den Nachbarkantonen, wo nur diskrete Polizeipräsenz zu beobachten war oder gar keine Massnahmen ergriffen worden waren. Dabei sind aber auch die unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten der einzelnen Parlamente zu beachten. Dies gilt auch für die Beantwortung der Frage, ob die Sicherheitsmassnahmen in Zukunft aufrecht zu erhalten sind. Aus der Sicht der Medienschaffende kann sie m.E. klar verneint werden. Da im Regierungsgebäude die Medien- und die Zuschauertribüne über den gleichen Zugang erschlossen sind, kann ich diese Frage nicht abschliessend beantworten.

Franco Ruault, Tele Ostschweiz

Unmittelbar nach dem 27. September 2001 war meine Bestürzung gross. Unvermittelt wurde ich mit dem Gedanken konfrontiert, dass ich oder meine Kollegen hätten Ziel eines Anschlages werden können. Vor der Novembersession 2001 allerdings haben sich meine Bedenken wegen der strengen Sicherheitskontrollen zerschlagen.

Die Sicherheitskontrollen wirken sich m.E. auf den Parlamentsbetrieb nicht hinderlich aus. Ganz im Gegenteil. Sie verstärken das Gefühl, dass man als Beteiligter sicher seiner Arbeit nachgehen kann. Persönlich ist es für mich kein Problem im Rahmen der Sicherheitsvorkehrungen auch Kontrollen unterzogen zu werden. Sicherlich war es anfangs ein etwas unbekanntes Gefühl, aber die Notwendigkeit der Massnahmen hat seit dem Vorfall in Zug wohl jedem eingeleuchtet. Ich denke, dass die Kontrollen weitergeführt werden sollten, weil nicht

ausgeschlossen werden kann, dass sich ein entsprechender Vorfall wiederholt. Übrigens muss ich bei dieser Gelegenheit den involvierten Personen – soweit sie als solche sichtbar wurden – grosses Lob für die Art der Kontrollen und deren Durchführung aussprechen.

Da mir das Sicherheitsdispositiv nicht bekannt ist, kann ich nichts über konkrete Optimierungsmöglichkeiten sagen. Ich jedenfalls vermag keine zu erkennen.



Sicherheit im Parlamentsgebäude: Ein Erfahrungsbericht des Sicherheitsbeauftragten der Bundesversammlung

Hans Peter Gerschweiler und Ruth Aichele, Parlamentsdienste

An Ideen zur Erhöhung der Sicherheit im Parlamentsgebäude hat es in den letzten Jahren nicht gemangelt. Es wurden rund 100 Massnahmen umgesetzt, primär im baulich-technischen Bereich, aber auch bei organisatorischen Abläufen und der Vorbereitung auf die Bewältigung von Ereignissen. Es blieb eine grosse Lücke: die Zutrittskontrolle. Die meisten geplanten Massnahmen in diesem Bereich sind an politischen, finanziellen, denkmalschutzbedingten und/oder anderen Randbedingungen gescheitert und nicht realisiert worden.

Relativ zahlreiche Vorfälle ohne grösseren Auswirkungen, die sich in den letzten Jahren ereignet haben, unterstrichen aber einen immer dringlicheren Handlungsbedarf. Unser Gastrecht und unsere Toleranz wurden immer häufiger missbraucht und damit stieg das Risiko von Beschädigungen oder gar einer Gefährdung von Leib und Leben.

Am 19. Dezember 2000 besetzten kurdische Demonstranten bei einer Protestaktion das Vorzimmer Ost des Ständeratssaals. Dieses Ereignis war der definitive Auslöser für eine erneute kritische Hinterfragung des Sicherheitsdispositivs des Parlamentes. In einer Arbeitsgruppe wurden Vorschläge für präventive Sicherheitsmassnahmen erarbeitet und der Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte vorgelegt, die sich an folgenden **Grundsätzen** orientierten:

- Die Politik des "offenen Hauses" soll beibehalten werden.
- Der Schutz des Parlamentes und der sich im Parlamentsgebäude aufhaltenden Personen soll unter Wahrung der Verhältnismässigkeit erhöht werden.
- Durch verschärfte Sicherheitsmassnahmen, insbesondere im Zutrittskontrollbereich, soll auch eine dissuasive Wirkung erzielt werden.

Die Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte beschloss im Frühjahr 2001 die folgenden **Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Parlamentsgebäude**:

- Differenzierung und räumliche Trennung der Zutrittskontrolle nach Berechtigungskategorien
- Identifikation und Gepäckkontrolle
- Badge-Tragpflicht für Besucherinnen und Besucher
- Kontrolle der Durchgänge vom Parlamentsgebäude in die Bundeshäuser Ost und West

- Einrichtung eines provisorischen Besucherpavillons im Hof des Parlamentsgebäudes Ost für die Sicherheitsprüfung und die Aufbewahrung von Gepäck- und Kleidungsstücken von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Bundeshausführungen sowie Besucherinnen und Besuchern der Tribünen während der Sessionen der eidgenössischen Räte.

Die **Umsetzung** erfolgte ab 1. Juli 2001. Als provisorische Lösung wurden Besucherinnen und Besucher vorerst im Bereich des Haupteinganges des Parlamentsgebäudes von Personen mit permanenter Zutrittsbewilligung getrennt.

In einer zweiten Phase sollte nach der Herbstsession 2001 ein spezieller Eingang für Besucherinnen und Besucher mit einer ausgebauten Personen- und Gepäckkontrolle eingerichtet werden. Aufgrund der Ereignisse in Zug wurden diese Sicherheitsmassnahmen auf Anordnung des Nationalratspräsidenten bereits während der letzten Woche der Herbstsession 2001 umgesetzt.

In einer dritten Phase sollten bei den Durchgängen vom Parlamentsgebäude in die Bundeshäuser Ost und West geeignete technische Massnahmen geprüft werden, damit das Risiko von Zutritten aus beiden Richtungen bzw. in beide Richtungen durch Unberechtigte minimiert werden kann. Auch hier wurden bereits während der letzten Woche der Herbstsession 2001 Sofortmassnahmen getroffen.

Unverzüglich im Anschluss an die Ereignisse in Zug nahmen die Parlamentsdienste zusammen mit dem Bundessicherheitsdienst eine neue Lagebeurteilung vor. Die aktualisierte Gefährdungsbeurteilung hatte eine **sofortige Erhöhung der Sicherheitsmassnahmen im Zutrittskontroll- und Überwachungsbereich** zur Folge:

- Badge-Tragpflicht nicht nur für Besucherinnen und Besucher, sondern auch für alle Ratsmitglieder, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste sowie akkreditierte Medienschaffende,
- verstärkte Personen- und Gepäckkontrolle mit Metalldetektor und Gepäckröntgenanlage,
- Bewachung der Durchgänge in die Bundeshäuser Ost und West,
- verstärkte Polizeipräsenz vor dem Parlamentsgebäude und in der Eingangshalle während der Sessionen der eidgenössischen Räte.

Zudem erhielt eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Bundessicherheitsdienstes, des Bundesamtes für Bauten und Logistik und der Parlamentsdienste den Auftrag, die Zutrittssituation bei allen Eingängen ins Bundeshaus den neuen Sicherheitsanforderungen anzupassen und aufeinander abzustimmen.

Beurteilung der getroffenen Sicherheitsmassnahmen

- Die Sicherheitsmassnahmen entsprechen auch heute noch der Beurteilung der Sicherheitsorgane des Bundes. Obwohl teilweise improvisiert, erfüllen sie ihren Zweck.
- Sie stossen bei den Mitgliedern der eidgenössischen Räte und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Parlamentsdienste, Besucherinnen und Besuchern und Medienschaffenden überwiegend auf Verständnis.
- Die Massnahmen konnten dank der Zusammenarbeit mit dem Festungswachtkorps rasch und professionell umgesetzt werden.
- Der Sicherheitsdienst verfügt ausserhalb der Sessionen der eidgenössischen Räte auch weiterhin über kein Interventions-element mit polizeilichen Befugnissen.

Ausblick

Am 9. November 2001 beschloss die Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte, die erweiterten Sicherheitsmassnahmen weiterzuführen und auf einen dauerhaften Betrieb auszurichten. Der personelle Aufwand soll durch den Einsatz technischer Mittel reduziert werden. Die Wirkung soll durch geeignete bauliche Massnahmen verstärkt werden. Der rasch gewachsene und heute sehr komplexe Sicherheitsdienst mit Ressourcen aus verschiedenen Organisationen muss neu strukturiert werden. Für den separaten Besuchereingang wird trotz denkmalpflegerischer Auflagen längerfristig eine würdige und attraktive Lösung angestrebt.



La sécurité dans l'enceinte du Palais du Parlement: Le Délégué à la sécurité de l'Assemblée fédérale dresse le bilan

Hans Peter Gerschwiler et Ruth Aichele, Services du Parlement

Le renforcement de la sécurité dans l'enceinte du Palais du Parlement constitue depuis plusieurs années déjà l'une de nos préoccupations essentielles. J'en veux pour preuve la centaine de mesures prises en ce domaine, qui dépassent le simple cadre de l'aménagement et de l'équipement des locaux. Si, au cours de ces dernières années, des progrès considérables ont été réalisés, en matière de définition des processus notamment, le dispositif de contrôle à l'entrée du bâtiment restait pour sa part insatisfaisant. A cela une raison simple: aucune des mesures envisagées à l'époque n'a pu aboutir compte tenu de difficultés politiques, financières ou de problèmes techniques, le bâtiment étant classé monument historique.

Néanmoins, suite à une série d'incidents, qui fort heureusement n'ont pas eu de conséquences graves, il est progressivement apparu qu'il convenait d'arrêter des mesures complémentaires afin d'éviter que la tradition d'accueil du public, à laquelle l'Assemblée fédérale est attachée, ne peut pas compromettre la sécurité des biens et des personnes.

Ainsi, suite à l'occupation, le 19 décembre 2000, de l'antichambre du Conseil des Etats par des manifestants kurdes, il a été décidé de repenser le dispositif de sécurité du Parlement et d'instituer un groupe de travail chargé de soumettre à la Délégation administrative des Chambres fédérales un certain nombre de propositions. Ce dernier a donc présenté une série de mesures de sécurité préventive axées sur trois idées clés:

- *maintenir la tradition d'accueil propre au Parlement;*
- *assurer la protection des biens et des personnes en optant pour des moyens en rapport avec l'objectif poursuivi;*
- *opter pour une approche dissuasive en renforçant les mesures de sécurité, notamment à l'entrée du bâtiment.*

Sur cette base, la Délégation administrative a adopté, au printemps 2001, une **première série de mesures visant à renforcer la sécurité dans l'enceinte du Palais du Parlement**. Ces mesures prévoyaient les points suivants:

- accès différencié pour les visiteurs et les personnes disposant d'un laissez-passer;
- contrôle d'identité et des bagages;
- obligation pour les visiteurs de porter un badge temporaire ("carte visiteur");
- mise en place de contrôles à l'entrée des

corridors situés entre le Palais du Parlement et les ailes est et ouest;

- installation, dans la cour de l'aile est, d'un local provisoire ayant une double fonction: permettre le contrôle d'identité des particuliers souhaitant prendre part aux visites guidées ou assister aux débats durant la session, d'une part, et servir de consigne pour les effets personnels des visiteurs, d'autre part.

Ces mesures sont **effectives** depuis le 1er juillet 2001. S'agissant des accès différenciés à l'entrée principale, nous avons néanmoins été contraints de procéder par étapes. Ainsi, dans un premier temps, nous avons opéré une distinction, dans le hall, entre les visiteurs, d'une part, et les titulaires d'un laissez-passer permanent, d'autre part.

Dans un deuxième temps, nous avons aménagé une entrée spécifique pour les visiteurs, équipée d'un dispositif de contrôle des bagages. Il avait initialement été prévu que cette installation soit achevée pour la fin de l'année 2001. Néanmoins, suite au drame de Zoug, et à la demande du Conseil national, nous avons dû revoir notre calendrier et finalisé les travaux pour la troisième semaine de la session d'automne de 2001.

Enfin, dans un troisième temps, il avait été prévu d'étudier des mesures concernant plus spécifiquement les accès aux ailes est et ouest du Palais fédéral. Ces mesures visant à éviter qu'une personne non autorisée puisse, en passant par les ailes du Palais fédéral, accéder au Palais du Parlement ou le quitter, sont en définitive entrées elles aussi en vigueur plus tôt que prévu, au cours de la troisième semaine de la session d'automne 2001.

Suite à la tragédie de Zoug, nous avons procédé, en collaboration avec le service fédéral de sécurité, à une nouvelle analyse de la situation, ce qui nous a conduit à adopter une **deuxième série de mesures** prévoyant les points suivants:

- obligation pour les députés, pour les collaborateurs des Services du Parlement ainsi que pour les journalistes accrédités de porter leur badge dans l'enceinte du Parlement;
- installation d'un détecteur de métaux et d'un dispositif électronique de contrôle des bagages à l'entrée principale;
- présence de gardes devant les grilles d'accès menant aux ailes est et ouest du Palais fédéral;

- renforcement, pendant les sessions, des forces de police assurant la sécurité aux abords du Parlement ainsi que dans le hall d'entrée.

Enfin, un groupe de travail, composé de représentants du service fédéral de sécurité, de l'Office fédéral des constructions et de la logistique et des Services du Parlement, a été chargé de mettre en place une procédure unique de contrôle applicable à toutes les entrées du Palais fédéral.

Appréciation du dispositif de sécurité mis en place

- Bien que prises parfois à la hâte, les mesures mises en œuvre n'en ont pas moins fait la preuve de leur efficacité, et elles continuent de répondre aux exigences des organes de sûreté de la Confédération.
- D'une façon générale, elles sont bien acceptées tant par les parlementaires que par les visiteurs et les journalistes.
- Elles ont pu être mises en œuvre de manière rapide et efficace grâce à l'appui du Corps des garde-fortifications.
- Comme par le passé, et excepté pendant les sessions, le Service de sécurité ne compte aucune force d'intervention disposant de pouvoirs de police.

Avenir du dispositif

La Délégation administrative des Chambres fédérales a décidé le 9 novembre 2001 de reconduire les mesures de sécurité mises en œuvre, et à terme de les pérenniser. Il est cependant prévu:

- de renforcer les moyens techniques afin de réduire les dépenses de personnel;
- de prendre des mesures sur le bâtiment lui-même, en vue d'une efficacité accrue;
- de restructurer un Service de sécurité qui, sous la pression des événements, a été mis en place de façon quelque peu anarchique, et dont le bon fonctionnement dépend actuellement de services tiers;
- s'agissant de l'entrée réservée aux visiteurs, de rechercher à terme une solution plus conforme à la solennité du bâtiment, dans le respect des textes régissant la conservation des monuments historiques.



"Die Sitzungen der Räte sind öffentlich": Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung erfüllt ein anderthalb Jahrhunderte altes Postulat

François Comment, Chefredaktor des Amtlichen Bulletins der Bundesversammlung, Bern

Die sofortige Online-Publikation des Amtlichen Bulletins auf Internet macht möglich, was die eidgenössischen Räte schon seit 1848 verlangten, was aber faktisch nie realisiert werden konnte: den umfassenden Zugang der Öffentlichkeit zu den Ratsverhandlungen.

1. Die Entstehungsgeschichte des Amtlichen Bulletins

In jeder repräsentativen Demokratie ist die Öffentlichkeit der Parlamentsdebatten ein systemimmanentes Prinzip. Nur durch diese Transparenz ist die Kontrolle des Parlamentes und der einzelnen Gewählten durch die Wählerschaft möglich. Und dass man das flüchtige Wort gerne schwarz auf weiss besitzt, um es getrost nach Hause tragen zu können, ist nicht erst seit Goethe ein verständliches Bedürfnis. Früh bedienten sich deshalb parlamentarische Versammlungen der Anfang des 19. Jahrhunderts entwickelten Stenographie, um die Ratsverhandlungen zu Papier bringen zu lassen. Für den deutschsprachigen Raum sei die stenographische Aufnahme der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 erwähnt.¹⁾ Bereits vorher standen in Deutschland Parlamentsstenographen im Einsatz, z. B. seit 1825 in Bayern und seit 1833 in Sachsen. Im Kanton Bern wurde die Niederschrift und Publikation der Grossratsverhandlungen seit 1831 durch die Verfassung garantiert²⁾.

Es erstaunt deshalb nicht, dass die Frage der Veröffentlichung der Verhandlungen auch in der Schweizerischen Bundesversammlung sofort ein Thema war. Schon an seiner dritten Sitzung, am 8. November 1848, diskutierte der Nationalrat diese Frage. Damit begann eine Kontroverse, die sich fast ein halbes Jahrhundert lang hinzog. Vorstoss um Vorstoss wurde eingereicht, der Bundesrat verfasste Botschaften und Entwürfe, Kommissionsberichte wurden vorgelegt, und doch konnte man sich

lange nicht auf die Schaffung eines "Verhandlungsbulletins" einigen³⁾. Die Befürworter kamen vor allem aus der Suisse romande, die Gegner eher aus der Deutschschweiz. Immer wieder vorgebracht wurden der Mangel an finanziellen Mitteln und die Befürchtung, eine Drucklegung würde zu verlängerten Redezeiten führen. Weiter hatte man Angst vor einer Konkurrenzierung der Presse. Jean-François Aubert vermutet zudem, die Radikalen wollten ihre Politik im Verborgenen betreiben, und erwähnt noch ein besonders amüsantes Argument. Bundesrat Jonas Furrer befürchtete nämlich eine zu ausgiebige Lektüre der Debatten während der Arbeitszeit: "Il disait que la lecture du Bulletin retiendrait trop longtemps les ouvriers dans les cafés."⁴⁾ Umgekehrt wurde etwa behauptet, ein Bedürfnis sei überhaupt nicht gegeben und der Druck der Reden könne zu Missverständnissen gerade bei französisch- und italienischsprachigen Lesern führen⁵⁾.

