

November 2003 – Nr. 3 – 6. Jahrgang  
Novembre 2003 – No. 3 – 6ème année  
Novembre 2003 – No. 3 – sesto anno



**PARLAMENT**  
**PARLEMENT**  
**PARLAMENTO**

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari



## SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Jahresversammlung 2003:

Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf  
die Parlamente

Assemblée annuelle 2003:

Les conséquences de la Nouvelle péréquation financière (RPT) sur  
les parlements

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Bund, Kanton Solothurn, Stadt Bern, Kloten



<b>Editorial: Staatsrechtliche Grossbaustelle Finanzausgleich: Auswirkungen der Föderalismusreform auf die kantonalen Parlamente, Ulrich Zimmerli, a. Ständerat und Präsident der SGP</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema</b> <b>Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf die Parlamente</b> <b>Les conséquences de la Nouvelle péréquation financière (RPT) sur les parlements</b>	<b>Seite 4</b>
Hansheiri Inderkum: Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf die Parlamente: Einführung	Seite 4
René Rhinow: Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Parlamente: Hauptreferat	Seite 5
Les répercussions, sur les parlements, de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) : Synthèse du discours prononcé par le professeur René Rhinow	Seite 10
Urs Schwaller : Incidences de la RPT sur les parlements : Prise de position du point de vue de la Conférence des gouvernements cantonaux / Auswirkungen der NFA auf die Parlamente: Stellungnahme aus der Sicht der Konferenz der Kantonsregierungen	Seite 12
 <b>Mitteilungen – Nouvelles – Notizie</b>	
Bund: Neue Geschäftsreglemente von Nationalrat und Ständerat	Seite 18
Kanton Solothurn: WoV definitiv und flächendeckend beschlossen	Seite 19
Stadtrat von Bern: Rückschau auf 1,5 Jahre Ratssekretariat	Seite 20
Kloten: Strukturkommission Gemeinderat	Seite 22
Hinweise – Pour en savoir plus	Seite 23
Preisausschreiben 2003 / Résultats du concours 2003 / Il premio della società 2003	Seite 24
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):  
[www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm)  
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):  
[www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm) [www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm)



# Staatsrechtliche Grossbaustelle Finanzausgleich: Auswirkungen der Föderalismusreform auf die kantonalen Parlamente

Am 3. Oktober 2003 haben die eidgenössischen Räte die Verfassungsänderungen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs (BBl 2003, 6591) sowie das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich FiLaG (BBl 2003, 6807) und damit das erste Paket des anspruchsvollen "Reformprojekts NFA" verabschiedet. Dank intensivem Einsatz aller Beteiligten und nicht zuletzt dank der Kompromissbereitschaft der Kantonsregierungen ist es auf diese Weise gelungen, ein Schwerpunktgeschäft der soeben zu Ende gegangenen Legislatur 1999-2003 doch noch abzuschliessen. Unsere Gesellschaft hat das Privileg, dieses staatspolitisch äusserst wichtige Gesetzgebungsprojekt eng mitverfolgen zu können, ist unser Sekretär Martin Graf doch für das Sekretariat der zuständigen parlamentarischen Kommissionen verantwortlich. Dieser glückliche Umstand ermöglichte es dem Vorstand, das Thema der Jahrestagung 2003 einem Problembereich aus dem Umfeld "Finanzausgleich" zu widmen, dessen staatsrechtliche Bedeutung bisher kaum öffentlich diskutiert wurde, nämlich der Frage, wie sich der neue Finanzausgleich und die mit ihm schicksalhaft verbundene Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf die kantonalen Parlamente auswirken wird. Ständerat Hansheiri Inderkum, Standesvertreter von Uri, orientierte am 20. September 2003 im Tellspielhaus zu Altdorf einleitend als Präsident der vorberatenden ständerätlichen Kommission, Prof. Dr. René Rhinow aus Basel, ehemals Ständerat von Basel-Landschaft und Präsident der Verfassungskommission des Ständerates, behandelte das Thema anschliessend in einem kritischen staatsrechtlichen Grundsatzreferat und Staatsrat Urs Schwaller, Finanzdirektor des Kantons Freiburg, schloss den

Reigen der Referenten mit einer in französischer Sprache vorgetragenen Standortbestimmung aus der Sicht der Kantone. Ihnen allen sei an dieser Stelle nochmals herzlich für ihre äusserst wertvolle Mitwirkung an unserem diesjährigen Kongress gedankt. Wir freuen uns, ihre Beiträge in diesem Heft veröffentlichen zu dürfen und damit einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Im Übrigen: Werfen Sie doch einmal einen Blick auf unsere Homepage [www.parlament.ch/sgp-ssp](http://www.parlament.ch/sgp-ssp) – es lohnt sich! Die engagierte Diskussion in Altdorf zeigte, dass die Referate bei den Teilnehmenden auf fruchtbaren Boden gefallen waren. In der Tat dürfte namentlich die neu in der Bundesverfassung verankerte Verpflichtung der Kantone zu einer verstärkten Zusammenarbeit und insbesondere die unter bestimmten Voraussetzungen mögliche Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Verträgen über die in Artikel 48a der revidierten Bundesverfassung abschliessend aufgezählten Aufgabenbereiche mit referendumpflichtigem Bundesbeschluss in den kantonalen Parlamenten noch einiges zu reden geben. Das Gleiche gilt für die im FiLaG vorgesehene interkantonale Rahmenvereinbarung. Es ist unbestritten, dass mit dem neuen Finanz- und Lastenausgleich auch eine eigentliche Föderalismus-Reform bezweckt wird, wenn wichtige Staatsaufgaben neu zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden. Es geht dabei insbesondere darum, Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen zu stärken. Das Reformvorhaben wurde indessen von Beginn weg sehr stark aus finanzpolitischer Sicht konzipiert. Dass mit der Forcierung des Abschlusses von rechtsetzenden interkantonalen Verträgen und der damit verbundenen Stärkung der Exekutiven eine Schwächung der kantonalen

Parlamente und sogar ein gewisses Demokratiedefizit verbunden ist, wurde an unserer Jahrestagung offensichtlich. Bei der Handhabung der Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Verträgen wird die Bundesversammlung deshalb (sozusagen im "Geist von Altdorf") grosse Zurückhaltung üben müssen. Es ist anzunehmen, dass dieses verfassungsmässige Zwangsmittel zur föderalen Kooperation wohl eher "generalpräventiv" wirken d.h. die Kantone veranlassen wird, Staatsaufgaben im Sinne der Zielsetzungen des NFA möglichst gemeinsam anzupacken und zu erfüllen, wo es im Interesse eines leistungsfähigen und zukunftsgerichteten "Bundesstaates Schweiz" Sinn macht. Und dagegen ist gewiss nichts einzuwenden.



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

## IMPRESSUM

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

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

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Solothurn, Tel. 032 621 64 19

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 28. Februar 2004. 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](mailto:ruth.luethi@pd.admin.ch)).

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

Secrétariat de la société et distribution: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Bern.

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

Production: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soleure, Tel. 032 621 64 19

Délai rédactionnel du prochain numéro: 28 février 2004.

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](mailto:ruth.luethi@pd.admin.ch)).

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

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

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

Produzione: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soletta, Tel. 032 621 64 19

Termine redazionale della prossima edizione: 28 febbraio 2004.

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](mailto:ruth.luethi@pd.admin.ch)).



# Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf die Parlamente: Einführung

Hansheiri Inderkum, Ständerat des Kantons Uri, Präsident der Spezialkommission NFA

Lassen Sie mich beginnen mit der Feststellung, dass die "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen" (NFA) zum Ziele hat, die Kantone in ihrer Befähigung zu erhalten – und zu stärken, damit sie so viele (staatliche) Aufgaben wie möglich

- entweder selber
- oder in Kooperation mit anderen Kantonen
- oder aber in Zusammenarbeit mit dem Bund erfüllen können.

Daher ist die NFA ganz offensichtlich nicht nur ein finanzpolitisches Vorhaben, sondern ein solches von grosser staatspolitischer Bedeutung. Die zentrale Frage lautet schlicht und einfach: Wollen wir den Föderalismus als das zentrale Strukturelement unseres Staates beibehalten oder nicht.

Die NFA besteht aus vier Pfeilern: Erstens einer Aufgaben-Entflechtung und – mit Blick auf die Zukunft – einer Verdeutlichung und Verstärkung der Regeln über die Zuweisung von Kompetenzen und Aufgaben an den Bund und die Kantone, zweitens einer Neuregelung der Zusammenarbeit und ihrer Finanzierung zwischen dem Bund und den Kantonen bei den sogenannten Verbundaufgaben, drittens einer wesentlichen Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und viertens dem eigentlichen Finanzausgleich oder dem Lastenausgleich im engeren Sinne mit dem Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich (geografisch-topografischer und soziodemografischer) und – etwas systemfremd – dem Härteausgleich. Mit Blick auf das Tagungsthema ist in erster Linie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich von Bedeutung, in etwas abgeschwächter Form auch die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen dem Bund und den Kantonen. Schon bisher hatten die Kantone das Recht, miteinander Verträge abzuschliessen und dabei auch gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen, dies allerdings unter dem Vorbehalt, dass sie dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Diese interkantonale Zusammenarbeit soll nun durch die NFA wesentlich verstärkt werden: In neun Bereichen, darunter so wichtigen wie Universitäten, Fachhochschulen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden, aber auch kriti-

schen wie beispielsweise Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, können die Kantone unter bestimmten Voraussetzungen zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet werden. Diese Zusammenarbeit soll aber auch durch einen gerechten finanziellen Ausgleich für kantonsübergreifende Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der zum Ausgleich verpflichteten Kantone geprägt sein. Institutionell schreibt die NFA den Kantonen im Finanzausgleichsgesetz (FAG) die Erarbeitung einer Interkantonalen Rahmenvereinbarung vor.