Trotzdem war augenfällig, dass die Öffentlichkeit der Ratssitzungen weder durch die Berichterstattung in der damaligen Parteipresse noch durch den blossen Zugang zu den Besuchertribünen gegeben sein konnte – insbesondere nicht in dem spätestens seit 1874 für notorischen Platzmangel bekannten alten Parlamentsgebäude, dem "Bundesratshaus" von 1857⁶⁾.

Der Sache zum Durchbruch verhalfen schliesslich in erster Linie Anstösse von aussen: wiederholte Petitionen der direkt interessierten Stenographenverbände⁷⁾ sowie versuchsweise, zum Teil auf privater Basis herausgegebene Verhandlungsniederschriften über besonders aktuelle Ratsgeschäfte wie die Gotthardbahn oder die erste Totalrevision der Bundesverfassung. Damit konnte der Nutzen von Wortprotokollen nicht mehr wegdiskutiert werden. Die Räte folgten widerstrebend. Am 11. April 1891 wurde die Einführung eines stenographischen Dienstes für die Bundesversammlung beschlossen – aber gestützt auf einen Bundesbeschluss, der das Mitsteno-

graphieren nur ausnahmsweise zulies. Erst durch die von Juni 1891 an regelmässige Herausgabe des Amtlichen Bulletins wurde die Ausnahme zur Norm gemacht.

2. Die drei Funktionen des Amtlichen Bulletins

Unter den Stichworten "Tradition", "Interpretation" und "Dokumentation" lassen sich die Funktionen zusammenfassen, die das Wortprotokoll einer Legislativversammlung erfüllen muss. Das Amtliche Bulletin bildet davon keine Ausnahme; alle drei Aspekte werden schon in den frühesten Quellen geltend gemacht.

Tradition

Die vornehmste Funktion des Amtlichen Bulletins ist das Bewahren der parlamentarischen Tradition des Bundesstaates. Indem es die Tätigkeit der Legislative in schriftlicher Form und über lange Zeiträume festhält, ist das Bulletin ein historisches Dokument ersten Ranges. Darin spiegelt sich die gesamte Entwicklung des Staatswesens und seiner Institutionen. Eigentlich ist diese Funktion weitgehend problemlos zu erfüllen. Für die ersten 43 Jahre des Bundesstaates besteht nun allerdings eine schmerzliche Lücke. Trotz des Vorhandenseins eines erweiterten Beschlussprotokolls ab 1848 ist es schwierig, das Ratsgeschehen jener Zeit zu rekonstruieren. So stellt Aubert fest: "L'absence de Bulletin rend assez difficile la reconstitution des débats parlementaires de l'époque."⁸⁾

Ein weiteres Problem ist die Unvollständigkeit der Aufzeichnungen von 1891 an. Im Geschäftsverkehrsgesetz von 1902 beschränkten die Räte die stenographische Aufnahme bewusst auf Verhandlungen über Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, über Erlasse also, die dem Referendum unterstellt sind und die deshalb als besonders gewichtig eingestuft

¹⁾ Vgl. Kaden, Walter: "Vor 150 Jahren: Stenographische Aufnahme der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49", in: "Neue Stenographische Praxis", Bonn, Nr. 1/1998, S. 1–9.

²⁾ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 30.12.1861, BBl 1862 I 18.

³⁾ Zu den Details dieser Entwicklung vgl. Comment, François: "Ein Blick in die Geschichte des Amtlichen Bulletins von 1848 bis heute", Bern, Parlamentsdienste, 2001, S. 2–15 (in elektronischer Fassung auch unter www.parlament.ch/D/amtL_Bulletin/Geschichte_AB.htm).

⁴⁾ Aubert, Jean-François: "L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1998", Basel 1998, S. 41, Ziff. 112.

⁵⁾ Vgl. z. B. Kommissionsbericht vom 20.01.1862, BBl 1862 I 360–367.

⁶⁾ Vgl. die Beratungen der Räte zum neuen Parlamentsgebäude, AB 1893 N 397ff. und AB 1894 S 425ff. Das heutige Parlamentsgebäude wurde 1902 eingeweiht.

⁷⁾ Vgl. z. B. "Eingabe des Allgem. Schweizerischen Stenographenvereins an den hohen Bundesrath zu Händen der hohen Bundesversammlung betreffend Veröffentlichung der Verhandlungen der eidg. Räte", Bern 1877, sowie "Eingabe des Allgem. Schweizerischen Stenographenvereins an den hohen Bundesrath zu Händen der hohen Bundesversammlung betreffend Stenographisches Bulletin über die Verhandlungen der eidg. Räte", Bern 1889.

⁸⁾ Aubert 1998, a.a.O., S. 41, Ziff. 113.



wurden. Andere Diskussionen wurden nur auf besonderen Ratsbeschluss hin niedergeschrieben.⁹ 1920 war man nicht mehr bereit, sich mit einer derartigen Auswahl zufrieden zu geben. Vom folgenden Jahr an liess man sämtliche Debatten stenographieren. Wohl aus finanziellen Gründen blieb hingegen die Drucklegung nach wie vor auf die erwähnten Kategorien beschränkt. Erst Anfang der Sechzigerjahre wurden von den nicht publizierten Transkripten der Stenogramme Reinschriften erstellt – allerdings in nur drei Exemplaren. Sie werden heute im Archiv der Parlamentsdienste, in der Parlamentsbibliothek sowie im Bundesarchiv aufbewahrt.¹⁰ Diese Beschränkung bei der Drucklegung wurde über ein halbes Jahrhundert lang beibehalten, obschon sie sich selbst ad absurdum führte: Vor allem infolge der zunehmenden Bedeutung von persönlichen Vorstössen stimmte das politische Gewicht der Debatten immer weniger mit den gewählten formalen Kriterien überein.

Integral werden die Verhandlungen im Amtlichen Bulletin erst seit 1971 veröffentlicht. In elektronischer Form sind sie seit der Wintersession 1995 verfügbar. Für die Zukunft ist geplant, auch die früheren Debatten der eidgenössischen Räte und die darin enthaltene verblüffende Fülle von zeitgeschichtlichen Informationen elektronisch aufzubereiten und mit geeigneten Suchmöglichkeiten zugänglich zu machen.

Interpretation

"Gerade als ich in mein Amt so voll eingeschossen war, dass ich Aussicht hatte, etwas Musse zu gewinnen, gab's... eine Reihe neuer Gesetze, so dass ich... zwei Jahre lang fast Tag und Nacht Schwatzprotokolle zu schreiben hatte, die nachher zur Interpretation dienen sollen, wenn die Esel nicht mehr wissen, was sie gewollt haben."¹¹ Als Zürcher Staatsschreiber und damit als "Oberprotokollführer" wusste Gottfried Keller bei aller Respektlosigkeit Bescheid: Gerade während komplexen Gesetzgebungsverfahren ist die *Legislative* selbst bei Interpretationsfragen auf ihre eigenen Sitzungsprotokolle angewiesen. Vollends unentbehrlich sind diese für die *Judikative*. Bedeutende Staatsrechtler, z.B. Jean-François Aubert, bestätigen diesen Sachverhalt: "Le Bulletin officiel ... est un

instrument indispensable pour la connaissance de l'intention législative, et, par conséquent, pour l'interprétation des lois. Il constitue ... l'élément principal de ce qu'il est convenu d'appeler les 'travaux préparatoires' des actes parlementaires."¹²

Die Bedürfnisse der Exekutive formulierte 1996 im Ständerat der damalige Bundespräsident Jean-Pascal Delamuraz ganz ähnlich: "Les déclarations... que l'on peut faire ... à l'intention expresse du Bulletin officiel, non seulement peuvent, mais doivent être un outil permettant l'interprétation de la volonté parlementaire... [elles] sont un puissant apport à la réflexion et à l'interprétation de la loi... Donc importance et obligation pour le Conseil fédéral il y a, lorsque des cas difficiles se présentent, de remonter aux 'saintes écritures', c'est-à-dire au Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, et... d'être capable de donner ainsi une précision à l'intention et à la décision prise par le Conseil."¹³

Die bedeutenden Ansprüche, die somit von allen drei Staatsgewalten an das Wortprotokoll als Endprodukt gestellt werden, erfordern eine sehr hohe Qualität und Zuverlässigkeit beim Prozess der Umsetzung von "Rede" in "Schreibe". In diesem Zusammenhang ist zwischen "wortwörtlicher" und "wörtlicher" Wiedergabe zu unterscheiden. Eine integrale, aber bloss mechanische Wiedergabe des Gesagten (wie sie elektronische Spracherkennungsprogramme vielleicht eines Tages zu leisten imstande sein werden) ergäbe einen Text, dessen Informationsgehalt beim Lesen nur mit Mühe aufgenommen werden könnte. Beim Wortprotokoll hingegen geht es vereinfacht gesagt darum, dass "Wortwahl und Duktus der Reden weitgehend beibehalten, sprechsprachliche Eigenheiten, die die Rezeption des Berichts für den Leser erheblich erschweren, jedoch weitgehend beseitigt werden".¹⁴ Zu diesem Verdichtungsprozess hält eine neuere Untersuchung fest: "Die Inhalte bleiben zwar erhalten, aber die geschriebene Sprache wird von der Maxime der Sprachökonomie bestimmt; die Knappheit des Ausdrucks dient dabei als Ziel. Demnach orientiert sich die mündliche Sprache vorwiegend am spontanen Gedankenverlauf, während die schriftliche Sprache primär von einer syntaktisch kohärenten Ausdrucksweise geprägt ist."¹⁵

Berücksichtigt werden muss auch der situative Kontext der Debatte, der manche Aussage erst verständlich macht, in der schriftlichen Form aber entfällt.

Es ist hier nicht der Ort, um den komplexen Vorgang der "Verschriftung" des gesprochenen Wortes weiter zu analysieren. In diesem Zusammenhang noch kurz gestreift sei jedoch das Korrekturrecht der Ratsmitglieder. Es lässt sich historisch mit möglichen Mängeln der stenographischen Transkription ohne Mikrofon- und Tonaufnahmeanlagen begründen.¹⁶ In seinem "Gesetzentwurf betreffend die Herausgabe der Verhandlungen der Bundesversammlung" von 1861 sah der Bundesrat vor: "Einfache schriftliche Berichtigungen der Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrathes, betreffend irrig oder unvollständige Redaktion oder Auslassung in den von ihnen gehaltenen Reden sollen aufgenommen werden."¹⁷ Das Geschäftsverkehrsgesetz von 1902 schrieb vor, die Redner hätten "das Recht, die Anbringung von stilistischen Verbesserungen, die den Sinn der Rede nicht ändern dürfen, zu verlangen".¹⁸ 1962 wurde daraus die heute noch gültige Fassung: "Die Aufnahme ist jedem Redner zu stilistischen Verbesserungen, die jedoch den Sinn der Rede nicht ändern dürfen, vorzulegen."¹⁹ Aus diesem inzwischen verfestigten Recht der Ratsmitglieder lässt sich die Befugnis der Protokollführer zur redaktionellen Bearbeitung des Wortlauts herleiten, indem diese das Korrekturrecht für jene gewissermassen treuhänderisch wahrnehmen.²⁰

Es versteht sich von selbst, dass für die Qualitätssicherung des definitiven Wortprotokolls – wie in jedem Verlag üblich – mehrere Korrekturgänge unabdingbar sind. Sie dienen einerseits der formalen Kontrolle, aber ebenso der Verständlichkeit und der logischen Stringenz der Texte. Diese anspruchsvollen Redaktionsarbeiten können ohne gravierende Folgen weder beliebig komprimiert noch gar weggelassen werden.

Dokumentation

Die Leser des Amtlichen Bulletins finden sich nicht nur im Parlament selbst, in der Verwaltung und bei den Gerichten, obwohl diese Zielgruppen sicher die bedeutendsten sind. Zu den wichtigsten Benutzern

⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 1 und 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 09.10.1902, BS 1 249.

¹⁰ Vgl. Art. 24 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 02.10.1962, AS 1962 1325.

¹¹ Brief vom 26.02.1879 an Theodor Storm, in: Keller, Gottfried, "Gesammelte Werke in vier Bänden", hg. von Carl Helbling, Bern 1952, Bd. 3.1, S. 434.

¹² Aubert, Jean-François: "Traité de droit constitutionnel suisse", Neuchâtel 1967, S. 505.

¹³ AB 1996 S 421.

¹⁴ Olschewski, Andreas: "Die Verschriftung von Parlamentsdebatten durch die stenographischen Dienste in Geschichte und Gegenwart", in: "Neue Stenographische Praxis", Bonn, Nr.1/2001, S.7.

¹⁵ Baumann, Michael: "Die parlamentarische Sprache in der Ratsberichterstattung" (Europäische Hochschulschriften, Bd. I/1799), Bern 2002, S. 115.

¹⁶ Vgl. Olschewski, a.a.O., S. 4.

¹⁷ BBI 1862 I 27.

¹⁸ Art. 17 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 09.10.1902, BS 1 249.

¹⁹ Art. 41 Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23.03.1962, AS 1962 783.

²⁰ Vgl. Olschewski, a.a.O., S. 6.



zählen naturgemäss die Informationsmedien. Zum weiteren Umkreis gehören sämtliche am politischen Prozess beteiligten bzw. durch Parlamentsentscheide direkt betroffenen Institutionen, Gruppierungen und Einzelpersonen. Regelmässige Nutzer im In- und Ausland stammen aus politischen Verbänden und Interessengruppen, Wirtschaftskreisen und Nichtregierungsorganisationen. Einen Anspruch auf Dokumentation über das Ratsgeschehen erheben auch die wissenschaftliche Forschung, Schulen und andere Bildungsinstitute – und nicht zuletzt jeder interessierte Bürger, jede interessierte Bürgerin. Das Wortprotokoll einer Legislativversammlung ist immer eine zeitkritische Informationsquelle. Entsprechend wurde (und wird) auf eine rasche Publikation besonders viel Wert gelegt. In den Berufsparlamenten unserer Nachbarländer ist es üblich, gedruckte Fassungen der Redetexte spätestens am Tag nach der Sitzung vorzulegen. Eigene Druckereien und/oder aufwendige Produktionsverfahren machen dies möglich. Dieses Ziel schwebte auch dem Bundesrat vor, als er 1861 vorschlug: "Die Verhandlungen des vorhergehenden Tages sollen in der Regel am folgenden Tage vor 9 Uhr Morgens ausgegeben werden."²¹ Die Forderung nach "Erscheinen des Bulletin am folgenden Tage"²² war die Begründung, weshalb die Regierung die geforderte Übersetzung der Voten ablehnte. Doch es blieb bei der Wunschvorstellung: Das Milizparlament und sein zunächst halbjährlicher, später vierteljährlicher Sessionsrhythmus²³ sowie das Fehlen eigener Administrationsstrukturen für die Bundesversammlung (das nötige Personal wurde jeweils für die Dauer der Sessionen aus der Bundeskanzlei oder der übrigen Verwaltung abgezogen)²⁴ führten dazu, dass das Amtliche Bulletin nie täglich, sondern stets bloss in einem Band pro Session und Rat im Druck erschien, und dies erst noch Wochen oder Monate nach der jeweiligen Tagung. Dies wurde offenbar zunehmend als Problem empfunden. Darauf weisen Bemerkungen in den Ratsreglementen von 1946 hin, wonach die Drucklegung des Bulletin nicht aufgehoben werden dürfe bzw. allfällige Differenzen über die Richtigkeit der Transkription "beförderlich" zu erfolgen hätten.²⁵ Das Geschäftsreglement des Nationalrates vermerkte in seiner Fassung von 1962, das Amtliche Bulletin sei

"unverzüglich in Druck zu geben"²⁶; 1974 wurde die Formulierung "soll ohne Verzug erscheinen"²⁷ gewählt. Es ist nicht anzunehmen, dass diese Postulate von Erfolg gekrönt waren. Im Gegenteil dürfte der Beschluss von 1971, sämtliche Verhandlungen zu publizieren, zu weiteren Verzögerungen geführt haben, da sich der Umfang des Bulletin auf einen Schlag verdoppelte, ohne dass zusätzliches Personal bewilligt worden wäre. Ein weiterer Grund lag wahrscheinlich in der verspäteten Rückgabe der Rednerkorrekturen, für die bis 1974 keine Frist gesetzt war. In jenem Jahr hielt der Nationalrat fest, Korrekturen, die nicht innerhalb von fünf Tagen eingereicht würden, könne man nicht berücksichtigen, "wenn sonst das Erscheinen des Bulletin verzögert würde"²⁸. Diese Frist wurde 1990 im Nationalrat auf drei Tage verkürzt; im Ständerat blieben die fünf Tage bis heute unangetastet.²⁹ Wie wurde bei derart langen Publikationsfristen die Dokumentationsfunktion wahrgenommen? Schon früh legte man mittels Kohlepapier erstellte Durchschläge der Transkripte laufend seitenweise im Pressezimmer des Parlamentsgebäudes auf. Später liessen sich von diesen Durchschlägen nach Bedarf Fotokopien herstellen. Der Zugriff auf die Reden konnte aber auf diese Weise nur punktuell erfolgen. Erst nach der Einführung der elektronischen Textverarbeitung 1985 wurde es möglich, auf Wunsch "Schnellprotokolle" von ganzen Debatten auszudrucken – allerdings ohne die noch immer von Hand vorgenommenen Redaktionskorrekturen. Für die Wochen zwischen der Niederschrift und der Drucklegung fehlten jegliche Publikationsmittel.

Von 1995 an korrigierten die Redaktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter die Texte selbst direkt am Bildschirm. Dazu kam ein neues Satzverfahren. Beides zusammen halbierte die Erscheinungsfrist für die gedruckten Bulletin-Bände. Zudem konnten von da an nach jeweils zwei bis drei Tagen provisorische Druckfahnen der ganzen Ratssitzungen im PDF-Format über das hausinterne Netzwerk abrufbar gemacht werden.

1997 erhielten Ratsmitglieder, Parlamentsdienste und Medienvertreter im Bundeshaus elektronischen Sofortzugriff auf laufend automatisch generierte Kopien der einzelnen Textverarbeitungsseiten. Die

PDF-Versionen wurden nun über Intranet dem weiteren Kreis der Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt. Nach rund einer Woche – dem Ablauf der Einsichtsfrist für die Redner – erfolgte jeweils die Freigabe auf Internet.

Vom gleichen Jahr 1997 an wurde das Bulletin parallel zur Druckfassung nach jeder Session auch auf einer nachgeführten CD-ROM (zurückreichend bis zum Beginn der Legislaturperiode, d. h. zur Wintersession 1995) herausgegeben.

Der Zugriff über Intra- und Internet stellte insofern einen Meilenstein dar, als das Amtliche Bulletin erstmals anders als in gedruckter Form verfügbar gemacht wurde. Damit konnte der Dokumentationsauftrag endlich in grösserem Umfang erfüllt werden. Konzeptionell änderte sich allerdings nichts: Die ganze Produktionskette war weiterhin schwergewichtig auf die Druckfassung ausgerichtet und wurde den wachsenden Dokumentationsansprüchen immer weniger gerecht.

3. Verbalix als integriertes Produktions- und Publikationssystem³⁰

Als es Ende der Neunzigerjahre darum ging, eine neue Lösung zur Herstellung und Veröffentlichung des Amtlichen Bulletin zu erarbeiten, stand die rasche Verfügbarkeit der Debattentexte im Vordergrund. Für diese integrierte Anwendung drängte sich Internet als aktuelles Medium auf. Auf der Seite der "Textproduktion" konnte man auf eine jahrzehntelange Erfahrung zurückgreifen.

Tonaufnahme

1960 wurden die Debatten von National- und Ständerat erstmals auf Tonband aufgenommen. Vom blossen Kontrollinstrument für die Stenogramme verfeinerte sich das Tonaufnahmesystem zu einem Arbeitsmittel, das die Niederschrift einzelner Voten ohne stenographische Kenntnisse erlaubte. Dafür war man dankbar, als zunächst fürs Italienische und Französische, später fürs Deutsche der Stenographennachwuchs ausblieb. Es wurde für diese Berufsgruppe in der Schweiz immer schwieriger, ein Auskommen zu finden: Der – wie das Parlament selbst – im Milizsystem konstituierte stenographische Dienst besass

²¹ BBI 1862 I 27.

²² BBI 1862 I 20.

²³ Heute vier Mal drei Wochen bzw. 52 Sitzungstage pro Jahr, plus allfällige Sondersessionen, die meistens höchstens eine Woche dauern.

²⁴ Vgl. Stengel, Karl: "Die Parlamentsdienste im Bund", Bern 1977, S. 16ff.

²⁵ Vgl. Art. 26 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 04.04.1946, BS 1 215, sowie Art. 23 des Geschäftsreglementes des Ständerates vom 17.10.1946, BS 1 233.

²⁶ Art. 23 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 02.10.1962, AS 1962 1324f.

²⁷ Art. 54 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 04.10.1974, AS 1974 1664.

²⁸ Art. 54 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 04.10.1974, AS 1974 1664.

²⁹ Vgl. Art. 59 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 22.06.1990, SR 171.13, sowie Art. 51 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Ständerates vom 24.09.1986, SR 171.14.

³⁰ Vgl. den detaillierten Projektbericht: Comment, François; Mäder-Bogorad, Yvonne; Meyer, Ulrich; Sidler, Andreas: "BULLETIN 2000", Bern, Parlamentsdienste, 2000 (90 S., ill., in elektronischer Form auch unter www.parlament.ch/DE/Government/Bericht_5_2000.pdf).



keine festen organisatorischen Strukturen³¹), in der Regel gab es bloss 52 Sitzungstage im Jahr, und Terminkollisionen mit kantonalen Parlamenten, wo zusätzliche Einsatzmöglichkeiten bestanden, waren die Regel. 1987 ging der letzte Bundesstenograph in Pension. Aber schon vorher setzte man ausschliesslich auf eine Roherfassung der Texte durch Schreibkräfte und eine anschliessende Überarbeitung durch Redaktoren unter Abhören der Tonaufnahme³²).

Erster Modernisierungsschritt

1993 ersetzte eine digitale Tonaufzeichnungsanlage die alten, personal- und bedienungsintensiven Tonträgersysteme. Die dienstinternen Abläufe wurden dadurch massiv beschleunigt. Das Prinzip der Arbeitsteilung blieb bestehen: Das System war in der Lage, den Redefluss aus den Räten in Tonstücke von einigen Minuten Dauer zu zerschneiden und diese Portionen – mit Datenbankeinträgen versehen – zur raschen Niederschrift auf ein Redaktionsteam von rund 30 Personen zu verteilen. Das richtige Zusammensetzen der Einzelteile geschah anschliessend mittels einer handelsüblichen Textverarbeitungssoftware. Mit dieser als Weltpremiere in einem Parlament eingeführten Neuerung konnten wertvolle praktische Erfahrungen gesammelt werden.

Projekt Verbalix

1998 wurde unter dem Namen "Bulletin 2000" (heute "Verbalix") ein Projekt für ein System lanciert, das im Gegensatz zu vorherigen Lösungen nicht nur effiziente dienstinterne Abläufe sicherstellen, sondern auch in der Lage sein sollte, den Redetext umgehend und dynamisch im Rahmen des Internetangebotes des Parlamentes zu publizieren.³³

Was die Verwandlung von "Rede" in "Schreibe" betrifft, wurde in Verbalix viel vom Bestehenden übernommen: das arbeitsteilige Verfahren zur Beschleunigung der Textproduktion ebenso wie die Niederschrift ab Tonaufnahme. Dazu gab es im Übrigen gar keine Alternative: Stenographen lassen sich nicht mehr rekrutieren, für die hoch spezialisierte und trainingsintensive Maschinenstenographie³⁴ ist der vorgegebene Sitzungsrhythmus zu unregelmässig, und die elektronische Spracherkennung ist bisher technisch unausgereift (sie dürfte sprachökonomisch betrachtet kaum je sinnvoll einsetzbar sein, da "Rede" eben

nie "Schreibe" sein kann³⁵). Die ideale Lösung besteht im Einsatz von hoch qualifizierten Redaktorinnen und Redaktoren generalistisch-wissenschaftlicher Ausbildung, welche die Tonportionen selbst redigierend schreiben, wodurch sehr rasch eine verlässliche, publikationsfähige erste Textfassung gewonnen wird. Mittels einer parallel stattfindenden Revision durch ein anderes Redaktionsmitglied wird die Textqualität unmittelbar nach der Niederschrift weiter verbessert.

Innerhalb einer Projektdauer von nur knapp anderthalb Jahren gelang es, das neue System zu konzipieren, zu entwickeln und einzuführen, sodass es mit dem Beginn der Legislaturperiode in der Wintersession 1999 produktiv in Betrieb genommen werden konnte. In stark vereinfachter Form sind die Funktionen von Verbalix heute die folgenden:

Cutting

Die Tonaufnahme der meist gleichzeitig stattfindenden Debatten von National- und Ständerat wird von Verbalix laufend in digitaler Form gespeichert. Parallel dazu verfolgt ein Mitarbeiter als Cutter in jedem Ratssaal die Verhandlungen. Er hat die Aufgabe, den Redefluss in einzelne Turnusse (Aufnahmestücke von zwei bis fünf Minuten Dauer) zu zerschneiden und gleichzeitig zu jedem Turnus die für die Weiterverarbeitung unerlässlichen Zusatzinformationen (Redername, Sprache, Geschäftsnummer usw.) in Datenbankfelder einzugeben. In einem freien Eingabefeld kann der Cutter zuhänden der Redaktion beliebige Informationen zum Sitzungsablauf oder zur Atmosphäre im Sitzungssaal (z. B. Zwischenrufe, Unruhe, Beifall) festhalten.

Workflow

Vom Cutter definierte Turnusse werden vom System automatisch in nach Sprachen aufgeteilte Warteschlangen eingereiht. Arbeitssprachen im Parlament sind das Deutsche (rund 75%), das Französische (rund 25%) und das Italienische (1–2%). Sobald die Redaktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter dem System per Tastenbefehl mitteilen, dass sie einen Turnus zu schreiben wünschen, erscheint der jeweils chronologisch nächste Turnus auf ihrem Bildschirm. Die Texteingabe unter gleichzeitigem Abhören der Tonaufnahme mit Hilfe von Kopfhörer und Fusspedal kann beginnen. Ein geschriebener Turnus wird in eine zweite Warteschlange für die Parallel-

revision eingereiht und wartet dann darauf, von einem anderen Redaktionsmitglied gegengelesen zu werden. Niederschrift und erste Revision müssen am Sitzungstag selbst durchgeführt werden.

Bereits revidierte Turnusse werden ausgedruckt und den Ratsmitgliedern in Papierform zur Durchsicht zugestellt. Diese haben wie erwähnt das Recht, in ihren Redetexten formale Änderungen vorzunehmen; sie dürfen jedoch keine materiellen Korrekturen anbringen.

Protokollgliederung

Speziell geschulte Supervisoren verarbeiten während den Ratssitzungen die Äusserungen der Ratspräsidenten. Sofern diese den Verhandlungsablauf oder die Beschlussfassung betreffen, werden sie meist nicht im Wortlaut niedergeschrieben, sondern in eine Formelsprache umgesetzt, die in Form zahlreicher Textbausteine abgerufen werden kann.

Noch während die einzelnen Turnusse in der Redaktion bearbeitet werden, rekonstruieren Sachbearbeiterinnen die strukturellen Elemente der Sitzung. Dazu stehen verschiedene spezifische Applikationen zur Verfügung. Insbesondere müssen sämtliche den Räten vorliegenden Anträge sowie die Beschlüsse korrekt in den Sitzungsverlauf integriert werden. Zudem werden zwischen die Rednervoten weitere Elemente wie die Geschäftstitel mit laufend nachgeführter Hyperlinks, die Titel und Artikelnummern der behandelten Vorlagen oder die Protokolle der elektronischen Abstimmungsanlage eingefügt. Indem Textredaktion und übergeordnete Gliederung des Bulletins parallel stattfinden können, ergibt sich eine beträchtliche Zeitersparnis.

Online-Version

Die Hauptversion des Amtlichen Bulletins ist heute nicht mehr die Druckfassung, sondern die Internetpublikation. Auf dem Bildschirm wird das Angebot synoptisch in drei Feldern gegliedert: Eine Kopfspalte enthält Zusatzinformationen und ermöglicht jederzeit den Zugriff zu Volltext-Suchfunktionen. In einer linken Spalte wird die Sessions- und Sitzungsstruktur transparent gemacht. Für Nationalrat, Ständerat und Vereinigte Bundesversammlung existieren je eine deutsche und eine französische Version. Als erste Ebene finden sich die Ratssitzungen in ihrer chronologischen Reihenfolge innerhalb der Session aufgelistet. Sobald eine Sitzung mit der Maus ange-

³¹ Vgl. Stengel, Karl: "Die Parlamentsdienste im Bund", Bern 1977, S. 20, 36, 156, 168.

³² Vgl. Ammann, J./Bosshard, J.: "Bericht über das Arbeitsverfahren bei der Redeaufnahme in den eidgenössischen Räten", hg. von der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB), Bern, 10. Februar 1969.

³³ Vgl. www.parlament.ch/ab/frameset/d/index.htm

³⁴ Vgl. Seyring, Heidrun: "Die computerkompatible Maschinenstenographie in Deutschland", in: "Rapport final du 42e Congrès mondial Intersteno", Lausanne 1998, S. 35–41; ferner die Berichterstattung über die Fachtagung des Verbandes der Parlaments- und Verhandlungsstenographen vom 04.–06.10.1996 in Magdeburg zu diesem Thema in: "Neue Stenographische Praxis", Bonn, Nr. 4/1996, S. 97–138.

³⁵ Vgl. Ziff, 2, Interpretation.



klickt wird, öffnet sich als zweite Ebene die Liste der behandelten Geschäfte gemäss Tagesordnung. Wählt man ein bestimmtes Geschäft aus, klappt sich als dritte Ebene die Rednerliste auf, und gleichzeitig erscheint der Beginn des Protokolltextes zum betreffenden Geschäft in der breiten Hauptspalte rechts auf dem Bildschirm.

Der Text ist immer nach Geschäften gegliedert, d. h., die Verhandlungen zu einem Geschäft innerhalb einer Sitzung bilden eine einzige – manchmal lange – Internetseite. Das Anklicken eines Rednernamens in der Liste links lässt die Textseite direkt an den Beginn des entsprechenden Votums springen. Dank diesem Bildschirmlayout ist es möglich, die sehr grossen Textmengen des Amtlichen Bulletins optisch ansprechend, sachgerecht und für die Benutzer selbsterklärend zu gliedern.

4. Das Amtliche Bulletin als Schlüsselbaustein von E-Parliament

In den folgenden Punkten unterscheidet sich das mittels Verbalix erstellte Amtliche Bulletin deutlich von allen bisherigen Lösungen und von vergleichbaren Entwicklungen:

Dynamische Information

Die Erstniederschrift der einzelnen Turnusse – also ganze Reden oder Teile davon – wird umgehend im Internet publiziert. Am Bildschirm setzt sich das Wortprotokoll der Verhandlungen dynamisch, Stück für Stück in der Reihenfolge der Verarbeitung, wie eine Art "Puzzle" zusammen. Sobald ein Turnus vollständig in redigierter Form niedergeschrieben ist, wird der entsprechende Text automatisch an der richtigen Stelle in die laufende Sitzung eingereiht. Durch spätere Änderungen seitens der Parallelrevision oder durch die Eingabe von Rednerkorrekturen werden die publizierten Texte im Internet laufend aktualisiert, bis die als definitiv erklärte Fassung gewissermassen "eingefroren" wird.

Bereits in der dritten Session nach Inbetriebnahme des Systems, im Juni 2000, wurde von den Herausgebern des Bulletins beschlossen, die als provisorisch gekennzeichneten Texte uneingeschränkt und sofort für alle Benutzergruppen zugänglich zu machen. Dies stellt insofern einen Quantensprung dar, als die bisherige räumlich-zeitliche Staffellung der Informationsweitergabe entfällt und eine Rede im

Durchschnitt bereits rund eine Stunde nach der Wortmeldung im Internet in schriftlicher Form abrufbar ist. In der Tat wird die Publikationsfrist bloss noch durch die Anzahl der zur Verfügung stehenden Redaktorinnen und Redaktoren bestimmt.

Systematische Vernetzung

Ein Maximum an Komfort wird durch Verknüpfungen über Hyperlinks geboten, welche die Parlamentsdebatten in Querbezügen erschliessen. So ist es beispielsweise möglich, mittels einer Liste von Links jeweils unmittelbar unter dem Geschäftstitel am Seitenanfang die vollständige Geschichte einer Vorlage zu überblicken. Diese Hyperlinks erlauben das direkte Ansteuern sämtlicher Verhandlungen zum betreffenden Geschäft, und zwar in beiden Kammern und in allen Sessionen der Legislaturperiode. Weitere relevante Dokumente, von der Botschaft des Bundesrates über Kommissionsberichte bis zum definitiven Erlasstext, sind ebenfalls direkt aufrufbar. Damit kann der Weg eines Geschäftes durchs Parlament jederzeit lückenlos verfolgt werden. Bereits anderenorts gespeicherte, dem Rat schriftlich vorliegende Texte wie jene zu parlamentarischen Vorstössen sind unter Vermeidung von Doppelspurigkeiten ebenfalls über Links vom Geschäftstitel aus erreichbar.