Instrumentarien für die Verpflichtung der Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind die Institute der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht. Auf Antrag von mindestens 21 – von 26 Kantonen – kann die erwähnte interkantonale Rahmenvereinbarung für allgemeinverbindlich erklärt werden. Auf Antrag von mindestens 18 Kantonen sodann können interkantonale Verträge in den erwähnten 9 Zusammenarbeitsbereichen – und nur in diesen – auch für die übrigen Kantone für allgemeinverbindlich erklärt werden. Und durch die Beteiligungspflicht können auf Antrag von mindestens der Hälfte der an einem interkantonalen Vertrag beteiligten Kantone ein oder mehrere Kantone zur Beteiligung an diesem Vertrag verpflichtet werden.

Da interkantonale Verträge von den Exekutiven abgeschlossen werden, entsteht eine Gewichtsverlagerung zulasten der kantonalen Parlamente. Diese, und allenfalls das Volk, haben nur noch die Möglichkeit, zu einem abgeschlossenen Vertrag Ja oder Nein zu sagen. Dieser Umstand kann mit einer stetigen Zunahme der interkantonalen Zusammenarbeit zu einem eigentlichen Demokratiedefizit führen. Das Problem ist denn auch sowohl in der Staatsrechtslehre, als auch in der Praxis erkannt worden. Das Parlament hat bei der Beratung der NFA dieser Problematik etwa durch die folgenden Regelungen Rechnung zu tragen versucht.

- Die Kantone können (durch interkantonale Verträge) interkantonale Organe zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, wenn der betreffende Vertrag nach dem gleichen Verfahren, welches für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt. Zudem beschränkt sich die Kompetenz zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen auf solche, die der Umsetzung des betreffenden Vertrages dienen.
- Sodann wurde die Fassung des Bundesrates, wonach interkantonales Recht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgehe, insofern abgeschwächt, als es jetzt lediglich noch heisst: Die Kantone **beachten** das interkantonale Recht.
- Das FAG schreibt vor, dass in der Interkantonalen Rahmenvereinbarung die "Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich" festzulegen ist.



# Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Parlamente: Hauptreferat

Prof. René Rhinow, Universität Basel

**"Der Botschaft zum neuen Finanzausgleich ist gelegentlich vorgeworfen worden, sie habe wichtige staatsrechtliche Aspekte... zu gering gewichtet. Das trifft zu, ist aber der Preis, der für die von der Politik geforderte rasche Projektanbahnung zu entrichten war" (NZZ Nr. 267 vom 16./17.11.2002.)**

## I. Allgemeines

Es dürfte wohl kein Zufall sein, dass ich vom Vorstand der SGP angefragt wurde, zu diesem Thema zu sprechen. Ich habe mich, wie es eine Zeitlang schien, als einer der Wenigen aus staatspolitischen Gründen kritisch zu dieser Vorlage geäußert, als sie der Bundesversammlung im letzten Jahr zugeleitet wurde. Meine Bedenken richteten sich freilich weder gegen den neuen Finanzausgleich als solchen noch gegen die Bemühungen, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kritisch zu überprüfen, zu entflechten und vor allem die Autonomie der Kantone zu stärken.

Was mich zum Kritiker werden liess, ist in erster Linie die schmalbrüstige staatspolitische Ausstattung und Alimentierung einer bundesrätlichen Vorlage, die immerhin für sich in Anspruch nimmt, es handle sich um ein kohärentes Reformprojekt zur Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz, mit ihr würden gleichzeitig die Stärken des schweizerischen Föderalismus verstärkt und dessen Schwächen verringert, ja die NFA sei Teil einer umfassenden Föderalismusreform, die als "Modernisierung der föderalen Zusammenarbeitsformen bezeichnet werden" könne (vgl. BBl 2002, 2293 ff., 2303 ff.). In Tat und Wahrheit wird aber die staatspolitische Tragweite der Reform kaum ausgeleuchtet. Man spürt ihr auf Schritt und Tritt an, dass sie ursprünglich als eigentliche Revision des Finanzausgleichs gedacht war, der man im Verlaufe der Vorarbeiten die Neuordnung der Aufgabenzuordnung und neue Instrumente der bundesstaatlichen Kooperation übergestülpt hat. Bezeichnenderweise hat auch das Finanzdepartement die Federführung, nicht etwa das EJPD, und auf Seiten der Kantone haben vor allem die Finanzdirektoren das Projekt mitgeprägt. Als aussenstehende Experten hatten die Ökonomen das Sagen, was ihnen zu gönnen ist, kaum aber Fachvertreter anderer Disziplinen, die sich mit

Föderalismus- und Demokratiefragen beschäftigen.

Freilich hat der Bund hier – und das ist an sich sehr erfreulich – eng mit den Vertretern der Kantone zusammengearbeitet. Nur waren es vor allem kantonale Regierungsvertreter, deren Handschrift prägend war. Mein "Nur" ist keine Kritik an Personen, sondern soll beleuchten, dass die Anliegen der Parlamente, ja der Demokratie allgemein kaum eingeflossen sind. Mein Eindruck ist zudem der, dass das ganze Projekt von einer gewissen Anti-Bund-Stossrichtung begleitet war. Man suchte Lösungen der Zusammenarbeit, die vor allem die Übertragung von Befugnissen auf den Bund verhindern oder erschweren sollten, ohne aber auszuloten, welcher staatspolitische Preis dafür zu bezahlen ist. Und der Bundesrat machte gute Mine zum nicht unproblematischen Spiel, um das ganze Reformprojekt nicht zu gefährden.

Vor allem aber ist die Frage nicht gestellt worden – leider auch nicht im Parlament, soweit ich dies zu beurteilen vermag –, ob denn die *Richtung* dieser Föderalismusreform überhaupt zu stimmen vermag. Ich meine die doppelte Tendenz,

- einerseits – namentlich mit auf allgemeinverbindlich erklärte interkantonale Verträge abgestützten interkantonalen Institutionen mit Rechtsetzungsbefugnissen – eine *gesamtschweizerische Ebene zwischen Bund und Kantonen* einzuführen resp. auszubauen, die weder Fisch noch Vogel ist, und damit den dreistufigen Bundesstaat zu einem (wenigstens partiell) vierstufigen zu erweitern, und, wenn wir die regionale Ebene hinzuzählen, einen fünfstufigen (Gemeinde, Kanton, Region, interkantonale gesamtschweizerische Institutionen, Bund). Eine Richtung, die insbesondere die eigentliche Autonomie der einzelnen Kantone verringert und gerade nicht stärkt, obwohl sie von dieser Zielsetzung getragen ist.
- Und andererseits eine *Forcierung von exekutivstaatlichen Entscheidungsstrukturen*, die zwangsläufig zulasten des Parlamentarismus und der Volksrechte gehen muss. Darauf werde ich zurückkommen. Es ist sehr bedauerlich, dass diese Grundfragen nicht ins Zentrum der Diskussion gestellt wurden, sondern quasi im Seitenwagen mitgeführt, ja in ihrer Tragweite heruntergespielt wurden.

## II. Die vier Pfeiler der NFA

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen befindet sich gegenwärtig (September 2003) in der parlamentarischen Beratung; sie beruht im Wesentlichen auf 4 Pfeilern:

- Die *angestrebte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung* ist von der richtigen Idee geprägt, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip die Kantone in ihren Gestaltungsspielräumen gestärkt werden sollen, und dass der Bund in jenen Bereichen materiell und finanziell Einfluss nehmen soll, die, wie es die Bundesverfassung verlangt, "einer einheitlichen Regelung bedürfen" (Art. 42 Abs. 2 BV, künftig wohl Art. 43a Abs. 1 E BV). Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen Nutzniesser sowie Kosten- und Entscheidungsträger identisch sein.
- Neue, vor allem vertragliche *Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen* sollen es ermöglichen, die gleichwohl unabdingbare Kooperation auf Mehrjahresprogramme und Global- und Pauschalsubventionen auszurichten, wobei dem Bund die strategische und den Kantonen die operative Verantwortung auf der Basis einer Outputsteuerung zukommt.
- Aus dem zunehmenden Erfordernis eines horizontalen Zusammenwirkens zwischen den Kantonen wird eine substantiell ausgebaut *interkantonale Zusammenarbeit mit einem Lastenausgleich* vorgeschlagen, der den Kantonen mit Zentrumsfunktionen Abteilungen gewährleisten soll. Interkantonale Organe sollen rechtsetzende Normen erlassen können, und der Bund soll ermächtigt werden, nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Es ist dieser Punkt, der m.E. besonders problematisch ist.
- Schliesslich soll der Finanzausgleich einerseits als *Ressourcenausgleich* einen Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen verstärken und als *Lastenausgleich* die übermässigen und unbeeinflussbaren Lasten der Kantone aufgrund ihrer geografisch-topografischen Gegebenheiten oder ihrer spezifischen Bevölkerungsstruktur gezielt ausgeglichen werden.



Ich werde mich im Folgenden an die von Herrn Graf aufgeführten Themenbereiche halten und andere Kritikpunkte nicht berühren, wie etwa die geschwätzig aufgeladene und Einneblung der neuen Bundesverfassung mit nicht justiziablen, nicht handhabbaren und eher symbolischen als normativen Bestimmungen der NFA (vgl. auch Giovanni Biaggini, *Föderalismus im Wandel: das Beispiel des schweizerischen Bundesstaats*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* (ZÖR 57 [2002] S. 389), der die Auffassung vertritt, die "schon fast ins Inflationäre gehende Zunahme föderalistischer Grundsatzbekenntnisse (...) und substanzarmer ökonomischer Lehrsätze" drohe die Verfassung in ihrer Funktion als normative Grundordnung des Staats zu entwerten, und der darin auch keine wünschenswerte Entwicklung sieht. Dabei werde ich versuchen, die eingangs geäußerte Kritik näher zu substantiieren.

### III. Zu den einzelnen Fragen

#### a. Interkantonale Zusammenarbeit im Alleingang

Die Tendenz, vermehrt interkantonale Verträge abzuschliessen, beurteile ich als *ambivalent*. Es gibt gute, ja sehr gute Gründe für Vertragslösungen! Die Problemlösung durch Vertrag weist einerseits den unbestreitbaren *Vorteil* auf, dass die Parteien, hier die Kantone, den Vertragsinhalt autonom bestimmen können. Zwei oder mehrere Kantone können für sie stimmige und massgeschneiderte Lösungen treffen und so die Zusammenarbeit optimieren.

Doch sind andererseits die staatspolitischen *Nachteile* einer Vertragslösung offensichtlich: Verträge werden von den Regierungen und Verwaltungen vorbereitet und ausgehandelt, im Wesentlichen unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Parlamente und Volk können Verträge annehmen oder ablehnen, aber nicht oder kaum Einfluss auf den Vertragsinhalt nehmen. Auch dem Volk ist es verwehrt, mit Initiativen auf den Inhalt einzuwirken. Aus dem internationalen Recht wissen und erfahren wir täglich von neuem, dass mit jedem Abschluss eines Staatsvertrages Kompetenzen an die Regierungen übertragen werden. Mit anderen Worten: Verträge bringen zwangsläufig einen Demokratieabbau mit sich und führen zu einer (weiteren!) Stärkung der Regierungen und die Verwaltungen, interkantonale wie internationale. Denn es sind faktisch die Regierungen, welche das Recht inhaltlich "setzen", nicht mehr die Parlamente.

An der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen in Lausanne referierten Professor *Silvano Möckli* und Dr. *Adolph Ribordy* über die Rolle der

Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ich bedaure es, dass diese aufschlussreichen Referate und die Diskussion wie auch der Aufsatz von Dr. *Ursula Abderhalden*, unserer ersten Preisträgerin, über die Beteiligung kantonaler Parlamente beim Abschluss interkantonalen Verträge, der in unserem Mitteilungsblatt 2/1999 erschienen ist, – soweit ich sehe – in der gegenwärtigen Diskussion überhaupt nicht beigezogen worden sind. Alle wissenschaftlichen Befunde sind sich einig: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stärkt die Regierungen und schwächt die Parlamente und das Volk. Möckli formulierte sogar leicht polemisch: "die Rolle der Parlamente bei der Zusammenarbeit ist im Allgemeinen jene von Figuranten" (Parlament, Mitteilungsblatt der SGP Nr. 3/1999, 9).

Auch wenn die Parlamente vermehrt in die Vertragsverhandlungen einzubeziehen sind (ich werde darauf zurückkommen), ist und bleibt das Parlamentsplenum von der Inhaltsgebung vollständig ausgeschlossen. Dies im Gegensatz zum Erlass von Gesetzen, die ein öffentliches Verfahren zu durchlaufen haben, das die Partizipation einer interessierten Öffentlichkeit ermöglicht und die Inhaltsgebung durch das Parlament gewährleistet. Es kommt hinzu, dass die bloße Genehmigung eines Vertrages im Regelfall einem Annahmedruck unterworfen ist. Während die Gesetzgebungsarbeiten im Verwerfungsfall durch Parlament oder Volk im Kanton autonom wieder aufgenommen werden können, hängt es bei Verträgen auch vom anderen oder den anderen Vertragspartnern ab, ob der ablehnende Kanton schlicht "out" ist oder ob die Vertragsverhandlungen von neuem beginnen können. Es kommt hinzu, dass Verträge von den einzelnen Parteien umso schwieriger zu beeinflussen sind, je mehr Partner daran beteiligt sind.

Aber auch auf Regierungsebene ergeben sich Anpassungszwänge, einen von einem kleinen Ausschuss oder oft von einer Verwaltungskommission ausgearbeiteten und von einer Regierungs- resp. Direktorenkonferenz oder der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) "vorgenehmigten" Vertragsentwurf im Grundsatz annehmen zu müssen. Multilaterale Verträge führen also zusätzlich zu einer faktischen Gewichtsverlagerung von der Kollegialregierung zu den DepartementsvorsteherInnen und zur Verwaltung resp. zu (gesamtschweizerischen!) Direktorenkonferenzen hin. Und welcher Kanton kann es sich leisten, allein aus einer solchen Lösung auszuscheren, diese abzulehnen?

Auch die *Änderung von Staatsverträgen* erweist sich umso schwieriger, je mehr Parteien am Vertrag beteiligt sind. Denn jede Revision bedarf wiederum des einstimmigen

Konsenses aller Partnerkantone. Wohl kann ein Kanton den Vertrag kündigen – aber zu welchem Preis, wenn er dann alleine dasteht? Zudem verhindern (vor allem lange) Kündigungsfristen die jederzeitige Abänderbarkeit der Rechtsordnung; sie führen eine Art "Rechtsstillstand" ein. Dies ist von der Vertragsidee gesehen logisch, ist aber unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten höchst problematisch, denn wir gehen bei Gesetzen davon aus, dass diese grundsätzlich jederzeit geändert werden können, gerade auch durch parlamentarische Vorstösse oder Volksinitiativen.

Besonders gravierend erscheint dass nach einer Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) durch die Bundesversammlung der Bundesrat die AVE nur aufheben *kann*, wenn 6 resp. 9 Kantone es verlangen, was aber *frühestens nach 5 Jahren* möglich erscheint (Art. 13 Abs. 6 NFA). Dies bedeutet, dass während 5 Jahren überhaupt niemand, weder der Bund noch die Kantone, weder Volk, Parlament oder Regierung einmal gesetztes Recht abändern können, geschehe was da wolle, was mir rechtsstaatlich ungeheuerlich erscheint. Und nach Ablauf dieser 5 Jahre ist es wiederum ein Exekutivorgan, das über das Fortbestehen der AVE entscheidet, auf das vom Parlament kaum und vom Volk gar nicht Einfluss genommen werden kann.

Nochmals: Ich verkenne die Notwendigkeit der interkantonalen (wie der internationalen Zusammenarbeit) keineswegs. Ich meine aber, Vorteile und Nachteile einer Vertragslösung seien sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Insbesondere ist der Gewinn der partnerschaftlichen Aufgabebewältigung in eine Beziehung zu setzen zur erwähnten Einbusse an Demokratie. Ich sehe daher in *bilateralen* und bedingt auch in *regionalen* Abkommen durchaus einen sinnvollen Ansatz und einen in einzelnen Landesteilen, wie der Nordwestschweiz und der Nordostschweiz, auch mit Erfolg beschrittenen Weg. Hingegen erachte ich gesamtschweizerische Konkordate, also Verträge zwischen 26 Kantonen, als in einem so hohen Masse demokratiefeindlich und letztlich historisch rückwärts gewandt, dass ich schon aus diesem Grund einem solchen Ausbau des Föderalismus nichts abgewinnen kann. Es ist ja auch bezeichnend, dass das Instrument der *Allgemeinverbindlicherklärung* kantonaler Verträge, auf das ich sogleich zu sprechen komme, als unabdingbar erachtet wird, weil Bundesrat und Bundesversammlung gar nicht daran zu glauben scheinen, dass sich alle 26 Kantone in schwierigen Fragen je einigen werden.

Wenn demnach vermehrt interkantonale Verträge an die Stelle von Bundesregelungen treten sollten, so würde die Demokra-



tie klar geschwächt. Denn die Entscheidungsprozesse im Bund gewährleisten die öffentliche und weitgehend transparente Entscheidung des vom Volk gewählten Parlamentes, die Mitwirkung des Volkes mit Volksinitiativen und Gesetzesreferenden, ein oft Gesetzesinhalte vorprägendes Vernehmlassungsverfahren, das Einflüsse vieler gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Kreise und Schichten ermöglicht, und die jederzeitige Abänderbarkeit einmal getroffener Lösungen.

Auch entsteht bei interkantonalen Verträgen auch keine grössere Bürgernähe. Eine "Nähe" entsteht nur zu den kantonalen Regierungen, denn das Volk ist wegen der Vertraulichkeit von Vertragsverhandlungen kaum informiert und kann praktisch keinen Einfluss mehr ausüben.