Interaktivität

Ein weiteres Funktionselement ist die Ausgestaltung der Rednernamen als Hyperlinks auf die Biographenseiten der Rats- und Regierungsmitglieder. Die dort aufgeführten E-Mail-Adressen erlauben es den Bürgerinnen und Bürgern, sofort interaktiv auf das im Rat Gesagte zu reagieren. Mit diesem Element führt Verbalix weit über eine statische Informationsplattform mit blosser Einweg-Kommunikation hinaus und wird zu einer Komponente von E-Parliament.

Multimediale Publikation

Seit kurzem ist es möglich, im Internet von den einzelnen Voten aus auf das Ton- und Bildarchiv der Ratsverhandlungen zuzugreifen. Damit steht die gesuchte Rede nicht nur in schriftlicher, sondern auch in audiovisueller Form zur Verfügung.³⁶⁾

Im Übrigen werden sämtliche Textdaten bei der Erfassung ohne Umweg über ein traditionelles Textverarbeitungsprogramm direkt im XML-Format gespeichert. Dessen Strukturierungseigenschaften gestatten die Herstellung von Internetpublikation

und Druckfassung ohne Medienbruch. Nach wie vor wird pro Session und Rat ein Verhandlungsband gedruckt. In der Online-Version über Hyperlinks erschlossene Zusatzmaterialien werden in automatisch generierten Beilagenbänden zusammengefasst. Die Druckkosten wurden mit diesem Verfahren faktisch halbiert.

Nach jeder Session erscheint zudem eine aufdatierte CD-ROM (seit 2001 DVD-ROM), welche sämtliche Verhandlungen seit Beginn der Legislatur – gegenwärtig seit der Wintersession 1999 – umfasst und dank leistungsfähiger Volltextsuche vor allem für professionelle Nutzer sowie zu Archivierungszwecken gedacht ist. Das Layout der DVD-ROM entspricht weitgehend demjenigen der Online-Version.

5. Erfolg, Weiterentwicklung und Übertragbarkeit des Systems

In fast drei Jahren Einsatz im Parlamentsalltag hat Verbalix seine Praxistauglichkeit bewiesen. Die Qualität von Konzept und Realisierung wurde rasch offenkundig.³⁷⁾ Besondere Beachtung fand die Übertragbarkeit des Systems auf andere Parlamente. Inzwischen ist Verbalix als Gesamtsystem bereits doppelt preisgekrönt: 2000 errangen die Parlamentsdienste damit im Rahmen des 5. Speyerer Qualitätswettbewerbs den "Verwaltungs-Oscar" genannten Preis der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer in der Kategorie E-Government.³⁸⁾ 2001 wurde Verbalix zudem mit dem "Goldenen Jubiläums-Ideen-Oscar" der Schweizerischen Gesellschaft für Ideen- und Innovationsmanagement Idee Suisse in Zürich ausgezeichnet.³⁹⁾

Der unmittelbare Erfolg von Verbalix führte dazu, dass die Parlamentsdienste die Gründung einer Spin-off-Firma initiierten: Im April 2001 wurde in Bern die Firma it-processing AG als Privatunternehmen gegründet.⁴⁰⁾ Auf der Grundlage eines Lizenzvertrages mit den Parlamentsdiensten vertreibt sie heute die Protokollierungssoftware unter der Markenbezeichnung Verbalix Enterprise. Als erster Kunde hat der Grosse Rat des Kantons Genf in seinem Ratssekretariat eine derartige Lösung eingeführt.⁴¹⁾ Zahlreiche Parlamente im In- und Ausland haben bereits ihr Interesse angemeldet.

In der Realisierungsphase befindet sich das neue Produkt Verbalix portable, eine auf einem tragbaren PC lauffähige Miniaturversion. Verbalix portable gestattet die digi-

³⁶⁾ Die Direktübertragung der Debatten von National- und Ständerat über www.parlament.ch ist bereits seit 1999 Realität.

³⁷⁾ Vgl. Sohm, Jürg: "Protokollier-Weltrekord wird vermarktet", in "Der Bund", 16.03.2001, und Amstutz, Peter: "'Langsame Berner' mit Welterfolg im Schnellstprotokollieren", in "Basler Zeitung", 07.08.2001.

³⁸⁾ Vgl. www.dhv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb

³⁹⁾ Vgl. www.idee-suisse.ch

⁴⁰⁾ Vgl. www.it-processing.ch

⁴¹⁾ Vgl. www.geneve.ch/grandconseil/memorial/frameset/f/index.htm



tale Tonaufnahme von Sitzungen bei gleichzeitiger integrierter Niederschrift des Protokolls. Dieses System steht seit kurzem in den Legislativkommissionen von National- und Ständerat im Einsatz. Interessant dürfte es unter anderem für kleinere Parlamente sein, die nicht über die personellen und technischen Mittel einer nationalen Legislative verfügen. Verbalix portable besitzt jedoch ein Potenzial, das weit über den parlamentarischen Rahmen hinaus reicht und die Entwicklungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Konzept und Applikation beweist.

6. Fazit

Das neue Amtliche Bulletin hat für die Parlamentsarbeit eine Transparenz bisher nie gekannten Ausmasses geschaffen. Heute stellt das Bulletin ein ideales elektronisches Einstiegsportal in die Tätigkeit der Bundesversammlung dar. Die praktisch verzögerungsfreie Verfügbarkeit der wortgetreu übertragenen Redetexte via Internet – verbunden mit der systematischen Vernetzung, der Möglichkeit zur Interaktivität und einem multimedialen Angebot – hat zu einer markanten Steigerung der Attraktivität des Bulletins geführt.

Gleichzeitig hat die Entstehung des neuen Amtlichen Bulletins auf verschiedenen Ebenen Prozesse und Veränderungen ausgelöst:

- Zusammen mit seiner Vorstufe von 1993⁴²⁾ hat das Projekt Verbalix der gesamten Organisation der Parlamentsdienste einen Modernisierungsschub gebracht. Im Interesse einer Optimierung der Dienstleistung "Amtliches Bulletin" wurden sämtliche damit verbundenen internen Abläufe hinterfragt und wo nötig optimiert oder neu konzipiert.
- Der Gesetzgebungsprozess im schweizerischen Zweikammersystem wurde positiv beeinflusst: Jede der beiden Kammern entscheidet nun in jedem Fall in Kenntnis sämtlicher Details der im anderen Rat vorgebrachten Argumente – dies auch bei zeitlich sehr gedrängt ablaufenden Beratungen und vor allem auch im Differenzbereinigungsverfahren.
- Bei der Medienberichterstattung über das Parlament haben sich die Schwerpunkte verschoben: Statt die Debatten persönlich verfolgen zu müssen, haben Journalistinnen und Journalisten mehr Zeit z. B. für die Beschaffung von Hintergrundinformationen. Dank dem neuen Amtlichen Bulletin werden die Beratungen im Allgemeinen detaillierter

und präziser wiedergegeben. Häufig finden sich nun in den Berichten längere Originalzitate aus den Reden. Damit trägt das Bulletin zu einer besseren Vermittlung der Parlamentstätigkeit gegen aussen bei.

- Allmählich wandelt sich das Online-Bulletin vom retrospektiven Speicher- zum aktiven Informationsmedium, über welches das Parlament interessierte Publikumskreise selbst direkt über seine Arbeit informieren kann – ohne Umweg über die Medienberichterstattung. Entsprechend unmittelbar ist umgekehrt die Kontrollmöglichkeit der Wählerschaft gegenüber den Ratsmitgliedern, die nun laufend am Wortlaut ihrer Aussagen gemessen werden können.
- Der angestrebte Paradigmenwechsel, wonach statt der Druckfassung in erster Linie die elektronische Version des Amtlichen Bulletins im Zentrum der Anstrengungen stehen soll, ist heute tatsächlich vollzogen. Ein schlagender Beweis für den offensichtlich höheren Nutzen des Online-Bulletins ist, dass die Nachfrage nach dem Bulletin in Papierform laufend sinkt, während die Internet-Zugriffswerte insbesondere an Sitzungstagen noch immer steigen und die früheren Abonentenzahlen der Druckfassung längst um ein Vielfachtausesndaches übertreffen.

In diesem Sinne kann die seit über anderthalb Jahrhunderten in der Verfassung festgeschriebene Forderung, die Sitzungen der Räte seien öffentlich,⁴³⁾ dank dem neuen Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung endlich als umfassend erfüllt gelten.

⁴²⁾Vgl. Ziff. 3.

⁴³⁾Vgl. heute Art. 158 BV.



Was wurde schon alles debattiert...

Dank der multimedialen Protokollier- und Publikationssoftware **verbalix** sind die Debatten der eidgenössischen Räte innert Minuten auf Internet, CD-ROM und Papier verfügbar.

Mit den zwei Versionen der Software **verbalix** realisiert die it-processing AG Lösungen zur Protokollführung von Parlamenten, Gemeinden sowie der Privatwirtschaft.

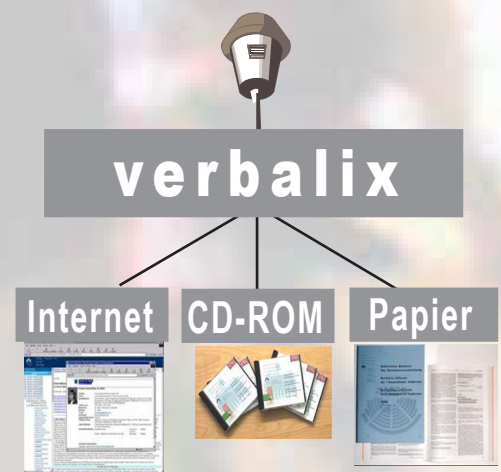
verbalix enterprise und **verbalix portable** ermöglichen die digitale Tonaufnahme, die unkomplizierte Transkription und die automatische Publikation im Internet, auf CD-ROM und Papier:

verbalix enterprise

- Unmittelbare Publikation der Protokolle mit Video, Ton und Text
- Live-Übertragung der Debatten im Internet
- Integration bestehender Datenbanken (Geschäftsdaten, Rednerporträts)
- Protokollerstellung mittels Workflow

verbalix portable

- Aufnahme, Transkription und Publikation in einem Notebook integriert
- Unmittelbare Publikation der Protokolle mit Ton und Text
- Flexible Protokollierungsform (Beschluss-, Wortprotokoll)
- Transkription auf mehreren Notebooks möglich (Synchronisation)



Präsentation verbalix : 15./16. Oktober 2002
BeaExpo-Gelände Bern
deutsch / französisch



Eidgenossenschaft: Diskussionen über die nötige Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben

1. Die Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

(Auszug aus dem Bericht vom 24. Januar 2002)

Die Bundesverfassung weist dem Parlament und damit auch jedem seiner Mitglieder zentrale Aufgaben in unserem Bundesstaate zu. Die Ratsmitglieder haben die Aufgabe, die Interessen ihrer Wählerschaft bei der Gesetzgebung, bei der Wahl des Bundesrates, bei der Oberaufsicht über die Verwaltung, bei der Festlegung der Ausgaben des Bundes usw. zu vertreten. Die verschiedenen Interessen sollen sich in einem öffentlichen parlamentarischen Verfahren auseinander setzen; in einem demokratischen Entscheidprozess sollen tragfähige Mehrheitslösungen gefunden werden.

Die Erfüllung dieser Aufgaben stellt immer höhere Ansprüche. Die Belastung der einzelnen Ratsmitglieder ist derart gestiegen, dass die Ausübung des parlamentarischen Mandates für eine immer grössere Anzahl von Ratsmitgliedern mit grösseren finanziellen Opfern verbunden ist. Man muss sich ein Ratsmandat leisten können. Das bedeutet, dass für viele interessierte und fähige Bürgerinnen und Bürger die Übernahme eines solchen Mandates gar nicht in Frage kommen kann. Die Repräsentativität des Parlamentes wird dadurch tendenziell gefährdet.

Zwar entwickelt das Parlament dauernd effizientere Verfahren zur besseren Bewältigung der Geschäftslast; damit allein wird sich das Problem der Überlastung nicht lösen lassen. Theoretisch denkbar wäre ein Verzicht auf Aufgaben des Parlamentes und damit auch auf Rechte des Parlamentes und seiner Mitglieder. Diese Aufgaben und diese Rechte sind aber in der Bundesverfassung festgelegt; eine entsprechende «Reform» wäre aufwändig und in demokratischer Optik auch gar nicht erwünscht. Die Einführung eines Berufsparlamentes könnte zwar einen Beitrag zur Lösung der genannten Probleme der Überlastung und der Gefährdung der Repräsentativität leisten, würde aber gravierende Nachteile mit sich bringen. Die Staatspolitische Kommission (SPK) möchte daran festhalten, dass die Ratsmitglieder in der Regel ihren angestammten Beruf auch während ihrer Amtszeit in beschränktem Ausmass weiter ausüben, dadurch in besserem Kontakt mit ihrer Wählerschaft bleiben und Erkenntnisse aus ihrer Berufstätigkeit unmittelbar in ihre

parlamentarische Tätigkeit einbringen können. Die Kommission möchte jeden weiteren Schritt in Richtung Berufsparlament vermeiden und verzichtet daher auf eine Erhöhung des eigentlichen Einkommens der Ratsmitglieder.

Die Lösung der SPK besteht darin, dass den Ratsmitgliedern wesentlich bessere Hilfsmittel zur Unterstützung bei der Ausübung ihres parlamentarischen Mandates zur Verfügung gestellt werden sollen. Insbesondere die Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden soll es dem Ratsmitglied ermöglichen, sich auf seine wesentlichen, politischen Aufgaben konzentrieren zu können. Es soll entlastet werden von zeitaufwändigen administrativen Arbeiten (Informationen sammeln und aufbereiten, Akten zusammenstellen, Korrespondenzen erledigen usw.). Keine vergleichbare Funktion in Wirtschaft oder Verwaltung ist heute denkbar ohne eine solche Unterstützung.

2. Die Debatten im National- und Ständerat

Im **Nationalrat** stiess die Vorlage in der Frühjahrsession 2002 auf eine vehemente Opposition der SVP-Fraktion. Ein von ihr unterstützter Rückweisungsantrag von Toni Bortoluzzi (V, ZH) wurde mit 122 zu 43 Stimmen verworfen. Christoph Blocher (V, ZH) kritisierte insbesondere den Umstand, dass die Zahlen aus dem Entschädigungsgesetz in die (nicht dem Referendum unterstellte) Verordnung versetzt worden seien. Er erklärte, das Volk werde die Vorlage ablehnen.

In der Detailberatung stimmte der Rat dem Entwurf für ein Entschädigungsgesetz zu, ergänzt durch einen Antrag Tschuppert (R, LU), wonach die Höhe der Beträge zu Beginn jeder Legislaturperiode angemessen der Teuerung angepasst werden soll. Die zugehörige Verordnung wurde ohne Veränderung angenommen. Somit bleiben das Jahreseinkommen bei 12'000 Franken und die Jahresentschädigung bei 18'000 Franken, während dem Ratsmitglied neu ein jährlicher Kredit von 40'000 Franken für die Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden zur Verfügung steht. Der Rat stimmte dem Gesetz mit 108 zu 38 und der Verordnung mit 91 zu 30 Stimmen zu.

Der **Ständerat** folgte in der Sommersession 2002 den Anträgen seiner Kommission, welche die Vorlage wesentlich umgestaltet hatte. Sie lehnte die Anstellung von per-

sönlichen Mitarbeitenden unter anderem wegen dem damit verbundenen hohen administrativen Aufwand ab. Sie schlug vor, das pauschale Jahreseinkommen von 12'000 auf 24'000 Franken und die steuerfreie Jahresentschädigung von 18'000 auf 30'000 Franken zu erhöhen. Dieses Modell ist um 5,3 Mio Franken günstiger als die Lösung des Nationalrates, die 14,3 Mio Franken gekostet hätte.

In der Detailberatung wurde ein Antrag von Michèle Berger (R, NE), dem Nationalrat zu folgen, mit 35 zu 7 Stimmen abgelehnt. Der Rat lehnte auch alle anderen Einzelanträge ab. Er beschloss im weiteren, der Kommission folgend, alle wichtigen Beträge auf der Stufe des referendumsfähigen Gesetzes festzulegen. Nur die periodische Anpassung an die Teuerung soll in der Verordnung geregelt werden. Zu Diskussionen Anlass gab auch die vom Nationalrat beschlossene Neuerung, wonach fortan auch die Mitglieder der kleinen Kammer vom Bund und nicht mehr wie bisher zum Teil von den Kantonen entschädigt werden sollen. Ein Antrag von Hermann Bürgi (V, TG), an der alten Lösung festzuhalten, wurde mit 25 zu 16 Stimmen abgelehnt. Der Rat stimmte dem Gesetz mit 29 zu 1 und der Verordnung mit 29 zu 0 Stimmen zu.

Im Differenzbereinigungsverfahren, das in der Sommersession 2002 erfolgte, hielten beide Räte an ihren Auffassungen fest, so dass eine Einigungskonferenz einberufen werden musste. Ihr Antrag auf Zustimmung zum Modell des Ständerates wurde von beiden Räten akzeptiert. Die Ratsmitglieder erhalten demnach fortan ein Jahreseinkommen für die Vorbereitung der Ratsarbeit von 24'000 Franken und eine Jahresentschädigung von 30'000 Franken für Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung ihres parlamentarischen Mandates dienen. Der Nationalrat nahm das "Parlamentsressourcengesetz" mit 116 zu 33 Stimmen (bei 38 Enthaltungen) und die zugehörige Verordnung mit 136 zu 33 Stimmen (bei 10 Enthaltungen) an. Der Ständerat hiess die Vorlagen mit je 33 zu 1 Stimme gut.