Möckli diagnostizierte zudem damals zu Recht, nicht nur bei Vertragsverhandlungen, sondern auch nachher, wenn die Verträge mit Leben erfüllt werden, bleiben die Parlamente Figuranten, denn die Regierungen bestimmen, wie die Verträge umgesetzt werden, sie wählen ihre Vertreter in interkantonale Organe etc. Und darüber hinaus werden sie auch in ihren Informationsressourcen, in ihrer politischen Agendakontrolle und ihrer institutionellen Stellung gegenüber dem Parlament gestärkt. Schliesslich ranken sich um das Bild interkantonalen Abkommen auch falsche, unpolitische Vorstellungen. Vertragsverhandlungen werden typischerweise dadurch gekennzeichnet, dass die Parteien ihre eigenen, unterschiedlichen Interessen in die Waagschale werfen, um einen Konsens mit Bindungswirkung zu erzielen. Bei den Abkommen zwischen Kantonen geht es aber oft nicht um spezifische Interessen einzelner Kantone als solcher, sondern (zumindest in einem starken Ausmass auch) um *sach- und parteipolitische Anliegen*. Der Vertragsinhalt ist also (auch) parteipolitisch geprägt, ohne dass jedoch die dafür bestimmten demokratischen Prozeduren zum Tragen kommen. Etwas zugespitzt formuliert: Die Partei(en), die in den betroffenen Regierungen am stärksten vertreten sind, über auch den grössten Einfluss auf den Vertragsinhalt aus.

Nochmals anders formuliert: Ein interkantonales Abkommen im Bildungsbereich spiegelt nicht nur, ja oft wohl nicht in erster Linie den Ausgleich zwischen einer Basler und einer Zürcher Bildungspolitik wider, sondern die (auch) auf Regierungsebene partei- und sachpolitisch ermittelte Bildungspolitik. Das Beispiel des soeben ergriffenen Kantonsreferendums gegen eine Steuervorlage des Bundes lässt grüssen: Die Kantonsregierungen waren in dieser Frage gerade deshalb gespalten, weil ein Teil der Regierungsmitglieder parteipolitischen Gesichtspunkten, ein anderer Teil

den Interessen der Kantonsfinanzen den Vorrang einräumten. Bei vielen interkantonalen Geschäften dürfte es nicht anders sein.

#### **b. Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen und interkantonales Recht**

Die einschneidendste Neuerung der Vorlage besteht zweifellos darin, dass der Bund ermächtigt werden soll, *interkantonale Verträge auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Kantonsregierungen allgemeinverbindlich* – also für alle Kantone bindend – erklären und einzelne Kantone zur *Beteiligung an interkantonalen Verträgen* verpflichten zu können. Der Bund kann in gesetzlich bestimmten, nach der Fassung der Bundesversammlung in *verfassungsrechtlich* determinierten Aufgabenbereichen von diesen Instrumenten Gebrauch machen, um den Lastenausgleich auf zwischenkantonomer Ebene auch gegen den Willen "renitenter" Kantone sicherzustellen. Die Kantone können zudem neu interkantonale Organe durch interkantonale Verträge ermächtigen, rechtsetzende Bestimmungen zu erlassen und Justizorgane einzusetzen. Diese neuen Instrumente werfen grundlegende Fragen auf.

Die AVE stellt ein korporatistisches Element der Rechtsordnung dar, das in der Schweiz zuerst im Arbeitsrecht und später im Mietrecht Eingang in die Rechtsordnung gefunden hat. Es basiert auf der Idee des *Vorrangs von Kollektivverhandlungen und Kollektivverträgen zwischen den Sozialpartnern zulasten sowohl der individuellen Vertragsautonomie als auch der rechtsstaatlich-demokratischen Gesetzgebung (und damit der Volksrechte)*. Übertragen auf den Bundesstaat bedeutet dies, dass der von den gliedstaatlichen Regierungen ausgehandelte Wille einer Mehrheit der Kantone den nichtwilligen Kantonen "von oben" aufzuzwingen werden könnte, dies unter der unabdingbaren Mithilfe des Bundes – nach Vorstellung des Bundesrates wäre er Genehmigungsinstanz, nach der Vorlage in der aktuellen parlamentarischen Fassung ist es die *Bundesversammlung* selbst mit einem Bundesbeschluss, der ja bekanntlich dem Referendum untersteht.

Man mag die demokratische Legitimierung der AVE resp. der Beteiligungspflicht durch die Einschaltung der Bundesversammlung begrüssen. Allerdings wird sich das Parlament mit der – ungewohnten – Rolle eines blossen Genehmigungsorgans ohne Möglichkeit der Inhaltsgebung bei schweizweit geltenden Regelungen schwer tun. Auch kann ich mir nicht recht vorstellen, wie die Auseinandersetzung innerhalb der beiden Kammern, insbesondere im Ständerat, zwischen den Mitgliedern der "Mehrheitskantone" und der in die Pflicht zu nehmenden Minderheitskantone geführt wird. Und von

wem soll das Referendum ergriffen werden, wenn die AVE ausgesprochen wird?

Das Parlament soll diese Kompetenz in *acht Sachbereichen* besitzen (Art. 48a E BV: Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kulturinstitutionen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, öffentlicher Agglomerationsverkehr sowie Spitzenmedizin und Spezialkliniken). Passt dieser schwerwiegende Eingriff in die kantonale Autonomie zum tradierten schweizerischen Föderalismusverständnis?

Der Bundesrat preist in seiner Botschaft zur Reform (zu Recht) die *Wahrung der kantonalen Autonomie, den Wettbewerb zwischen den Kantonen, den Schutz der sprachlichen und kulturellen Minderheiten sowie die Bedeutung einer substantiellen direkten Demokratie auf kantonomer Ebene als grosse Vorzüge des Föderalismus* – Vorteile, die der AVE und der Beteiligungspflicht aber diametral widersprechen. Es kommt hinzu, dass die Bundesverfassung den Entscheid darüber, auf Antrag wie vieler Kantone die AVE resp. die Beteiligungspflicht angeordnet werden kann, an den Gesetzgeber delegiert, der hierüber (ohne Ständemehr) entscheidet.

Nach dem Entwurf zum neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der aktuellen Fassung der *Bundesversammlung* soll diese die AVE auf Antrag von mindestens *21 Kantonen* (bei der interkantonalen Rahmenvereinbarung) und *18 Kantonen* (bei allen übrigen Verträgen), bei der Beteiligungspflicht auf Antrag von mindestens der  *Hälfte* der an einem Vertrag beteiligten Kantone anordnen können. Demnach könnte der Bundesrat mit der AVE 8 Kantone, zum Beispiel eine ganze Region oder Sprachgemeinschaft, mit der Beteiligungspflicht sogar noch mehr Kantone gegen deren Willen zum Vertragsabschluss zwingen.

Wird mit diesen Instrumenten wirklich die Autonomie der Kantone gestärkt? Jedenfalls sicher nicht die Autonomie der zum Vertragsbeitritt gezwungenen Gliedstaaten. Aber letztlich *verlieren nach Abschluss des Abkommens alle Kantone an Autonomie*, weil sie nicht mehr über eine eigene Gestaltungsfreiheit verfügen, ausgenommen über das Recht zur Vertragskündigung. Was heisst denn Stärkung der kantonalen Autonomie? Doch wohl Stärkung der Autonomie jedes einzelnen Kantons, und nicht diejenige der Kantone zusammen mit Hilfe eines Zwangsdiktats des Bundes!

Es ist auch gesagt worden, die AVE sei einer zentralistischen Bundeslösung vorzuziehen. Aber ist denn ein mit Hilfe des Bundes verfügtes Zwangsdiktat einer Mehrheit der Kantone mit gesamtschweizerischer Wirkung nicht auch "zentralistisch"? Bereits die Vorstellung, eine interkantonale



le Lösung sei immer noch eine kantonale Lösung, stellt einen Trugschluss dar. Erst recht gilt dies, wenn interkantonales Recht allgemeinverbindlich erklärt worden ist. Stellt nicht die neu vorgeschlagene Bestimmung (Art. 48 Abs. 6 E BV), wonach die Kantone interkantonales Recht zu beachten haben, den schlagenden Beweis dafür dar?

Vor allem aber stellt sich die *föderalistische Grundfrage*, ob denn die Einführung neuer *Rechtsetzungsstufen zwischen Bund und Kantonen* eine sinnvolle Weiterentwicklung unseres grundsätzlich dreistufigen Bundesstaates zu bilden vermag. Probleme stellen sich schon bei gesamtschweizerischen Vereinbarungen an sich, sind doch die Erfahrungen mit gesamtschweizerischen Konkordaten nicht durchwegs positiv, wenn ich an das frühere Heilmittelkonkordat denke. Ausgestattet mit Rechtsetzungsbefugnissen stünden sich zudem zwei gesamtschweizerische Ebenen gegenüber: der (eigentliche) Bund und eine Art "partielle Bundesebene ohne Bund".