Informationen:

Martin Graf

Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



Confédération: Discussions sur les moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire

1. Le projet de la commission des institutions politiques du Conseil national

(Extrait du rapport du 24 janvier 2002)

La Constitution fédérale assigne au Parlement, et par conséquent à chacun de ses membres, des tâches d'importance fondamentale pour notre Etat fédéral. Il incombe aux députés de légiférer, d'élire le Conseil fédéral, d'exercer la haute surveillance sur l'administration, de fixer les dépenses de la Confédération, etc., tout en défendant à chaque fois les intérêts de leur électeur. Une procédure parlementaire publique répartit les intérêts en présence: il s'agit de trouver, à l'occasion d'un processus décisionnel démocratique, des solutions qui rallient une majorité.

Les tâches parlementaires s'avèrent toujours plus exigeantes. La charge confiée aux députés s'est accrue à un point tel que, pour un nombre croissant d'entre eux, l'exercice d'un mandat parlementaire implique de lourds sacrifices financiers. Or un mandat nécessitant de solides ressources financières est forcément inaccessible à de nombreux citoyens intéressés et compétents. La représentativité du Parlement est ainsi menacée.

Le Parlement a beau optimiser constamment les procédures afin d'assurer la bonne marche des affaires, sa surcharge demeure chronique. En théorie, il pourrait renoncer à certaines de ses tâches, donc à une partie de ses droits et de ceux des députés. Mais ces tâches et ces droits figurent dans la Constitution fédérale, si bien qu'une "réforme" dans ce sens serait complexe et très peu souhaitable dans une perspective démocratique. La création d'un parlement professionnel contribuerait sans doute à résoudre le double problème, déjà évoqué, de la surcharge de travail et de la menace que connaîtrait la représentativité, mais elle entraînerait aussi de sérieux inconvénients. C'est pourquoi la Commission des institutions politiques (CIP) souhaite s'en tenir au principe selon lequel, dans l'ensemble, les députés poursuivent, à une cadence réduite, leur activité professionnelle pendant la durée de leur mandat. Ils restent ainsi plus étroitement en contact avec leur électeur, et dans le même temps leur activité parlementaire bénéficie des expériences tirées de leur pratique professionnelle. La commission entend par ailleurs éviter tout nouveau glissement vers un parlement professionnel et renonce

donc à relever le montant de l'indemnité parlementaire.

La solution préconisée par la CIP consiste à allouer aux députés des ressources sensiblement plus généreuses afin de les soutenir dans l'exercice de leur mandat parlementaire. L'engagement de collaborateurs personnels, en particulier, devrait permettre aux députés de se concentrer sur leurs tâches politiques essentielles. Il faut les décharger des travaux administratifs absorbants (collecte et tri des informations, constitution de dossiers, correspondance, etc.). Il n'existe d'ailleurs plus de fonction comparable sans ce type d'assistance, ni dans l'économie ni dans l'administration.

2. Les délibérations des Conseils

Au Conseil national, le texte a rencontré pendant la session de printemps 2002 une vive opposition du groupe UDC. Une proposition de renvoi, déposée par Toni Bortoluzzi (V, ZH) et soutenue par ce groupe, a été rejetée par 122 voix contre 43. Christoph Blocher (V, ZH) a notamment critiqué le fait que les chiffres figurant dans la loi sur les indemnités ont été transférés dans l'ordonnance, non soumise au référendum. Il a déclaré que le peuple rejetterait le texte.

Dans l'examen par articles, le Conseil a approuvé le projet de loi sur les indemnités, complétée d'une proposition Tschuppert (R, LU) selon laquelle le montant des indemnités devait être raisonnablement adapté au renchérissement du coût de la vie au début de chaque législature. L'ordonnance d'application a été acceptée sans opposition. Résultat: le revenu annuel se maintient à 12000 francs et l'indemnité annuelle à 18000 francs, tandis que le parlementaire a droit à un crédit de 40000 francs pour l'engagement d'un collaborateur personnel. Le Conseil national a approuvé la loi par 108 voix contre 38, et l'ordonnance par 91 voix contre 30.

Pendant la session d'été 2002, le Conseil des Etats a suivi les propositions de sa commission, laquelle avait modifié le texte de manière assez substantielle: celle-ci a rejeté la disposition permettant l'engagement de collaborateurs personnels en invoquant, entre autres motifs, la lourdeur du travail administratif prévu. En lieu et place, elle a proposé que l'indemnité forfaitaire annuelle passe de 12000 à 24000

francs et que l'indemnité annuelle non imposable passe de 18000 à 30000 francs. Ce modèle coûterait 5,3 millions de francs de moins que la formule du Conseil national, qui aurait engendré une dépense totale de 14,3 millions de francs.

Au cours de l'examen par articles, une proposition de Michèle Berger (R, NE) visant à reprendre la démarche du Conseil national, a été rejetée par 35 voix contre 7. Toutes les autres propositions individuelles ont également été rejetées. Le Conseil a décidé en outre, suivant en cela sa commission, de fixer tous les montants importants au niveau de la loi, texte qui est susceptible d'être soumis au référendum. Seule l'adaptation périodique au renchérissement du coût de la vie serait ancrée dans l'ordonnance. Un autre sujet de discussion était la nouveauté proposée par le Conseil national consistant à faire payer les indemnités des membres du Conseil des Etats par la Confédération et non plus, comme c'est le cas actuellement, en partie par les cantons. Une proposition de Hermann Bürgi (V, TG) visant au maintien à l'ancienne formule, a été rejetée par 25 voix contre 16. Le Conseil a accepté le texte de loi par 29 voix contre 1 et l'ordonnance par 29 voix contre 0.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, qui a eu lieu pendant la session d'été 2002, les deux conseils ont maintenu leurs positions, ce qui a nécessité la tenue d'une conférence de conciliation. La proposition d'approbation du modèle du Conseil des Etats a été acceptée par les deux Chambres: les parlementaires toucheraient selon le texte un revenu annuel de 24000 francs au titre de la préparation des travaux parlementaires, ainsi qu'une indemnité annuelle de 30000 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice du mandat parlementaire.

Le Conseil national a adopté la loi sur les moyens alloués aux parlementaires par 116 voix contre 33 et 38 abstentions et l'ordonnance afférente par 136 voix contre 33 et 10 abstentions. Le Conseil des Etats a adopté les textes par 33 voix contre 1.

Informations:

Martin Graf

Secrétaire des commissions des institutions politiques

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



Confederazione: Dibattiti sui mezzi necessari concessi ai parlamentari per l'adempimento del loro mandato

1. Testo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

(estratto dal rapporto del 24 gennaio 2002)

La Costituzione federale assegna al Parlamento, e quindi a ognuno dei suoi membri, compiti fondamentali per il nostro Stato federale. Ai deputati spetta legiferare, eleggere il Consiglio federale, esercitare l'alta sorveglianza sull'amministrazione, stabilire le spese della Confederazione, ecc., conformemente agli interessi del loro elettorato. Una procedura parlamentare pubblica permette di valutare gli interessi in gioco; mediante un processo decisionale democratico sono trovate soluzioni accettabili per la maggioranza.

L'adempimento di questi compiti si rivela viepiù impegnativo. Il carico di lavoro che grava sui deputati ha assunto dimensioni tali da comportare per un numero crescente di parlamentari un notevole onere finanziario. Per molti cittadini che, per quanto interessati e competenti, non dispongono delle necessarie risorse questo significa che la prospettiva di accedere a un mandato parlamentare è esclusa a priori. La rappresentatività del Parlamento ne risulta potenzialmente minacciata.

Sebbene il Parlamento si sforzi di affinare continuamente le sue procedure per assicurare il buon disbrigo degli affari, il suo sovraccarico resta costante. In teoria si potrebbero ridimensionare i compiti del Parlamento, rinunciando a una parte dei diritti di quest'ultimo e dei suoi deputati. Tuttavia tali compiti e diritti sono iscritti nella Costituzione federale, e una «riforma» a questo livello sarebbe laboriosa e poco auspicabile in un'ottica democratica. L'introduzione di un parlamento professionale contribuirebbe senza dubbio alla soluzione dei due problemi menzionati – il sovraccarico lavorativo e il pericolo di una minore rappresentatività – ma comporterebbe numerosi e seri svantaggi. Per questo motivo la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) intende attenersi al principio attuale secondo cui i deputati di regola continuano ad esercitare, seppure in misura ridotta, la propria attività lavorativa: essi possono così meglio restare in contatto con il loro elettorato e far confluire le loro esperienze professionali direttamente nel lavoro parlamentare. Intenzionata a evitare ogni passo ulteriore verso l'istituzione di un parlamento professionale, la

CIP rinuncia a chiedere un aumento del reddito dei parlamentari.

La soluzione proposta dalla commissione prevede un aumento considerevole dei mezzi a disposizione dei deputati per l'adempimento del loro mandato parlamentare. In particolare, l'assunzione di collaboratori personali permetterà ai deputati di concentrarsi sui loro compiti politici essenziali. In tal modo il parlamentare può delegare il disbrigo di lavori amministrativi onerosi (raccolta e preparazione delle informazioni, allestimento di dossier, disbrigo della corrispondenza, ecc.). Nell'economia e nell'amministrazione non vi sono oggi funzioni paragonabili svolte senza questo tipo di assistenza.

2. I dibattiti al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati

Al Consiglio nazionale, durante la sessione primaverile 2002, la frazione UDC vi si è opposta decisamente. Una proposta di rinvio di Toni Bortoluzzi (V, ZH), appoggiata dalla frazione, è stata respinta con 122 voti contro 43. Christoph Blocher (V, ZH) in particolare ha criticato il fatto che le cifre della legge sulle indennità parlamentari sarebbero state trasferite nell'ordinanza non sottoposta a referendum e ha dichiarato che il popolo non avrebbe approvato il testo.

Nella deliberazione sugli articoli il Consiglio ha approvato il disegno di una legge sulle indennità parlamentari, completata da una proposta di Tschuppert (R, LU) secondo la quale l'ammontare dei contributi deve essere adeguato al rincaro all'inizio di ogni periodo di legislatura. La relativa ordinanza è stata approvata senza modifiche. In questo modo, il reddito annuo rimane di 12'000 franchi e le indennità annue di 18'000 franchi, mentre i membri del Consiglio hanno a disposizione ormai un credito annuo di 40'000 per l'assunzione di collaboratori personali. Il Consiglio ha approvato la legge con 108 voti contro 38 e l'ordinanza con 91 voti contro 30.

Il Consiglio degli Stati ha dato seguito, durante la sessione estiva 2002, alle proposte della sua Commissione che aveva modificato in maniera significativa il testo, rifiutando l'assunzione di collaboratori personali soprattutto a causa tra l'altro del conseguente, elevato dispendio amministrativo. La Commissione ha invece proposto di aumentare il reddito annuale for-

fetario da 12'000 a 24'000 franchi e le indennità esentasse da 18'000 a 30'000 franchi. Questa variante costa 5,3 milioni di franchi in meno della soluzione del Consiglio nazionale che sarebbe ammontata a 14,3 milioni di franchi.

Durante la deliberazione sugli articoli è stata respinta con 35 voti contro 7 la proposta di Michèle Berger (R, NE) di seguire la decisione del Consiglio nazionale. Il Consiglio ha respinto anche tutte le altre singole proposte. Inoltre ha deciso, seguendo la Commissione, di fissare tutti i contributi importanti alla quota proposta dalla legge che può essere sottoposta a referendum. Solo l'adeguamento periodico al rincaro deve essere regolato dall'ordinanza. Ha dato adito a dibattiti anche la nuova disposizione introdotta dal Consiglio nazionale secondo la quale pure i membri del Consiglio degli Stati verranno indennizzati dalla Confederazione e non più dai Cantoni come avvenuto finora. Una proposta di Hermann Bürgi (V, TG) di continuare ad applicare la vecchia soluzione è stata respinta con 25 voti contro 16. Il Consiglio ha approvato la legge con 29 voti contro 1 e l'ordinanza con 29 voti contro 0. Nella procedura di appianamento delle divergenze della sessione estiva 2002, ambedue i Consigli hanno confermato la propria opinione e dunque è stato necessario organizzare una conferenza di conciliazione. La proposta di questa conferenza di approvare il modello del Consiglio degli Stati è stata accettata da ambedue le Camere. I membri dei Consigli riceveranno dunque un reddito annuo per la preparazione dei lavori parlamentari per un ammontare di 24'000 franchi ed un indennizzo annuo di 30'000 franchi per le spese di materiale e personale necessarie allo svolgimento del loro mandato.

Il Consiglio nazionale ha approvato la "legge sui mezzi finanziari per il Parlamento" con 116 voti contro 33 e 38 astenuti e la relativa ordinanza con 136 voti contro 33 e 10 astenuti. Il Consiglio degli Stati ha approvato ciascun testo con 33 voti contro 1.

Informazioni:

Martin Graf

Segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



Grundlage für WOV im Kanton Bern: Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Im März dieses Jahres hat der Grosse Rat des Kantons Bern mit dem Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) die gesetzliche Grundlage für die Einführung von WOV im Kanton Bern geschaffen. Das Gesetz weist hinsichtlich seiner Entstehung und hinsichtlich gewisser neuer Regelungen und Instrumente teilweise innovative Ansätze auf. Diese werden aus der Sicht des Gesetzesredaktors kritisch gewürdigt.

1. Einleitung

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 26. März 2002 das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) in zweiter Lesung beschlossen.¹⁾ Er hat damit die Rechtsgrundlage für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) im Kanton Bern geschaffen. Damit hat nach dem Kanton Luzern ein weiterer Kanton die definitive Einführung eines WOV-Steuerungsmodells auf Gesetzesstufe festgelegt. Gleichzeitig wurde – erstmals in der Entwicklungsgeschichte von WOV – das Finanzhaushaltsgesetz in erheblicher Abweichung vom Musterfinanzhaushaltsgesetz der Konferenz der Finanzdirektoren total revidiert. Nachfolgend sollen deshalb das neue Gesetzeswerk kurz vorgestellt und einige aus parlamentarischer Sicht interessante Aspekte von Entstehungsgeschichte und Inhalt hervorgehoben sowie aus der Sicht des Gesetzesredaktors²⁾ kritisch beleuchtet werden.

2. Grundsätzliches zum FLG

2.1. Auftrag: Eine Rechtsgrundlage für das Steuerungsmodell NEF SOLL

Im Mai 1994 startete der Regierungsrat des Kantons Bern das Projekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" (NEF 2000)³⁾ mit dem Ziel, die Führungsorientierung, Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung der bernischen Verwaltung zu verbessern. In den Jahren 1996 bis 1997 wurde in sieben seit 1999 in zwölf Pilotprojekten WOV erprobt. Parallel dazu wurde ein neues Steuerungsmodell für den Kanton Bern entwickelt (Steuerungsmodell NEF SOLL).⁴⁾ Im Frühjahr 2000 wertete der Regierungsrat in einem Bericht an den Grossen Rat die Erfahrungen aus, zog Bilanz und bekundete die Absicht, das neue Steuerungsmodell NEF SOLL in der bernischen Kantonsverwaltung⁵⁾ in zwei Staffeln per 1. Januar 2003 und 1. Januar 2004 einzuführen⁶⁾. Am 12. September 2000 nahm der Grosse Rat den Bericht des Regierungsrates zustimmend zur Kenntnis und gab damit grünes Licht zur breiteren Einführung von NEF 2000.

2.2. Konzeption: Mehr als eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes

Vorabklärungen hatten ergeben, dass für die Einführung von NEF 2000 keine Änderung der Kantonsverfassung notwendig ist.⁷⁾ Somit genügte eine einfachgesetzliche Grundlage. Ursprünglich waren der Regierungsrat und die Projektleitung NEF 2000 davon ausgegangen, dass die für die breitere Einführung von NEF 2000 notwen-

digen Gesetzesänderungen in der Form eines Mantelerlasses, d.h. in der gleichzeitigen Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes⁸⁾, des Grossratsgesetzes⁹⁾, des Organisationsgesetzes¹⁰⁾ sowie einiger weniger anderer Gesetzesbestimmungen erfolgen könne. Schon zu Beginn der Rechtsetzungsarbeiten zeigte sich allerdings, dass das geltende FHG weder die Leitidee noch die Struktur des neuen Steuerungsmodells abzubilden vermochte. Die gesetzliche Grundlage für die breitere Einführung von NEF 2000 musste deshalb in der Form einer formellen Totalrevision des FHG vorgenommen werden.