Diese, wenn auch nicht feste und flächendeckende, sondern aufgefächerte Zwischenebene soll offenbar vor allem deshalb geschaffen werden, damit eine weitere *Verlagerung von Aufgaben auf den Bund verhindert werden kann*. Aber erweist sich dieser Blickwinkel nicht als zu eng? Ist der Preis nicht zu hoch – der föderalistische, aber auch der rechtsstaatliche und der demokratische Preis? Welchen Vorzug weist denn eine Bundesebene ohne Bund auf, wenn man einmal von den Einflusschancen der beteiligten Regierungen resp. der betreffenden Departementsvorsteher absieht?

Wie wird das *Rechtsetzungsverfahren* auf interkantonaler Ebene ausgestaltet sein? Wird dieser Weg nicht dazu führen, dass zuerst die Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit weitgehend von den Regierungen geprägt sein werden und dass dann die Delegation der ausführenden Rechtsetzung wiederum durch einen interkantonalen Regierungsausschuss erfolgen muss? Und wer kontrolliert eine neu zu schaffende interkantonale Verwaltung, welche die Rechtsetzung interkantonomer Organe auszuführen oder zu überwachen hat?

Letztlich wird kein Weg an der *Grundfrage* vorbeiführen, ob die Kantone ein substantielles Problem *autonom oder regional* lösen können und wollen. Gelingt dies nicht, muss es der Bund (mindestens teilweise, etwa mit Rahmengesetzen) an die Hand nehmen – unter Umständen unter aktiver und fundierter Mitwirkung der Kantone, wenn die Frage eine gesamtschweizerische Tragweite besitzt. Das Konzept einer *"bundesverhindernden" Quasi-Bundesebene unter gültiger Mittäterschaft des Bundes und in der faktischen Hand kan-*

*tonaler Regierungsvertreter und Chefbeamter* entspricht keinesfalls der Idee der Subsidiarität; sie bricht vielmehr mit tradierten schweizerischen Demokratie- und Föderalismusvorstellungen.

Wohl wird von Befürwortern der AVE und der rechtsetzenden, ja der richterlichen Funktion interkantonomer Einrichtungen beschwichtigend bestritten, dass eine vierte Ebene geschaffen werden soll. Aber sobald Organe zwischen Bund und Kantonen für den Geltungsbereich der ganzen Schweiz Rechtsnormen erlassen und Gerichtsurteile aussprechen können, wird eine staatsrechtliche Ebene begründet, auch wenn diese thematisch nur eine partielle Zuständigkeit besitzt!

In der bundesrätlichen Botschaft zur Verfassungsreform aus dem Jahr 1996 steht der Satz: Wo eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung im Vordergrund stehe, sollte auf vertragliche Regelungen verzichtet und der ordentliche Weg der Bundesgesetzgebung beschritten werden (BBl 1996, 214; vgl. auch *Hänni*, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Verträge zwischen Bund und Kantonen, 443 ff., Rz. 42; *Nussbaum*, in: LeGes 2002, 9 ff., 19). Hat der Bundesrat so schnell vergessen, was er in staatspolitischer Weitsicht wenige Jahre zuvor geäußert hat?

Es ist überdies zu vermuten, dass die AVE und wohl auch die Beteiligungspflicht die Tendenz zu *gemeinsamen Verhandlungslösungen* zwischen dem Bundesrat (resp. der Bundesverwaltung) und den Kantonsregierungen (resp. der KdK oder Direktorenkonferenzen) fördern würden – eine problematische Entwicklung, die in Deutschland nach politikwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Unitarisierung, ja zum "verkapteten Einheitsstaat" (*Gudrun Abromeit*) beigetragen hat. *Dieter Freiburghaus* äussert sich in einem Aufsatz, der vor einem Jahr unter dem Titel "Wozu dient die Konferenz der Kantonsregierungen?" in den Schweizer Monatsheften (2002, Heft 7/8) erschienen ist, kritisch zum deutschen Bundesstaatsmodell mit seinen Paketlösungen zwischen Bundesregierung und Länderregierungen. Und er sieht im schweizerischen Modell mit der relativ klaren Trennung der beiden Ebenen von Bund und Kantonen einen grossen Vorzug: "Geht es aber um Selbständigkeit und Verschiedenartigkeit, um Bürgernähe und Bürgereinfluss sowie um Effizienz durch Konkurrenz und Kontrolle der Macht durch ihre Aufteilung, dann ist die schweizerische [...] Variante zweifellos vorzuziehen." Ich schliesse mich *Freiburghaus* an, wenn er als Fazit festhält: "...sind in bestimmten Fragen Einheitlichkeit und übereinstimmende Meinungen erwünscht, dann ist der Bund und nicht ein Regierungskartell dazu da, sie zu schaffen".

### c. Mitwirkung der kantonalen Parlamente

Dass Art. 11 des Entwurfes der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IVR) die Kantone verpflichtet, die Mitwirkung der Parlamente an den interkantonalen Verträgen festzulegen, kann man als erfreulich bezeichnen, stellt aber auch einerseits einen vertraglichen (!) Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie dar, der andererseits wenig Substantielles aussagt, weil das "Wie" der Mitwirkung völlig offen bleibt. Art. 7 der IRV geht mit seiner den Regierungen obliegenden Informationspflicht diesbezüglich weiter – und in die richtige Richtung.

Es wäre interessant zu ermitteln, in welchen Kantonen diese Rahmenvereinbarung einer parlamentarischen Diskussion zugeführt wurde. Die IRV ist ein Werk der Kantonsregierungen; wurde der bundesrätlichen Botschaft als Anhang beigefügt und (auch in der parlamentarischen Beratung) wie eine bereits beschlossene Vereinbarung behandelt. Dabei konnte sie noch von keinem Parlament genehmigt werden, da deren Rechtsgrundlagen noch nicht beschlossen worden sind. Aber wie gross wird dannzumal die reale "Freiheit" der Kantonsparlamente sein, diese IVR abzulehnen, zumal das Damoklesschwert der AVE jede Lust der Ablehnung im Keim ersticken dürfte?

Es kann an dieser Stelle nicht näher auf die einzelnen Mitwirkungsmöglichkeiten eingetreten werden. Diese sind in den erwähnten Arbeiten schön ausgebreitet worden, und ich kann Ihnen nur ans Herz legen, die alten Nummern des Mitteilungsblattes wieder zur Hand zu nehmen und fortschrittliche Lösungen, wie etwa diejenige des Parlamentsgesetzes des Bundes, zu konsultieren. Die in der Frage 4 gestellte, wohl hypothetisch gemeinte Frage, ob reine Informationsrechte genügen, beantworte ich selbstverständlich mit einem klaren Nein. M.E. ist unbedingt anzustreben, dass die Parlamente, vor allem (aber nicht nur) über ihre *Kommissionen*, ihren Einfluss auf die Aushandlung von Verträgen verstärken. Doch sind das jeweils nur *Milderungsmassnahmen*, die keine Heilung versprechen. Man kann eben den interkantonalen Pelz nicht waschen, ohne ihn gehörig nass zu machen!

### d. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

Die durch die neuen Instrumente erhöhte *Komplexität* des institutionellen Föderalismus wird zusätzlich noch dadurch verstärkt, dass zwischen Bund und Kantonen *Programmvereinbarungen* abgeschlossen werden sollen. Auf diese Neuerung kann ich hier nicht näher eingehen. Unverständlich finde ich aber, dass die ins Auge springenden Zielkonflikte nicht ausgetragen



worden sind. Kann man einerseits eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen anstreben und den Kantonen wieder mehr Autonomie verschaffen wollen – und dann andererseits Instrumente forcieren, die weder entflechten noch klären, sondern die Komplexität, Unübersichtlichkeit und Verantwortungsvermischung erheblich erhöhen? Auch diese Grundfrage wurde, so weit ich sehe, kaum thematisiert.

Auch hier ist zu beklagen, dass der rechtsstaatlich-staatsrechtlichen Aufarbeitung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Mit *Giovanni Biaggini* ist festzuhalten, dass hier ein betriebswirtschaftlich inspiriertes, für verwaltungsinterne Vorgänge entwickeltes Konzept auf das weit komplexere und anders gelagerte bundesstaatliche Verhältnis übertragen wird und dass somit schwierige, zT. neuartige Fragen aufgeworfen werden (*Biaggini*, S. 359 ff., 387).

Die unter Ziffer 5 gestellte Frage, ob die Programmvereinbarungen gemäss Art. 46 Abs. 2 BV *rechtsetzender* Natur sein können oder bloss vollziehenden Charakter aufweisen, kann ich nicht abschliessend beantworten. Nach der Botschaft sollen Programmvereinbarungen bei sog. Verbundaufgaben zur Anwendung gelangen; sie sollen "zwischen der bundesrechtlichen Regelung der Grundsätze und Ziele für einen bestimmten Aufgabenbereich und der Umsetzung bzw. dem Vollzug durch die Kantone angesiedelt" sein (BBl 2002, 2345). Rechtlich soll es sich um ein Subventionsverhältnis handeln, was einen rechtsetzenden Inhalt wenig wahrscheinlich macht, aber auch nicht a priori ausschliesst. In der Botschaft wird ferner ausgeführt, die Programmvereinbarung könne vertraglicher, Verfügungsmässiger oder gemischter Natur sein, was gegen die Annahme rechtsetzender Vereinbarungen spricht. Ein verschämter Passus in der Botschaft scheint die Frage klar zu beantworten: Wenn in die kantonale Autonomie eingegriffen werden soll, müssten entsprechende Verpflichtungen auf Gesetzesstufe "verankert werden, und nicht erst auf der Stufe der Programmvereinbarung" (BBl 2002, 2348). Und in einem Bericht des Bundesrates über rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen vom 27.3.2002 heisst es klipp und klar, Verträge zwischen Bund und Kantonen mit rechtsetzenden Bestimmungen würden "nicht als geeignetes Instrument zur Stärkung des kooperativen Föderalismus betrachtet" (S. 2).

#### IV. Schlussbemerkungen

Ich habe meine Kritik bewusst pointiert formuliert. Ich erachte es als ausserordentlich bedauerlich, ja verhängnisvoll, wenn auch für die gegenwärtige Zeit wohl symptomatisch, dass eine Föderalismusreform von dieser Tragweite staatspolitisch so wenig reflektiert und unausgewogen daherkommt. Dass dem Demokratieprinzip ein so geringes Gewicht beigemessen wurde, und dies ausgerechnet in einem Land, das sich an offiziellen Anlässen stets brüstet, das einzige Land mit einer eigentlichen Demokratie zu sein. Und dass mit der Erhöhung der Komplexität und vertraglichen Einbindung der Kantone letztlich das eigentliche Ziel der Föderalismusreform, nämlich dessen Lebendigkeit (vgl. BBl 2002, 2463), in sein Gegenteil verkehrt wird, weil mit dieser "Vermaschung" Kreativität, schöpferischer Wettbewerb zwischen den Kantonen und damit die Lernfähigkeit des bundesstaatlichen Systems insgesamt nicht gefördert, sondern empfindlich eingeschränkt werden. Offensichtlich waren und sind auch für die Bundesversammlung der aufgesetzte zeitliche Druck und die Angst, mit einer sog. "Aufschnürung" des ganzen Paketes schwinde die Chance der Verwirklichung der NFA, sehr gross, ja zu gross, um die hier aufgeworfenen Fragen auszuloten. Und die kantonalen Parlamente scheinen bislang kaum realisiert zu haben, was mit ihnen geschieht. Und wenn einzelne erwachen, dürfte es wohl schon zu spät zu sein, um Gegensteuer zu geben. Vor allem wird ihnen, jedenfalls den meisten, bewusst werden, dass sie von ihren Regierungen über *diese* Problematik gar nie ins Bild gesetzt wurden. Womit wir wieder mitten in der zentralen Problematik der parlamentarischen Mitwirkung angelangt wären.



# Les répercussions, sur les parlements, de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Synthèse du discours prononcé par le professeur René Rhinow

Bien que la nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches fédérales et cantonales soient, dans leur ensemble, jugées positives, leur aménagement juridique soulève certaines critiques. Il est clair que le dispositif législatif a été élaboré sous la houlette d'experts financiers et d'économistes, et que les considérations institutionnelles sont ainsi passées au second plan.

## 1. Concernant la collaboration intercantonale d'un point de vue général

Le renforcement de la *collaboration intercantonale* qui doit intervenir au moyen de conventions multilatérales n'est pas sans poser certains problèmes: il est ainsi prévu que des organes intercantonaux pourront édicter des normes de droit et que la Confédération sera habilitée à contraindre à la collaboration les cantons qui s'y opposeront.

Rappelons d'abord qu'un traité, ou une convention, entre États sont préparés et négociés par les gouvernements et les administrations, l'opinion ayant à peine son mot à dire. Les parlements et le peuple peuvent certes les approuver ou les rejeter, mais ils ne peuvent guère, et le plus souvent pas du tout, influencer sur leur contenu. Ces textes sont donc immanquablement synonymes d'un affaiblissement de la démocratie, avec pour corollaire le renforcement des organes exécutifs et des administrations. De facto, en effet, ce sont les gouvernements, et non plus les parlements, qui définissent le contenu de ces textes. À quoi s'ajoute que ce ne sont même pas les gouvernements dans leur ensemble qui les mettent au point, mais les différents chefs de département et les hauts fonctionnaires qui dépendent d'eux. Rappelons ensuite que plus les parties à un traité ou à une convention sont nombreuses, plus il est difficile de modifier l'accord concerné: toute révision requiert en effet l'assentiment unanime des parties. De surcroît, la dénonciation d'un tel accord est soumise à des délais très longs, qui empêchent de revenir quand on le souhaite sur les obligations qu'il induit. Une telle contrainte est certes compréhensible si l'on se place dans une logique contractuelle, mais, considérée sous l'angle démocratique,

elle est nettement plus problématique, la démocratie supposant que le peuple ou le Parlement aient en permanence toute liberté pour modifier l'ordre juridique existant, au moyen notamment de l'initiative parlementaire ou de l'initiative populaire.

S'agissant maintenant de la collaboration intercantonale, elle peut évidemment se révéler judicieuse, surtout si elle est mise en oeuvre au moyen d'accords *bilatéraux* et, sous certaines conditions, d'accords *régionaux*. Il convient toutefois de bien peser les avantages et les inconvénients d'une solution contractuelle, et notamment de mettre en balance le bénéfice d'un partenariat avec l'altération précitée que celui-ci entraîne sur le plan de la participation démocratique. En ce qui concerne les concordats intercantonaux applicables à l'échelle de l'ensemble du territoire, donc les conventions conclues entre les 26 cantons – conventions destinées en l'occurrence à se substituer à un texte fédéral –, le bilan est clairement négatif. Au sein de la Confédération, en effet, les processus décisionnels garantissent que la décision sera prise de manière largement publique et transparente par un parlement élu par le peuple, d'autre part que le peuple y sera associé au travers de l'initiative populaire et du référendum législatif, et enfin que sera lancée en amont une consultation qui permet aux milieux associatifs et économiques concernés de faire connaître leur point de vue et d'influencer sur le contenu du texte. Et surtout, la procédure prévoit la possibilité de revenir à tout moment sur la solution retenue.

On note par ailleurs que la convention intercantonale n'est pas de nature à favoriser l'adhésion affective ou intellectuelle du citoyen: tout au plus cette adhésion est-elle le fait des gouvernements cantonaux, puisque le caractère confidentiel des négociations empêche toute véritable information et donc toute intervention effective du peuple sur le contenu du texte.

## 2./3. Concernant l'obligation d'adhérer aux conventions intercantionales

La principale innovation prévue par le dispositif réside évidemment dans la compétence qu'il est prévu de donner à la Confé-

dération de conférer, *dans des domaines précis, force obligatoire générale* (c'est-à-dire obligatoire pour tous les cantons) à une convention intercantonale, sur demande d'un certain nombre de cantons, et d'obliger les cantons qui s'y opposeraient à adhérer à une convention intercantonale. Par ailleurs, les cantons pourront désormais autoriser, toujours au moyen de conventions intercantionales, des organes intercantonaux à édicter des dispositions contenant des règles de droit et à instituer des organes judiciaires.

Décrivant dans son message les avantages du système fédéral, le Conseil fédéral cite *l'autonomie cantonale, la concurrence entre cantons, la protection des minorités linguistiques et culturelles et l'existence d'une véritable démocratie directe au niveau cantonal* – tous éléments en parfaite contradiction avec la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer.

Quelle est l'autonomie d'un État contraint d'adhérer à une convention? Et de toute façon, *l'adhésion à une convention ne peut in fine qu'être synonyme de perte d'autonomie pour toutes les parties*, puisque c'est autant de marge de manoeuvre de perdue. En fait, renforcer l'autonomie cantonale devrait signifier renforcer l'autonomie de chaque canton, et non renforcer uniquement l'autonomie des cantons considérés collectivement, à coup de diktat fédéral! Certains esprits ont fait valoir que la déclaration de force obligatoire générale était préférable à une solution fédérale et donc imposée d'en haut. Mais un diktat imposé à tous par une majorité de cantons avec l'aide de la Confédération n'est-elle pas elle aussi imposée d'"en haut"?

Mais il se pose surtout la *question fondamentale, car touchant directement à l'architecture fédérale du pays*, de savoir si la mise en place de nouveaux échelons normatifs situés entre la *Confédération et les cantons* constitue une évolution judicieuse de notre système à trois niveaux. Il s'agit manifestement de créer un échelon intermédiaire afin d'empêcher un *nouveau transfert de tâches à la Confédération*. Mais quel avantage peut présenter un échelon "fédéral" dans lequel n'intervient pas la Confédération, si l'on fait abstraction du bénéfice que peuvent en retirer en termes d'influence accrue les gouvernements – pour ne pas dire les chefs de département – concernés?



Avec la mise en place d'une procédure normative à l'échelon intercantonal, non seulement les conventions conclues au titre de la collaboration intercantonale porteront dans une large mesure l'empreinte des gouvernements, mais leur traduction au niveau réglementaire sera déléguée à un comité gouvernemental intercantonal. Cela implique aussi la création d'une administration intercantonale chargée de veiller à l'application des textes édictés par les organes intercantonaux: qui la contrôlera? Finalement, la *question fondamentale* et *donc incontournable* est de savoir si les cantons peuvent, et souhaitent, résoudre un problème donné de manière *autonome* ou à *l'échelon régional*. S'ils en sont incapables, et si l'enjeu revêt une portée nationale, c'est à la Confédération de résoudre le problème (du moins en partie, par ex. au moyen de lois cadres), le cas échéant avec la participation active des cantons eux-mêmes. Ce qui est certain, c'est que l'idée d'un *quasi-échelon fédéral sans Confédération mais bénéficiant de sa complicité bienveillante et livré de facto aux mains des gouvernements cantonaux et de hauts fonctionnaires* est tout sauf conforme au principe de subsidiarité. Bien au contraire: elle est contraire à la démocratie et au fédéralisme tels qu'on les entend en Suisse.