Grundidee des FLG ist es, den Aufbau des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Leistungsrechnung möglichst transparent und verständlich darzustellen. Die Struktur des Steuerungsmodells NEF SOLL soll mit all ihren Elementen aus dem Gesetz selbst ablesbar sein (vgl. Abbildung 1). Zu diesem Zweck wurden die allgemeinen Grundsätze von NEF 2000 (Führungsorientierung, Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung) im Sinne neuer Paradigmen der Staatssteuerung in Artikel 3 FLG und in Artikel 24 Absatz 1 OrG verankert¹¹⁾. Das Gesetz enthält grundsätzlich nur indirekte Änderungen von Querschnittsgesetzen und einzelnen Fachgesetzen, die für die breitere Einführung von NEF 2000 unbedingt erforderlich sind. Nicht Gegenstand der mit dem FLG beschlossenen Gesetzesänderungen ist die Neuausrichtung der besonderen Gesetzgebung auf die Wirkungsorientierung¹²⁾. Diese soll nach und nach – insbesondere im Rahmen ohnehin notwendiger Totalrevisionen – erfolgen.

¹⁾ Das Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) wird – anders als ursprünglich vorgesehen – voraussichtlich erst auf den 1. Januar 2002 in Kraft treten. Der Gesetzestext wurde im Amtsblatt des Kantons Bern Nr. 28 vom 17. April 2002, Seite 490 ff. veröffentlicht. Er kann als Referendumsvorlage in deutscher oder französischer Sprache kostenlos bezogen werden bei der Staatskanzlei des Kantons Bern, Drucksachenverkauf, Postgasse 68, 3000 Bern 8, <print.azd@sta.be.ch>.

²⁾ Der Verfasser war bis Ende April 2002 stellvertretender Gesamtprojektleiter des Verwaltungsreformprojekts "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" im Kanton Bern. Er leitete in dieser Funktion das Rechtsetzungsverfahren zum hier beschriebenen Gesetz.

³⁾ In Parlament, Parlement, Parlamento wurde verschiedentlich über das Verwaltungsreformprojekt NEF 2000 und über das FLG berichtet, vgl. insbesondere 3/00, S. 30 f.; 1/01, S. 19 f.; 1/02, S. 33 und 34. Zum Projekt NEF 2000 allgemein vgl. auch Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung (RRB 1553/2000); Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)/Breitere Einführung von NEF 2000 (Vortrag zum FLG), Beilage 3 zum Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 3 ff.; Lauri, Hans: Die Umsetzung des New Public Managements im Kanton Bern, in: Thom, Norbert/Zaugg, Robert J. (Hrsg.): Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 403 ff.

⁴⁾ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 43 ff.; Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 4 f.

⁵⁾ Ausgenommen bleiben vorerst die Gerichte sowie die dezentrale Justizverwaltung (Regierungstatthalterämter, Konkurs- und Betreibungsämter, Handesregisterämter und Grundbuchämter).

⁶⁾ Im Mai 2002 hat nun der Regierungsrat wegen Verzögerungen im Projektlauf beschlossen, NEF für die gesamte Verwaltung auf den 1. Januar 2004 einzuführen.

⁷⁾ Vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. ff.

⁸⁾ Gesetz vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (FHG); BSG 620.0.

⁹⁾ Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG); BSG 151.21.

¹⁰⁾ Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG); BSG 152.01.

¹¹⁾ Die Umsetzungskommission NEF wollte zuerst im FLG auch Wirkungsziele verankern, liess sich dann aber von der Projektleitung NEF 2000 davon überzeugen, dass in Querschnittsgesetzen (welche ja primär die Regelung der Aufbau- und Ablauforganisation von Behörden und der Verwaltung zum Gegenstand haben) im Gegensatz zu Fachgesetzen keine Wirkungsziele, sondern nur allgemeine Grundsätze für das Verwaltungshandeln verankert werden können; vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 29.

¹²⁾ Vgl. Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachhandbuch "Wirkungsorientierte Gesetzgebung"; Bern 2001; Kettiger, Daniel: Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber – Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung; Parlament, Parlement, Parlamento 2/01, S. 21 ff.



Abbildung 1: Grobgliederung des FLG

1. Grundsätzliche Bestimmungen
2. Haushaltsführung
 - 2.1 Finanz- und Rechnungswesen
 - 2.1.1 Allgemeine Bestimmungen
 - 2.1.2 Finanzbuchhaltung
 - 2.1.3 Betriebsbuchhaltung
 - 2.1.4 Hilfsrechnungen
 - 2.1.5 Ertrag, Inkasso und Einnahmenverzicht
 - 2.1.6 Vermögen und Vermögensverwaltung
 - 2.1.7 Besondere Rechnung
 - 2.2 Leistungsrechnung
3. Ausgaben, Ausgabenbewilligungen
 - 3.1 Grundsätze
 - 3.2 Arten von Ausgaben
 - 3.3 Formen von Ausgabenbewilligungen
 - 3.4 Voranschlagskredit und Nachkreditwesen
4. Steuerungsinstrumente und Steuerung
5. Gebühren
6. Zuständigkeiten
7. Übergangsbestimmungen
8. Schlussbestimmungen (u.a. Änderungen des GRG und OrG)

3. Zur Entstehung: Rasches und breit abgestütztes Rechtsetzungsverfahren

3.1. Breite Abstützung in Politik, Wissenschaft und Praxis

Die Rechtsetzungsarbeiten starteten im September 2000. Bereits im Januar 2001 konnte ein Gesetzes- und Vortragsentwurf in die Vernehmlassung gegeben werden.¹³⁾ Am 19. September 2001 – ziemlich genau ein Jahr nach Aufnahme der Rechtsetzungsarbeiten – hat der Regierungsrat seinen Antrag zu Händen des Grossen Rates verabschiedet. Der Gesetzesentwurf wurde im Januar 2002 in erster und im März 2002 in zweiter Lesung im Grossen Rat behandelt.

Die Rechtsetzungsarbeiten konnten sich auf die Erfahrungen aus den Pilotprojekten und aus WOV-Projekten in anderen Kantonen,

auf verschiedene konzeptionelle Vorarbeiten und Fachberichte (insbesondere auch im Bereich der Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung, KLER)¹⁴⁾, auf wissenschaftliche Gutachten¹⁵⁾, auf die Einschätzung von Fachkräften aus der Verwaltung (vgl. nachfolgend Ziffer 3.3.) und auf einen ständigen Dialog mit dem Kantonsparlament (vgl. nachfolgend Ziffer 3.2.) abstützen. Bei den Bestimmungen zum Haushaltswesen, bei welchen mit den Regelungen zur KLER teilweise Neuland beschritten wurde, erfolgte eine Koredaktion durch ein Kernteam bestehend aus dem Gesetzesredaktor, dem Leiter des Projektbereichs C "KLER" und dem Staatsbuchhalter.

3.2. Einbezug des Kantonsparlaments

3.2.1. Frühzeitiger Einbezug des Grossen Rates

Der Regierungsrat des Kantons Bern legte von Anfang an Wert darauf, das Projekt NEF 2000 als gemeinsamen Entwicklungsprozess des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Verwaltung durchzuführen.¹⁶⁾ Der Regierungsrat und die Gesamtprojektleitung NEF 2000 haben sich deshalb um einen konstruktiven Dialog mit dem Kantonsparlament und mit dessen Organen bemüht. Der Einbezug des Grossen Rates in das Verwaltungsreformprojekt erfolgte hauptsächlich mit den folgenden Elementen:

- Teilnahme des Grossen Rates an den Pilotversuchen: Produktgruppenbudgets im Voranschlag, Verwaltungsbesuche der Geschäftsprüfungskommission bei den Pilotbetrieben
- Politischer Dialog Regierungsrat/Grosser Rat: Der Dialog zwischen dem Regierungsrat und dem Grossen Rat erfolgte mittels Berichten der Regierung und Planungserklärungen des Kantonsparlaments. Der Regierungsrat hat den Grossen Rat 1997, 1998 und 1999 mit Zwischenberichten¹⁷⁾ über den Projektstand orientiert
- Begleitorgan des Grossen Rates: 1994 bis 1997 die Geschäftsprüfungskommission, 1998 bis 2000 als gemischter Kommissionenausschuss das sog. Begleit-

gremium, seit 2001 die Umsetzungskommission NEF

- Ausbildung/Information des Grossen Rates: Verschiedene Veranstaltungen

Im Juni 2000 wurde zur praktischen Erprobung gewisser Elemente des Steuerungsmodells NEF SOLL mit ca. 70 Grossratsmitgliedern ein Planspiel durchgeführt, in welchem der parlamentarische Voranschlagsprozess (inkl. Plenumsdebatte) und die Behandlung des Auftrags simuliert wurden.¹⁸⁾ Zudem wurde im Sinne eines kooperativen Rechtsetzungsverfahrens¹⁹⁾ der Entwurf zum Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) der grossrätlichen Umsetzungskommission bereits im Stadium des verwaltungsinternen Mitberichtsverfahrens zur Verfügung gestellt²⁰⁾. Dies ermöglichte es dem grossrätlichen Organ, sich frühzeitig mit dem Gesetzesentwurf zu befassen und dem Regierungsrat eine erste Stellungnahme zukommen zu lassen. Der Regierungsrat konnte damit gewisse Anliegen der parlamentarischen Kommission bei der Verabschiedung der Gesetzesvorlage zu Händen des Grossen Rates bereits berücksichtigen.

3.2.2. Zur Problematik externer Beratung für das Parlament

Die Umsetzungskommission des Grossen Rates hat hinsichtlich der breiteren Einführung von NEF 2000 und hinsichtlich der Vorberatung des FLG die Beratung und Begleitung durch das Kompetenzzentrum Public Management der Universität Bern²¹⁾ in Anspruch genommen. Grundsätzlich ist es zu begrüssen, wenn parlamentarische Gremien durch den Beizug von externem Expertenwissen ihre Fähigkeit zum Fachdialog mit der Verwaltung erhöhen und eine fachlich sehr sorgfältige Entscheidungsvorbereitung zu Händen des Kantonsparlaments ermöglichen. Im vorliegenden Fall erfolgte der Beizug externer Experten aber zu einem Zeitpunkt, in welchem auf der Verwaltungsseite die konzeptionellen Entwicklungen weitgehend abgeschlossen waren und ein auf Grund des Vernehmlassungsverfahrens überarbeiteter Gesetzesentwurf vorlag. Damit mussten die externen Experten ihre Beurteilung zu Händen der Umsetzungskommission vornehmen, ohne am

¹³⁾Vgl. Parlament, Parlement, Parlamento: 1/01, S. 19 f.

¹⁴⁾Eine Liste aller wichtigen Projektunterlagen aus dem Projekt NEF 2000 findet sich im Anhang 5 des Vortrags zum FLG, Fn. 3, S. 40.

¹⁵⁾Vgl. z.B. Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas: Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates; Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Bern, Bern 1996; vgl. auch Fn. 40.

¹⁶⁾Lauri, Fn. 3, S. 413.

¹⁷⁾Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997, Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998; Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999; der Erste Zwischenbericht erschien nachträglich auch in Buchform: Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.): NEF 2000. Erfahrungen und Perspektiven - Zwischenbericht; Bern/Stuttgart/Wien, 1998.

¹⁸⁾Ein Erfahrungsbericht hierzu wird Anfangs 2003 erscheinen in Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel: Modernisieren mit der Politik (Arbeitstitel).

¹⁹⁾Zur kooperativen Rechtsetzung vgl. Kettiger, Daniel: Bessere Wege zum Gesetz, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 265 ff.

²⁰⁾Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 28, Votum Frey und Votum Burger-Bono.

²¹⁾Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern ist eine Kooperation des Instituts für öffentliches Recht, des Instituts für Organisation und Personal (IOP) und des Instituts für Politikwissenschaften, vgl. <<http://www.cx.unibe.ch/oeffre/npm>>.



Entwicklungsprozess selbst mitgewirkt zu haben, was sich anfänglich teilweise in einem fehlenden Grundverständnis für die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Lösungen zeigte. Die Erfahrungen zeigen, dass eine externe Beratung von parlamentarischen Gremien ihre Wirkung nur dann optimal entfalten kann, wenn sie einen Entwicklungsprozess von Beginn weg begleiten und damit den Dialog zwischen dem Kantonsparlament einerseits und der Kantonsregierung und Verwaltung andererseits auf Seiten des Parlamentes von Grund auf mitgestalten kann.

3.3. Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung

Die Erarbeitung des FLG weist verschiedentlich Ansätze der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)²²⁾ auf. Ansätze einer prospektiven GFA finden sich in den Pilotversuchen und in der zugehörigen Evaluation²³⁾, in der Erprobung kollektiver Anreizsysteme gestützt auf eine Versuchsverordnung²⁴⁾ sowie im Planspiel mit dem Grossen Rat (vgl. oben Ziffer 3.2.1.). Ansätze zur begleitenden GFA hatte der "Härtetest", der zur Überprüfung der neuen kreditrechtlichen Bestimmungen des FLG durchgeführt wurde: In einer Gruppe von Fachkräften mit Praxiserfahrung wurden im Gespräch aktuelle Kreditgeschäfte einer Simulation unter den Bedingungen des neuen Rechts unterzogen.

4. Zum Inhalt: Neue, zum Teil innovative Ansätze

4.1. Neue Instrumente der politischen Steuerung

Das Steuerungsmodell NEF SOLL²⁵⁾ sieht folgende Steuerungsinstrumente vor:

- das Gesetz,
- die Richtlinien der Regierungspolitik (Art. 60 FLG, Art. 2a OrG), als Instrument der Legislaturplanung (Regierungsprogramm)²⁶⁾,
- den Aufgaben- und Finanzplan (Art. 61 FLG), als rollendes, mittelfristiges Planungsinstrument zur Steuerung von Aufgaben und Finanzen²⁷⁾,
- den Voranschlag (Art. 62 FLG), mit einer Allokation durch Produktgruppenbudgets,
- den Geschäftsbericht (Art. 63 FLG), der neu die Staatsrechnung und den Verwaltungsbericht vereint.

Der Grosse Rat und der Regierungsrat teilen sich im Rahmen des Steuerungsmodells NEF SOLL in den Grundzügen wie folgt in die gesetzgeberischen, planerischen, und exekutiven Aufgaben:

- Das Grundlegende und Wichtige wird vom Grossen Rat durch Gesetz festgelegt. Dazu gehören auch die Wirkungen des staatlichen Handelns.
- Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht weisen den Saldo der Laufenden Rechnung und die Investitionsrechnung der Direktionen und der Staatskanzlei sowie den Saldo der einzelnen Produktgruppen aus und geben über weitere inhaltliche und finanzielle Informationen zu den Produktgruppen Auskunft (Umschreibung, Ziele, Indikatoren, Kosten, Erlöse, Verknüpfung zur Gesetzgebung).
- Der Aufgaben- und Finanzplan wird vom Regierungsrat beschlossen und vom Grossen Rat förmlich zur Kenntnis genommen.
- Der Grosse Rat beschliesst im Voranschlag keine Werte in der Leistungsrechnung (Vorgaben für Wirkungen oder Leistungen). Er wirkt mit Hilfe der bisherigen und der neuen parlamentarischen Instrumente²⁸⁾ auf die Produktgruppen und Produkte ein.

4.2 Der Auftrag: Eine neue Möglichkeit der parlamentarischen Intervention

Mit der Einführung des Steuerungsmodells NEF SOLL wird für den Grossen Rat neben der Motion neu das Instrument des Auftrags (Art. 52b GRG) geschaffen, das sich von der Motion primär dadurch unterscheidet, dass eine Vorberatung durch eine parlamentarische Kommission erfolgt und dass der Auftragstext in der Plenumsdebatte abgeändert werden kann (vgl. Abbildung 2). Damit soll die für eine WOV-Steuerung notwendige differenzierte Auftragserteilung an den Regierungsrat ermöglicht werden. Der Grosse Rat hat – entgegen dem Antrag des Regierungsrats – die Anwendbarkeit des Auftrags vorläufig auf Gestaltung und Inhalt von Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht beschränkt (Art. 52b Abs. 1 GRG).²⁹⁾

Abbildung 2: Vergleich zwischen Auftrag und Motion

	Auftrag (Art. 52b GRG)	Motion (Art. 53 GRG)
Inhaltliche Beschränkung	muss sich auf Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag oder Geschäftsbericht beziehen.	keine
Antragstellung	Ratsmitglieder, Fraktionen, Kommissionen	Ratsmitglieder, Fraktionen, Kommissionen
Vorberatung	durch grossrätliche Kommission	keine
Änderung des verbindlichen Inhalts (Auftragserteilung)	möglich	nicht möglich (auch nicht durch Motionär/in)
Rückzug	nicht möglich	möglich
Wandlung in Postulat	nicht möglich	möglich
Wirkung	Weisung (im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rats) Richtlinie (im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats)	Weisung (im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rats) Richtlinie (im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats)
Entscheidungfindung	analog (konsolidierte Willensäusserung)	digital (ja/nein)
Politisches Gewicht	hoch (formeller Grossratsbeschluss)	mittel

²²⁾ Ausführlich zur GFA Böhrer, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA); Baden-Baden 2001; vgl. auch Lienhard, Andreas: Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen. Institutionalisierung der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung im Kanton Bern, in: Kettiger, Daniel: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 159 ff.

²³⁾ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 19 ff. Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachbericht "Erfahrungen", Bern 2000.

²⁴⁾ Versuchsverordnung vom 3. November 1999 über Bonus und Malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Bonus-Malus-Verordnung): BSG 152.012.

²⁵⁾ Vgl. ausführlich Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 43 f.; Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 4 f.

²⁶⁾ Vgl. dazu auch Brühlmeier, Daniel et al.: Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 115 f.

²⁷⁾ Vgl. dazu auch Brühlmeier, Daniel et al.: Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 117 ff.