#### 4. Concernant la participation des parlements cantonaux

L'art. 11 de la loi sur la péréquation financière oblige certes les cantons à réglementer la participation des parlements aux conventions intercantionales: mais rien n'est indiqué sur les modalités concrètes de cette participation. En tout cas, un simple droit d'information ne saurait suffire. Il est au contraire extrêmement souhaitable que les parlements soient associés davantage et autant que possible à la négociation des conventions, notamment par l'intermédiaire de leurs *commissions*. Mais il ne s'agit là que d'un *palliatif*, qui ne pourra résoudre le fond du problème.

#### 5. Concernant les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons

Déjà compliqué par les nouveaux instruments précités, le système institutionnel l'est encore davantage par les *conventions-programmes* dont la conclusion est prévue entre la Confédération et les cantons. Or, là encore, plusieurs questions de fond n'ont pas été résolues. En fait, on a plaqué sur le système fédéral, pourtant infiniment plus complexe et d'une nature foncièrement différente, un schéma inspiré de la gestion

d'entreprise et à vocation purement administrative. Cette approche soulève des questions complexes, auxquelles aucune réponse claire n'a été apportée, parmi lesquelles la question de savoir si, conformément à l'art. 46 al. 2 Cst., les conventions-programmes peuvent être de nature *normative* ou si elles possèdent un caractère strictement exécutoire. Rappelons à cet égard que, même si le contexte est quelque peu différent, le Conseil fédéral a indiqué à juste titre dans un "Rapport du Conseil fédéral sur les traités normatifs entre la Confédération et les cantons" du 27 mars 2002 que les accords de ce genre ne sont pas de nature à renforcer le "fédéralisme coopératif".

#### Conclusions

C'est volontairement que j'ai formulé ici mes critiques de façon plutôt vive. Mais il est particulièrement regrettable qu'une réforme institutionnelle de cette ampleur soit aussi peu réfléchie et aussi peu équilibrée, et que la participation démocratique y soit à ce point reléguée à l'arrière-plan. Les parlements cantonaux se sont-ils vraiment rendu compte du sort qui leur était réservé? Lorsqu'ils en prendront conscience, il sera sans doute trop tard. Surtout, ce n'est qu'alors qu'ils s'apercevront que les gouvernements ne les ont en fait jamais réellement informés des conséquences concrètes du projet. En fait, l'élaboration de la réforme et la réforme elle-même souffrent d'un même mal qu'on pourrait appeler le "déficit parlementaire".



# Incidences de la RPT sur les parlements: Prise de position du point de vue de la Conférence des gouvernements cantonaux

Urs Schwaller, conseiller d'Etat, Fribourg

## 1. Remarques préliminaires

Permettez-moi tout d'abord trois brèves remarques préliminaires:

- En parlant des conventions intercantionales, on revient toujours à la question de leur "déficit de démocratie". A mon avis, on devrait davantage et de manière plus juste parler d'une limitation de la participation des parlements. Je me permets à ce propos de faire remarquer que les gouvernements cantonaux également sont élus et légitimés démocratiquement.
- Dans mon exposé, je me limite à relever les incidences de la RPT sur les parlements cantonaux. Je me concentrerai ici principalement sur le domaine de la collaboration intercantonale et n'aborderai que brièvement les nouvelles formes de collaboration entre Confédération et cantons.
- Enfin, je remercie le représentant de la CdC dans la Direction du projet RPT, Monsieur Walter Moser, pour la préparation du présent exposé.

## 2. La collaboration intercantonale n'est pas une invention de la RPT

Sur la base de l'art. 48 al. 1 de notre Constitution fédérale, il existe déjà aujourd'hui une multitude de conventions intercantionales, qui vont de simples conventions administratives à la Convention intercantonale sur les universités.

La collaboration intercantonale consiste à exécuter conjointement des tâches fondamentalement cantonales, avec l'objectif d'exploiter les avantages de quantité et de compenser les externalités intercantionales. Il ne s'agit donc pas en l'occurrence de chercher à remplacer des réglementations fédérales, mais au contraire d'éviter une centralisation de tâches en principe cantonales. Plus les espaces économiques et sociaux se développent sans considération des frontières cantonales, plus la collaboration intercantonale est importante pour les cantons.

La cantonalisation des tâches signifie, pour nous, non pas "une bouillie unitaire centralisée", mais l'apport de prestations *équivalentes* en considération des différences cantonales et régionales. Dans ce sens, il ne s'agit pas de solutions uniformes

à l'échelle de la Suisse mais de formes de collaboration régionale. Je suis toutefois convaincu que les intérêts cantonaux peuvent également être mieux intégrés par le biais de concordats conclus au niveau national que par des solutions fédérales correspondantes.

## 3. RPT et collaboration intercantonale

La RPT règle nouvellement deux aspects de la collaboration intercantonale.

- Les nouveaux alinéas 5 et 6 de l'art. 48 Cst. **mettent de l'ordre dans la collaboration intercantonale** dans la mesure où ils règlent la délégation de compétences législatives à des organes compétents dans le cadre de conventions ainsi que le rapport entre le droit conventionnel intercantonal et le droit cantonal. Ceci comble des lacunes législatives effectives. Sans pour autant devoir entraîner expressément la création d'un 4e niveau étatique. La collaboration intercantonale appartient clairement au niveau du droit cantonal, puisqu'il s'agit là de l'exécution de tâches cantonales.
- **La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer**, à l'art. 48a Cst. (nouveau), instituent deux nouveaux **instruments**. Ces instruments doivent permettre d'éviter que, dans les neuf domaines de tâches finalement inscrits dans la Constitution fédérale, une collaboration intercantonale utile ne puisse se trouver bloquée par quelques cantons. La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer peuvent être prononcées également contre la volonté des parlements et/ou de la population des cantons concernés. On constate là un évident déficit de démocratie au niveau cantonal. Selon la version des Chambres fédérales, la compétence doit donc revenir à l'Assemblée fédérale qui, d'ailleurs, est aussi compétente pour garantir le respect des constitutions cantonales. Il faut noter à ce propos que les deux mesures de contrainte ne peuvent être prononcées que sur demande des cantons parties à la convention. Le texte présenté doit ainsi toujours relever d'une convention ou d'un projet de convention négocié entre les cantons.

## 4. Participation des parlements cantonaux à la collaboration intercantonale

Contrairement aux projets législatifs, le parlement ne peut pas amender le texte des conventions intercantionales, mais uniquement l'accepter ou le refuser dans son ensemble. De plus, ces accords sont très souvent liés à des coûts qui chargent les budgets annuels à titre de dépenses affectées. On ne saurait ainsi contester une certaine limitation des droits de participation parlementaires.

Les cantons le savent bien. Compte tenu de l'importance de la collaboration intercantonale pour les cantons, il faut procéder à une pesée des intérêts. Parallèlement, des nouvelles solutions visant à améliorer l'association des parlements cantonaux aux négociations conventionnelles sont, si ce n'est déjà appliqué, du moins en cours d'élaboration.

Dans l'esprit du système fédéral de notre pays, l'association des parlements cantonaux reste **principalement du ressort du droit cantonal**.

A titre d'exemple, je souhaite brièvement présenter la solution adoptée dans le canton de Lucerne:

Conformément au rapport de planification du 21.2.2003, le gouvernement du **canton de Lucerne** souhaite prochainement proposer au parlement cantonal de compléter la Loi sur le Grand Conseil par une disposition introduisant la participation des commissions parlementaires à la conclusion de concordats. Cette participation comprend plusieurs éléments, à savoir un **devoir d'information** régulier, précoce et complet de la part du Conseil d'Etat sur l'évolution de la situation, sur ses intentions d'engager des négociations et sur la procédure y relative, un **devoir de consultation** avant l'ouverture des pourparlers et la prise de décisions importantes, ainsi que la possibilité pour la commission de **formuler des recommandations** à l'attention du gouvernement.

Mises à part les législations cantonales, il existe aussi des **réglementations en matière de conventions intercantionales** déjà en vigueur:

- Les **cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne** vivent une forme de collaboration intercantonale la plus étroite que l'on connaisse. La collaboration se base sur des articles dit "de partenariat" ins-



crits dans les Constitutions des deux cantons. Les autorités s'engagent ainsi à collaborer avec d'autres cantons et avec les pays limitrophes pour l'exécution des tâches qui relèvent d'un intérêt commun. La collaboration des parlements est définie dans la "*Convention entre les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne sur la collaboration des autorités*". Le traitement des affaires ainsi dites partenariales doit être coordonné entre les deux parlements et correspondre au niveau des délais et des échéances. Si les parlements constituent des commissions en vue des débats sur le dossier, celles-ci siègent en principe en même temps. Elles rendent compte de leurs travaux à leurs parlements respectifs au même moment, mais sur la base de rapports et de propositions distinctes. Si les décisions des deux parlements sur un projet de partenariat sont divergentes, les deux commissions consultatives se réunissent dans le but d'élaborer une proposition de consensus.