²⁸⁾ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 61 ff.

²⁹⁾ Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 48 ff.



4.3 Verankerung von Elementen der Evaluation

4.3.1. Prospektive Evaluation für Rechtserlasse und wichtige Beschlüsse des Parlaments

Nach der Konzeption des Steuerungsmodells NEF SOLL soll die Wirkungssteuerung primär durch Gesetz erfolgen.³⁰⁾ Damit gewinnt die Art und Weise, wie Gesetze entstehen, insbesondere aber die Gesetzesevaluation bzw. Gesetzesfolgenabschätzung an Bedeutung. In Artikel 65 Absatz 3 GRG wird deshalb die prospektive Gesetzesevaluation in dem Sinne verankert, dass der Vortrag "in einer der Regelung angepassten Weise zudem Auskunft über die zu erwartenden Auswirkungen des Erlasses" geben muss. Damit wurde bewusst auf ein starres Prüf- und Berichtskonzept verzichtet. Die Abschätzung der Auswirkungen eines Gesetzes soll sich primär mit den entscheiderelevanten Fragen befassen, mit diesen aber in ausreichender Tiefe. Dieselben Anforderungen werden neu auch an den Vortrag zu einem Ausgabenbeschluss gestellt (Artikel 65c GRG): Bei grossen und wichtigen Vorhaben muss sich der Vortrag auch hier über die zu erwartenden Wirkungen äussern. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Ausgabenbewilligungen gleichzeitig oft die Grundsatzentscheidung für ein grosses Projekt mitenthalten, welches nicht nur Auswirkungen auf den Finanzhaushalt, sondern auch erhebliche Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft haben kann.³¹⁾

4.3.2. Retrospektive Gesetzesevaluation

Der Grosse Rat soll sich künftig beim Erlass von Gesetzen und Dekreten immer mit der Frage der nachträglichen Gesetzesevaluation befassen³²⁾, auch wenn dies aus dem Wortlaut des neuen Artikels 65a GRG nicht so klar hervorgeht. Soweit er bereits zum Zeitpunkt der Gesetzesberatung einen Bedarf erkennen kann, soll er die nachträgliche Evaluation im Erlass selbst – d.h. mit einer sogenannten Evaluationsklausel – regeln.

4.3.3. Projektevaluation für NEF 2000

In Artikel 90 FLG wurde festgelegt, dass der

Regierungsrat dem Grossen Rat jährlich über den Stand der Einführung von NEF 2000 Bericht erstatten muss. Fünf Jahre nach den Inkrafttreten des FLG müssen zudem das Projekt NEF 2000, das Steuerungsmodell NEF SOLL und das Gesetz selbst einer umfassenden Evaluation unterzogen werden. Um im Rahmen der Projektevaluation einen Massstab für die Zielerfüllung zu haben, hat der Grosse Rat in Artikel 81 FLG sogenannte "Reformziele" verankert. Diesbezüglich muss kritisch hinterfragt werden, ob es sinnvoll ist, wenn das Parlament erst am Ende eines Organisationsentwicklungsprozesses Reformziele gesetzlich verankert, die teilweise auch noch von jenen Zielen abweichen, die der Regierungsrat zu Beginn des Reformvorhabens formuliert hat. Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, ob es nicht angezeigt gewesen wäre, den Grossen Rat zu Beginn eines grossen und langjährigen Reformprojekts, wie es NEF 2000 darstellt, legislatorisch an der Festlegung der Projektziele zu beteiligen, z.B. durch den Erlass eines Projektgesetzes.³³⁾

4.4. Experimentelle Gesetzgebung mittels Versuchsverordnungen

Eine wirkungsorientierten Gesetzgebung erfordert bisweilen die Möglichkeit, neue Formen des Verwaltungshandelns auf der Basis experimenteller Gesetzgebung zu erproben.³⁴⁾ Bereits heute erlaubt Artikel 44 OrG dem Regierungsrat, mittels befristeten Versuchsverordnungen in einem gewissen Rahmen neue Formen des Verwaltungshandelns zu erproben.³⁵⁾ Die heutige Regelung vermag aber dem Legalitätsprinzip, insbesondere dem Bestimmtheitsgebot³⁶⁾ nicht zu genügen.³⁷⁾ Deshalb wurde der Erlass von Versuchsverordnungen neu an klare Voraussetzungen geknüpft (Notwendigkeit zur Erprobung neuer Aufgaben oder neuen Verwaltungshandelns, begleitetes Pilotprojekt oder Reformvorhaben, das einem Controlling und einer Evaluation unterliegt, Befristung auf fünf Jahre) und es wurden bestimmte Regelungsinhalte zwingend vorgegeben. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Versuchs-

verordnungen vom Gesetzesrecht abweichen können. Davon ausgenommen sind Regelungen, die zwingend auf Gesetzesstufe erlassen werden müssen³⁸⁾. Obwohl derartige gesetzesderogierende Versuchsverordnungen verfassungskonform sind³⁹⁾ und obwohl die Verfassungskonformität an sich nicht bestritten wurde, kam es bei der Beratung im Grossen Rat zu einer recht heftigen demokratierechtlichen Debatte.⁴⁰⁾

4.5. Die "Bürokratiebremse"⁴¹⁾

Ein Modell der Produktsteuerung und der Aufbau eines umfassenden Controllings tragen die Gefahr in sich, dass unnötige Führungsinformation generiert und damit ein neues System der Verwaltungsbürokratie aufgebaut wird. Der Grosse Rat gab sich nicht damit zufrieden, dass Artikel 87 Absatz 2 KV den Regierungsrat zu einer wirksamen Verwaltungsführung verpflichtet. Er hat im Organisationsgesetz deshalb ausdrücklich verankert, dass der Regierungsrat "für die Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand" sorgen muss (Art. 24 Abs. 2 Bst. e OrG). Zudem wurde die "Bürokratiebremse" institutionell verankert: Der Regierungsrat muss gemäss Artikel 24 Absatz 3 OrG durch eine Anlaufstelle sicherstellen, dass verwaltungsinterne Anliegen hinsichtlich Führung und Verwaltungsaufwand gehört werden. Damit wurde wohl der erste Schritt für die Schaffung einer verwaltungsinternen Ombudsstelle getan.

Daniel Kettiger
Stv. Gesamtprojektleiter NEF 2000
E-mail: daniel.kettiger@tiscalinet.ch

³⁰⁾Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 55 f.; Kettiger, Fn. 12, S. 21 ff.

³¹⁾Vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 23; vgl. auch *Bolz, Urs/Lienhard, Andreas*: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBI 1/2001, S. 16.

³²⁾Vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 23.

³³⁾Vgl. etwa die Verordnung vom 9. Juni 1998 über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (WOV-Versuchsverordnung; BGS 122.14); vgl. auch *Brühlmeier, Daniel et al.*: New Public Management im Parlament: Ein Muster Rahmen-Erlass WoV; ZBI 1998, S. 297 ff.

³⁴⁾Vgl. *Schedler, Kuno*: Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Politik, in: *Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*: New Public Management in Staat und Recht; Bern/Stuttgart/Wien, S. 22.

³⁵⁾Eine ähnliche Regelung findet sich auch im Kanton Aargau, vgl. § 5a des Organisationsgesetzes vom 26. März 1985; SAR 153.100.

³⁶⁾Vgl. Artikel 69 Absatz 1 der Verfassung für den Kanton Bern vom 6. Juni 1993 (KV), BSG 101.1.

³⁷⁾Vgl. Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Jura vom 13. März 2000 i.S. "contrôle de la constitutionnalité des articles premier et 2 al. 4 de la loi du 17 décembre 1999 concernant l'octroi de subventions sur base de contrats de prestations; auszugsweise in ZBI 7/2000, S. 356 ff.

³⁸⁾Vgl. insbesondere Artikel 69 Absatz 4 KV.

³⁹⁾Die Verfassungskonformität wird u.a. in einem Gutachten der Staatskanzlei des Kantons Bern bestätigt; vgl. auch Vortrag zum FLG, Fn. 5, S. 24.

⁴⁰⁾Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 53 ff.

⁴¹⁾Vgl. auch Vortrag zum FLG, Fn. 3, Nachtrag vom 5. Dezember 2001, S. 30.



Fraktionen auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden: Der Ausserrhoder Kantonsrat gibt sich eine neue Ordnung

Im Ausserrhoder Kantonsrat steht die Totalrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates an. Die Hauptpunkte der Revision betreffen die Einführung von Fraktionen und des erweiterten Büros, die Befugnis des Kantonsrates, eine PUK einzusetzen, die Offenlegung von Interessenbindungen von Mitgliedern des Kantonsrates sowie die Änderung verschiedener Fristen.

Am 14. Mai 2002 hat der Kantonsrat eine erste Lesung durchgeführt; eine zweite ist im November/Dezember 2002 vorgesehen.

1. Eine neue Organisation

Die Geschäftsordnung sieht neu einen Abschnitt mit der Überschrift "Organisation" vor. Er fasst einerseits die in der geltenden Geschäftsordnung zu findenden Bestimmungen über das Büro, die Kommissionen und den Parlamentsdienst zusammen und wird andererseits neu mit Bestimmungen über die Fraktionen und das erweiterte Büro, in welchem die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen vertreten sind, ergänzt. Neben der Organisation werden auch die Aufgaben der einzelnen Organe und des Parlamentsdienstes aufgeführt.

2. Einführung von Fraktionen

Hauptanlass dieser Revision ist die Einführung der Fraktionen. Bei der Ausgestaltung des Systems sind viele Aspekte zu berücksichtigen. Dazu gehören etwa, dass

- ein beachtlicher Teil der Mitglieder des Kantonsrates keiner Partei angehören (17 Mitglieder),
- ein grosser Teil der Mitglieder der FDP angehört (34 Mitglieder),
- die SVP, die SP und die CVP im Rat im Verhältnis zur FDP eher wenig Mitglieder haben, indes gesamtschweizerisch zahlenmässig stark sind,
- die Arbeit im Kantonsrat nicht erschwert, sondern rationeller gestaltet werden soll,
- die Fraktionen heute teilweise schon Realität sind,
- Fraktionen in anderen Parlamenten verbreitet sind,
- die Mitwirkungsrechte der einzelnen Mitgliedern des Kantonsrates (etwa

Antragsrecht, Teilnahme an der Diskussion) nicht beschnitten werden dürfen, und zwar allgemein, ganz unabhängig davon, ob sie einer Fraktion oder einer Partei angehören oder nicht.

Es sind verschiedene Modelle diskutiert worden. Ein Schwerpunkt der Diskussion galt der Mindestmitgliederzahl für die Bildung einer Fraktion - entweder 3 oder 5. In Abwägung aller Umstände wurde schliesslich ein einfaches und offenes System gewählt, welches den Mitgliedern des Kantonsrates, welche einer Partei angehören, gleich gerecht wird wie denjenigen Mitgliedern, welche keiner Partei angehören. Das vorgeschlagene Modell sieht daher bewusst nur wenige Voraussetzungen vor:

- die Mindestmitgliederzahl beträgt 3, wobei ein Ratsmitglied gleichzeitig nur einer Fraktion angehören darf;
- die Fraktionen müssen "auf Dauer" angelegt werden, also keine ad-hoc Fraktionen für einzelne Geschäfte;
- die Fraktionen müssen sich konstituieren, und sie haben dem Büro zu Beginn jedes Amtsjahres ihre Bezeichnung sowie den Namen der Präsidentin oder des Präsidenten zu nennen.

Möglich ist also etwa, dass eine Partei oder ein Teil davon eine Fraktion bildet, dass aus einer Partei mehrere Fraktionen hervorgehen, mehrere Parteien sich zu einer einzigen Fraktion zusammenschliessen, die parteilosen Mitglieder eine oder mehrere Fraktionen bilden, oder dass ein Fraktionszusammenschluss zwischen parteilosen Mitgliedern und einer oder mehreren Parteien oder Teilen davon erfolgt. Selbstverständlich besteht kein Fraktionszwang, und ein Mitglied des Kantonsrates erleidet durch die Nichtmitgliedschaft in einer Fraktion keine Nachteile, welche ihr oder ihm die Arbeit im Rat erschweren würde. Den Fraktionen werden indes zusätzliche Mitwirkungsrechte zugestanden. Dazu gehören:

- die Fraktionen sind Teil des erweiterten Büros;
- die Fraktionen haben im eigenen Namen das Antragsrecht, und sie können in eigenem Namen parlamentarische Vorstösse einreichen: die entsprechenden Anträge oder Vorstösse erhalten dadurch ein besonderes Gewicht;
- ihre Stärke wird bei den Wahlen der

übrigen Organe angemessen berücksichtigt (es ist daher nach wie vor möglich, dass auch Nichtfraktionsmitglieder in die Organe gewählt werden);

- bei der Eintretensdebatte wird ihnen vor den einzelnen Mitgliedern des Rates das Wort erteilt, sofern sie es wünschen.

3. Das Büro wird erweitert

Die Geschäftsordnung sieht neu die Einführung von Fraktionen vor. Sie werden den Parlamentsbetrieb in einem nicht unerheblichen Masse prägen. Das bedingt (zwangsläufig), dass die Fraktionen in die Geschäftsplanung angemessen involviert werden. Neu lädt deshalb das Büro des Kantonsrates - also die "Geschäftsleitung" - die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen zur Behandlung bestimmter Geschäfte zu seinen Sitzungen ein. Ein eigentliches zusätzliches Organ wird dadurch nicht geschaffen. Die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten werden auch nicht zu Mitgliedern des Büros. Wären sie das, dann müssten sie nach der Kantonsverfassung durch den Kantonsrat gewählt werden. Dies erscheint kaum sinnvoll.

Es ist davon auszugehen, dass etwa 3 solcher Sitzungen im Jahr stattfinden werden. Auf eine genaue Nennung der Anzahl Sitzungen ist bewusst verzichtet worden. Die Präsidentinnen und Präsidenten haben bei den zu behandelnden Geschäften das volle Antrags- und Stimmrecht. Die Geschäfte erfahren durch die Mitwirkung der Fraktionen eine breitere Abstützung.

Neben der Festlegung der Sitzordnung und der Vorbereitung von Wahlen (vor allem der vorberatenden Kommissionen, der Staatsanwaltschaft und der Ratschreiberin oder des Ratschreibers) gehören zum Geschäftsbereich insbesondere die Beschäftigung mit grundsätzlichen Fragen des Parlamentsbetriebs sowie die Mitwirkung bei der rollenden Planung. Diese Informationen werden durch die Präsidentinnen und Präsidenten in die Fraktionen getragen, was dazu führen wird, dass die Mitglieder des Kantonsrates, soweit sie einer Fraktion angehören, inskünftig insgesamt besser informiert sein werden. Dies soll ein Anreiz sein, um sich zu Fraktionen zusammenschliessen.



4. Neu mit PUK

Neu wird ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen, eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen. Sie soll bei speziellen Vorkommnissen von grosser Tragweite zur Anwendung gelangen, aber nur dann, wenn die ständigen Kommissionen der Geschäftsordnung für die Durchführung von Abklärungen und dergleichen nicht mehr in der Lage sind. Dementsprechend sind entweder diese ständigen Kommissionen jeweils für ihren Bereich, oder 15 Mitglieder des Kantonsrates befugt, dem Kantonsrat die Einsetzung einer derartigen PUK zu beantragen. Der Kantonsrat bestimmt den Auftrag und die Zusammensetzung der Kommission. Zusätzlich zu den Befugnissen der übrigen Kommissionen ist die PUK zur eigentlichen Durchführung von Untersuchungen befugt, und sie kann zu diesem Zweck Auskunftspersonen befragen und Zeuginnen oder Zeugen einvernehmen.

Ja-Stimmen zu 18 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung gut. Die zweite Lesung dürfte im November oder Dezember 2002 durchgeführt werden.

Erich Niederer
Ratschreiber
E-mail: Erich.Niederer@kk.ar.ch

5. Das Interesse offen legen

Die Bestimmung über den Ausstand wird neu formuliert. Für allgemeinverbindliche Beschlüsse, d.h. Beschlüsse, die eine unbestimmte Anzahl von Personen betreffen und nicht nur eine bestimmte Person oder ganz bestimmte Personen, also für Gesetze und Verordnungen, welche generell abstrakt sind, besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht. Eine solche ist nur bei einem nicht allgemeinverbindlichen Beschluss vorgesehen, soweit ein Mitglied des Kantonsrates oder eine nächste Angehörige oder ein nächster Angehöriger ein persönliches Interesse hat. Sofern eine Ausstandspflicht besteht, gilt sie für die Vorbereitung (Antragstellung), Beratung und Beschlussfassung.

Ein neuer Absatz befasst sich mit den Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrates. Eine Interessenbindung alleine vermag in der Regel noch keinen Ausstand zu begründen. Im Sinne der Transparenz erscheint es aber richtig, dass die Mitglieder des Rates, wenn sie sich äussern, auf allfällig relevante Interessenbindungen von sich aus hinweisen. Auf die Einführung eines öffentlichen Registers, welches alle Interessenbindungen beinhaltet, wird verzichtet.

6. Zweite Lesung Ende Jahr

Anlässlich der ersten Lesung am 13. Mai 2002 hat der Kantonsrat einem Antrag auf Durchführung einer zweiten Lesung zugestimmt. In der Schlussabstimmung nach der ersten Lesung hiess der Kantonsrat die totalrevidierte Geschäftsordnung mit 41



Moderne Verwaltung Thun (MVT)

Bereits ab nächstem Jahr spricht man in der Thuner Stadtverwaltung vor allem von Produkten, Produktgruppen, Bestellern, Leistungserbringern oder Globalbudgets - und eben von MVT. Und nicht nur in der Verwaltung, sondern auch dort, wo handwerklich gearbeitet wird. In allen Direktionen und Abteilungen also.

Ein kurzer Rückblick, was 2001 im Umstellungsprozess auf MVT alles getan wurde:

1. Trimesterberichte werden beibehalten

Die sogenannten Trimesterberichte (=Zwischenabschlüsse per 30. April bzw. 31. August) geben Auskunft über die Umsetzung von MVT. Sie wurden jeweils termingerecht im Gemeinderat (Exekutive) behandelt und dann an die sechs Sachkommissionen des Stadtrates (Legislative) - sie betreuen je eine bis zwei Direktionen - weitergeleitet. Die Kommissionsmitglieder konnten ihre Fragen direkt an die auf MVT umgestellten Abteilungen richten. Fallweise wurde auch der Controller beigezogen.

2. Teilrevision des WVR

Wie konkret MVT umgesetzt werden soll, ist im "Reglement über die Wirkungsorientierte Verwaltung" (WVR) festgehalten. Letztes Jahr wurde es überprüft, indem die Mitglieder des Stadtrates, Parteien sowie alle Abteilungsleitenden befragt wurden. Darauf gingen insgesamt 35 Stellungnahmen ein. Die Kontroll- und Planungskommission des Stadtrates (KPK) legte in der Folge Änderungen zu sechs Artikeln vor, die an der Stadtratssitzung vom 23. August 2001 unbestritten waren und einstimmig gutgeheissen wurden. Das WVR wird deshalb auf den 1. Januar 2003 nochmals revidiert.

3. Informationsanlässe für Stadträte

Ein Erfolgsfaktor für MVT ist das konstruktive Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung. Um die Rollen, Kompetenzen und Spielregeln zu klären, hat unter Beizug einer externen Fachperson (Prof. Dr. Ulrich Zimmerli, alt-Ständerat) im Mai 2001 eine interne Veranstaltung für Stadtrats- und Behördenmitglie-

der sowie Abteilungsleitende stattgefunden. Parallel zur Behandlung des Voranschlages und der MVT-Produktgruppen-Budgets 2002 wurde im November 2001 ein weiterer Informationsanlass für die Stadträte durchgeführt.

4. MVT zahlt sich aus

Die MVT-Abteilungen haben im vergangenen Jahr die finanziellen Vorgaben eingehalten (Ausnahme: Produktgruppe öffentlicher Verkehr). Damit haben sie mit rund 3.4 Mio. Fr. beigetragen, das Gesamtergebnis der Stadtrechnung 2001 zu verbessern. Ein Teil davon (insgesamt Fr. 542'000) steht den jeweiligen MVT-Abteilungen für die Laufende Rechnung 2002 wieder zur Verfügung. Diese Mittel können unter bestimmten Bedingungen für betriebliche Kleininvestitionen, für die Finanzierung von Personalanlässen, für die Kompensation von Budgetüberschreitungen und/oder zum Saldoausgleich verwendet werden. Hingegen ist es nicht zulässig, einzelnen Mitarbeitenden mehr Lohn zu zahlen oder sonstige Vergünstigungen auszurichten. Der Gemeinderat hat die MVT-Projektleitung beauftragt, Alternativen zum heutigen Anreizsystem vorzulegen. Dabei muss die schwierige Finanzlage der Stadt Thun berücksichtigt werden.

5. Was läuft in diesem Jahr?

Noch in diesem Jahr werden die Produktdefinitionen für die Abteilungen Finanzinspektorat, Personalamt (inkl. AHV-Zweigstelle und Materialzentrale) sowie Finanzverwaltung zum Beschluss vorliegen. Damit wird der Projektabschluss von MVT per Ende 2002 sicher gestellt. Am 1. Januar 2002 wurde die Kostenrechnung auf die Präsidialdirektion, Informatik und Organisation, Einwohneramt und die ganze Direktion WHU ausgeweitet.

6. Neue Verwaltungsstruktur und MVT

Zum Zeitpunkt der Budgeteingaben durch die Abteilungen Mitte Mai werden die ab 2004 geltenden Produktgruppen-Strukturen erst ansatzweise festgelegt sein. Die Basis für die MVT-Produktgruppen-Budgets 2003 bleibt somit dieselbe wie im Jahr 2002. Dazu gehören Produktdefini-

tionen, die generelle Umschreibung sowie Ziele und Leistungsvorgaben. Dies wird zur Folge haben, dass die Zuordnung der Produktgruppen im Rechnungsjahr 2003 nicht in allen Teilen identisch sein wird mit den ab dem 1. Januar 2003 geltenden, teilweise neuen Verwaltungsstrukturen. Es ist aber vorgesehen, die nötigen Anpassungen beim Kontenplan und bei der Neudefinition von Produkten auf den Voranschlag 2004 hin vorzunehmen.

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



Thun: Exekutive beschliesst neue Verwaltungsstruktur

Die Thuner Stadtregierung (Gemeinderat) hat die Vernehmlassungen der Parteien zu ihrem Modellvorschlag ausgewertet, mehrere Alternativen eingehend geprüft und sich nach einer Klausursitzung für das ursprüngliche Modell entschieden, weil es das Kriterium der politischen Ausgewogenheit am besten erfüllt. Die neue Verwaltungsstruktur tritt auf den 1. Januar 2003 in Kraft.

Nachdem die Thuner Stimmberechtigten am 4. März 2001 mit über 86% Ja eine Verkleinerung des Gemeinderates zustimmten, werden ab 1. Januar 2003 noch fünf Mitglieder (drei hauptamtlich und zwei nebenamtlich) der städtischen Exekutive angehören und die Verwaltung politisch führen. Den veränderten Führungsstrukturen galt es die Verwaltung anzupassen. Der Gemeinderat nahm die Strukturbildung selber vor und stellte am 22. November 2001 ein Modell vor, das er in einer Vernehmlassung bei Stadträten und Parteien überprüfen liess.

1. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Stellungnahmen setzten sich eingehend mit dem Vorschlag auseinander und bewerteten ihn überwiegend positiv. Insbesondere stiess die Bildung von grösseren Organisationseinheiten, gerade in den Bereichen Liegenschaften und Stadtentwicklung, auf keinerlei Kritik. Neben kritischen Anmerkungen zu einzelnen Grundsätzen, wie der Gewichtung einzelner Kriterien, haben einzelne Parteien andere Modelle vorgeschlagen:

- Die FDP schlug vor, die Bereiche Bildung und Soziales in einer hauptamtlichen Direktion zusammenzulegen und dafür die Finanzen einem Nebenamt anzuvertrauen.
- Für die SVP müssen dagegen die Finanzen bei einem Hauptamt bleiben, dafür kombiniert sie Kultur eher mit Bildung als mit Stadtentwicklung.
- Für die SP gehört der Bereich Sport nicht in die (Organisationseinheit) OE Liegenschaften. Zudem sollte der Städtebau in die OE Stadtentwicklung integriert werden, ebenso wie das Bauinspektorat.
- Die Grüne Freie Liste sieht die Bereiche Kultur und Bildung als Schwerpunkte für die beiden Nebenämter.
- Die CVP möchte die Liegenschaften Finanzvermögen der Finanzverwaltung zuordnen.

Der Gemeinderat überprüfte in einer Klausursitzung, in der er sich wiederum durch den externen Moderator Dr. Jean-Marcel Kobi begleiten liess, zuerst die Kriterien und erkannte dabei keinen Handlungsbedarf. Auch ist die Forderung nach einer Erweiterung der Nebenämter bis 50% aus heutiger Sicht nicht nötig und nicht erfüllbar, da dies eine Volksabstimmung voraussetzte.

Anschliessend setzte sich der Gemeinderat mit den Anregungen der Parteien auseinander. Diese stehen sich zum Teil diametral gegenüber. An Hand der einzelnen Eingaben entwickelte der Gemeinderat verschiedene Alternativmodelle, unterzog drei Modelle einer eingehenden Prüfung und stellte sie dem ursprünglichen Vorschlag gegenüber. Aus Gründen der politischen Ausgewogenheit vor allem unter den drei Hauptämtern entschied er sich aber schliesslich doch für den ursprünglichen Vorschlag.

2. Definitive Verwaltungsstruktur

Dieses Modell mit fünf Direktionen gilt also ab der neuen Legislaturperiode:

- Direktion Präsidiales und Finanzen (Hauptamt)
- Direktion Bau und Liegenschaften (Hauptamt)
- Direktion Bildung und Entwicklung (Hauptamt)
- Direktion Sicherheit (Nebenamt)
- Direktion Soziales (Nebenamt)

Hinzu kommen die Stabsdienste:

- Finanzinspektorat
- Politikmanagement
- Zentrales Controlling (eventuell integriert im Politikmanagement)

Die wohl grösste Herausforderung stellt die Realisierung der beiden neuen Organisationseinheiten (OE) "Liegenschaften" und "Stadtentwicklung" dar. In verschiedenen Detailprojekten wird nun an den Einzelheiten gefeilt, damit ab 1. Januar 2003 die Thuner Stadtverwaltung in ihren neuen Strukturen funktioniert – im Dienste von Einwohnern, Unternehmen, Gästen und Besuchern.

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



Preisausschreiben

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) prämiiert wissenschaftliche Arbeiten zu Parlamentsfragen mit Fr. 5000.-

Der Parlamentarismus, hier verstanden als "Lehre von den Parlamenten", ist in der Schweiz von Lehre und Forschung bislang recht stiefmütterlich behandelt worden. Dies obwohl Parlamente eine unabdingbare Voraussetzung für die Entstehung und die weitere Entwicklung des demokratischen Rechtsstaates darstellen und eine zentrale Rolle im staatlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess spielen. Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu Parlamentsfragen ist daher einer der Zwecke der im Jahre 1997 gegründeten SGP. In dieser Gesellschaft sind die Bundesversammlung, die kantonalen und viele städtische Parlamente mit zahlreichen Ratsmitgliedern und mit ihren Ratssekretariaten vertreten. Dem Gesellschaftszweck soll das vorliegende, zum dritten Mal durchgeführte Preisausschreiben dienen.

Wer sich für den Preis der SGP bewerben will, ist eingeladen, seine Arbeit bis am 30. April 2003 einzureichen bei:

Herrn Martin Graf, Sekretär SGP, Parlamentsdienste, 3003 Bern. Herr Graf steht für Auskünfte und gegebenenfalls auch für eine Beratung (Themenwahl, Hinweise auf Quellenmaterial, Vermittlung von Kontaktpersonen, usw.) gerne zur Verfügung (Tel. 031 322 97 36, E-Mail: martin.graf@pd.admin.ch).

Erwünscht sind wissenschaftliche (insbesondere juristische, politologische, verwaltungswissenschaftliche und historische) Arbeiten, die sich mit Parlamenten (Stellung, Aufgaben, Wirkungsweise, Organisation und Verfahren) befassen. Nicht in Betracht fallen Arbeiten zur Wahlforschung. Die Arbeiten sollten für die Praxis schweizerischer Parlamente relevant sein. Die Arbeiten sollten nicht vor dem Jahr 2001 eingereicht oder publiziert worden sein.

Die eingereichten Arbeiten werden vom Sekretariat der SGP zur Beurteilung an Lektorinnen und Lektoren weitergeleitet, auf deren Antrag der Vorstand der SGP über die Verleihung des Preisgeldes entscheidet. Je nach Umständen wird das Preisgeld auf mehrere Arbeiten aufgeteilt.

Bern, den 12. April 2002

Für den Vorstand der SGP:
Prof. Ulrich Zimmerli, Präsident SGP



Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires

La Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) décerne un prix de 5000 francs pour des travaux scientifiques portant sur des questions parlementaires

L'étude des institutions parlementaires a été jusqu'ici passablement négligée par la doctrine et la recherche, alors que les parlements sont à la base de la formation et du développement de l'Etat de droit, et qu'ils jouent un rôle central dans les processus étatiques de décision et de formation de l'opinion. La SSP, qui a été fondée en 1997, s'est par conséquent donné pour but de promouvoir la recherche scientifique concernant les questions parlementaires, et elle a décidé, pour la troisième fois, de décerner un prix doté de 5000 francs. Cette société réunit de nombreux représentants de l'assemblée fédérale, des parlements cantonaux, d'un bon nombre de parlements communaux, ainsi que des collaborateurs de leurs secrétariats respectifs.

Les personnes intéressées sont priées d'envoyer leur travail d'ici au 30 avril 2003 à l'adresse suivante: *M. Martin Graf, secrétaire de la SSP, Services du Parlement, 3003 Berne. M. Graf se tient à votre disposition pour toute question (choix d'un sujet, sources, contacts, etc.) et tout conseil (tél.: 031 322 97 36, e-mail: martin.graf@pd.admin.ch).*

Les travaux, qui doivent être de nature scientifique (notamment dans les domaines du droit, des sciences politiques, des sciences administratives ou de l'histoire), devront traiter d'une question parlementaire, qu'il s'agisse du statut d'un parlement, de ses attributions, de son efficacité, de son organisation ou de la procédure à suivre. Les travaux traitant de la procédure en matière de vote et d'élection ne seront pas retenus. Les travaux ne devraient pas être déposés ou publiés avant 2001. Les travaux soumis devront présenter un certain intérêt pour la pratique parlementaire suisse.

Les travaux remis seront transmis par le secrétariat de la SSP aux personnes chargées de les évaluer. Le Comité de la SSP choisira alors le ou les lauréats (le prix pourra, le cas échéant, être réparti entre plusieurs travaux).

Berne, le 12 avril 2002

Pour le Comité de la SSP:
Prof. Ulrich Zimmerli, président de la SSP



Premio della Società svizzera per le questioni parlamentari

La Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP) assegna un premio di 5'000 franchi a lavori scientifici su questioni parlamentari

Nonostante i Parlamenti costituiscano una condizione essenziale per l'insorgere e l'ulteriore evoluzione dello Stato democratico di diritto e nonostante svolgano un ruolo centrale nel processo di formazione delle opinioni e delle decisioni dello Stato, sinora in Svizzera la dottrina e la ricerca hanno prestato poca attenzione allo studio delle istituzioni parlamentari. Il promovimento della ricerca scientifica in questo ambito è quindi uno degli obiettivi della SSP, istituita nel 1997. In seno alla Società sono rappresentati l'Assemblea federale, i Parlamenti cantonali, come pure numerosi Parlamenti comunali con i loro consiglieri e cancellieri. Il presente concorso, indetto per la terza volta, si inserisce nel contesto degli sforzi intrapresi dalla Società conformemente ai suoi obiettivi.

Le persone interessate a concorrere per il premio della SSP sono pregate di inviare il loro lavoro entro il 30 aprile 2003 all'indirizzo seguente:

Martin Graf, segretario della SSP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna. Il signor Graf è a vostra disposizione per informazioni più dettagliate e per eventuali consigli al riguardo (scelta del tema, fonti, contatti, ecc.) (tel.: 031 322 97 36, E-mail: martin.graf@pd.admin.ch).

I lavori, svolti secondo criteri scientifici (in particolare negli ambiti del diritto, della politologia, della scienza amministrativa o della storia), devono trattare problematiche parlamentari, come ad esempio lo statuto, i compiti, l'efficacia, l'organizzazione e le procedure di parlamenti; devono presentare un certo legame con la prassi parlamentare svizzera. Non entrano in considerazione lavori su tematiche inerenti a votazioni ed elezioni. I lavori non dovrebbero essere depositati o pubblicati prima del 2001.

La segreteria della SSP inoltrerà i lavori che le saranno sottoposti a un gruppo di periti per valutazione. Su proposta di questo gruppo, il Comitato della SSP deciderà in merito all'assegnazione del premio in denaro; tale premio potrà, se del caso, essere attribuito a più lavori congiuntamente.

Berna, 12 aprile 2002

Per il Comitato della SSP:
Prof. Ulrich Zimmerli, presidente della SSP



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@pd.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

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

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

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

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

Kantonsrat Solothurn

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

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

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

Landrat Basel-Landschaft

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

Grosser Rat Schaffhausen

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

Kantonsrat Appenzell AU

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

Kantonsrat Appenzell AR

Erich Niederer, Ratschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: Erich.Niederer@kk.ar.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.gr.ch

Grosser Rat Aargau

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

Grosser Rat Thurgau

Paul Roth, Leiter 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: 091 814 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: 022 327 22 07, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-Chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Rue du 24 Septembre 2, 2800 Delémont, T: 032 420 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

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@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

Stadt 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, F: 01 829 82 42, E: roger.wuersch@opfikon.ch

Stadt Thun

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

Stadt St. Gallen

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

Stadt Winterthur

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

Stadt Zug

Albert Rüttimann, Stadtschreiber, Stadthaus am Kalinplatz, 6301 Zug, T: 041 728 21 02

Stadt Zürich

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12, E: enrico.lorenzetti@skz.stzh.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

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