- Les **cantons romands** ont signé, le 9 mars 2001, la "*Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger*", entrée en vigueur le 23 avril 2002. Cette convention règle l'intervention des parlements cantonaux dans le cadre des pourparlers, de la ratification et de la révision des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger. Elle prévoit la constitution d'une **Commission permanente chargée de traiter des affaires extérieures** dont les membres sont nommés par les parlements des cantons parties à la convention, selon une procédure cantonale propre. Cette commission permanente reçoit et examine les rapports périodiques du gouvernement concernant la politique extérieure, puis les soumet au parlement également pour prise de connaissance. En vue de la négociation de conventions intercantionales et de traités entre le canton et l'étranger, qui sont soumis au référendum obligatoire ou facultatif, le gouvernement consulte la commission sur les lignes directrices et les principes contenus dans le mandat de négociation, avant qu'il ne fixe ou modifie ces derniers. Pour les conventions ou traités soumis au référendum obligatoire ou facultatif dans chaque canton, une commission interparlementaire est mise en place. Cette **commission interparlementaire** se compose de 7 représentants par canton concerné et prend position sur le résultat des négociations avant la signature de la convention

intercantonale ou du traité avec l'étranger.

#### **ACI - Accord-cadre intercantonal:**

L'article 11 de la Loi fédérale sur la péréquation financière oblige les cantons à élaborer un **accord-cadre intercantonal ACI** portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les cantons ont déjà donné suite à cette obligation en élaborant un projet d'accord-cadre, à ce jour approuvé par 22 gouvernements cantonaux.

Aux termes de l'art. 7 al. 1 ACI, les gouvernements cantonaux s'engagent à informer les parlements cantonaux, à temps et de manière complète, sur des conventions existantes ou envisagées dans le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. En outre, reste réservé le droit cantonal en matière d'organisation des droits de participation des parlements.

Concernant le rôle des parlements cantonaux pour la mise en oeuvre des traités, l'art. 16 al. 1 ACI prévoit la mise en place de commissions de gestion interparlementaires pour contrôler les institutions communes. L'alinéa 2 règle la répartition des sièges, et l'alinéa 3 les droits et devoirs d'information. L'alinéa 4 réserve à la commission un droit de proposition visant à modifier la convention ainsi que des droits de participation dans le cadre de l'élaboration d'un mandat de prestation et de la définition de l'enveloppe budgétaire. La fixation de règles plus détaillées reste réservée de cas en cas pour chaque traité. Il n'est rien dit des engagements des membres des dites commissions de gestion interparlementaires par rapport à leurs parlements respectifs. La réglementation de cet aspect est du ressort du législateur cantonal.

#### **5. Limites à l'association des parlements aux négociations de conventions**

Nous voyons deux limites à l'association des parlements aux négociations de conventions.

Premièrement, il se pose la question de la légitimité des commissions interparlementaires. Les membres de ces commissions sont certes élus par leurs parlements, mais ces commissions ne reçoivent pas de mandats techniques concrets, ni d'ailleurs aucune possibilité, même limitée, d'obtenir l'avis contraignant du plénum sur des questions particulières. Ce problème de déficit de légitimation est aggravé dans le cas de commissions parlementaires intercantionales pour lesquelles se pose encore la question de savoir à l'égard de qui elles

sont finalement responsables.

Pour le parlement en tant qu'institution, ceci ne change rien au fait qu'il ne peut que accepter ou refuser l'ensemble d'un projet de convention. Dans ce contexte, il existe le danger que de telles commissions deviennent complices du gouvernement et de l'administration et ne servent en réalité que d'alibi.

Etroitement liée à la première, la seconde limite à l'association des parlements réside dans le risque de confusion des fonctions législatives et exécutives. La représentation du canton à l'extérieur fait partie des droits inaliénables du Conseil d'Etat. Ce droit comprend la conduite des négociations de conventions avec d'autres cantons et la participation à des conférences intercantionales. Ces tâches ne sauraient être déléguées au Parlement.

Sur ces considérations, nous estimons qu'il est juste d'étendre les droits de participation des parlements cantonaux dans le sens de droits complets d'information, de consultation et de proposition. Nous considérons ainsi que la constitution de commissions parlementaires intercantionales n'est pas appropriée - à l'exception des commissions de gestion communes.

#### **6. Conventions-programmes entre Confédération et cantons**

Le nouvel alinéa 2 de l'art. 46 Cst. constitue la base légale des conventions-programmes entre Confédération et cantons. Juridiquement parlant, nous nous situons ici dans le cadre du droit d'exécution: il s'agit de la mise en oeuvre du droit fédéral par les cantons. Pour la structure juridique des conventions-programmes, il existe plusieurs options possibles, qui vont d'une nouvelle convention de droit public jusqu'à une déclaration d'intention commune assortie d'une ordonnance d'exécution donnant droit à des subventions.

L'étendue de la compétence de conclure au niveau cantonal dépend de la portée des règles à respecter dans les conventions-programmes. La base est, dans tous les cas, la compétence du gouvernement à titre d'organe habilité à représenter le canton à l'extérieur. Selon la portée de la convention, il est possible de déléguer la compétence de conclure à un échelon "plus bas", soit un département, une direction ou un service administratif subordonné. Dans les cas particulièrement importants - soit lors de conventions qui, du point de vu cantonal, remplacent des lois -, il peut être indiqué d'associer le parlement au niveau du canton sous la forme d'une réserve d'approbation.

Nous ne voyons ici de difficultés particulières ni pour les cantons en général, ni



pour les parlements cantonaux en particulier, puisque le nouvel instrument de la convention-programme permet de remplacer l'administration dite "par décret" pratiquée jusqu'à présent par un partenariat entre Confédération et cantons pour l'accomplissement des tâches relevant de l'exécution du droit fédéral. Il ne s'agit là en aucun cas de la création de normes juridiques autonomes.

## 7. Résumé

- Le développement de la collaboration intercantonale dans le cadre de la RPT est très important pour les cantons. Cette collaboration doit leur permettre d'accomplir ensemble des tâches essentiellement cantonales et d'éviter ainsi leur centralisation. Dans ce cadre, il s'agit avant tout non pas de solutions uniformes au niveau suisse, mais de réglementations "taillées sur mesure" en fonction des besoins cantonaux ou régionaux.
- Les cantons savent que les droits de participation des parlements cantonaux sont limités en matière de conventions intercantionales par rapport à la législation "normale", dans la mesure où seul le résultat final peut être approuvé ou rejeté en bloc. Cette circonstance est prise en compte dans l'ACI qui prévoit des prescriptions minimales pour l'information des parlements cantonaux ainsi que pour le contrôle général de gestion des institutions communes. Restent réservées les éventuelles dispositions de la législation cantonale qui iraient plus loin. Comme les exemples mentionnés le montrent, on constate déjà des efforts en cours dans certains cantons pour étendre les droits de participation des parlements cantonaux dans le sens de droits complets d'information, de consultation et de proposition.
- A titre exceptionnel, la collaboration intercantonale peut être imposée dans neuf domaines de tâches, finalement fixés dans la Constitution. Cette obligation d'adhérer doit permettre d'éviter que certains cantons puissent, pour des raisons égoïstes, bloquer des solutions intercantionales pourtant judicieuses. Mais elle supprime les droits démocratiques aussi bien du parlement que de l'électorat dans les cantons concernés. Raison pour laquelle la fonction nécessaire d'arbitre conciliation revient dans ces cas à l'Assemblée fédérale, aussi compétente pour se prononcer sur le respect des constitutions cantonales.
- Une participation active des parlements à la négociation de conventions est limitée par l'organisation des compé-

tences: l'entretien des relations extérieures, et ainsi la négociation de conventions, fait partie des tâches inaliénables des gouvernements cantonaux. Si la négociation de conventions relevait des compétences du Parlement, on aboutirait à une confusion des fonctions législatives et exécutives. Une délégation à des commissions parlementaires poserait par ailleurs la question de la légitimation de ces commissions.

- Pour toute extension de la collaboration intercantonale, il s'agit donc de procéder à une pesée des intérêts entre la nécessité de contrer une centralisation des tâches cantonales par le biais de solutions intercantionales et une certaine restriction des droits parlementaires. A notre avis, le renforcement de notre système fédéral doit aussi intervenir dans l'intérêt des parlements cantonaux. Il est en effet toujours préférable pour un Parlement cantonal de pouvoir dire Oui ou Non à une solution conventionnelle – après information préalable et consultation éventuelle – que de devoir accepter une solution fédérale imposée.



# Auswirkungen der NFA auf die Parlamente: Stellungnahme aus der Sicht der Konferenz der Kantonsregierungen

Urs Schwaller, Staatsrat, Freiburg

## 1. Vorbemerkungen

Gestatten Sie mir drei kurze Vorbemerkungen:

- Im Zusammenhang mit interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen wird immer wieder von "Demokratiedefizit" gesprochen. Ich glaube, dass wir richtigerweise von einer Einschränkung der Beteiligung der Parlamente sprechen müssten. Ich erlaube mir darauf hinzuweisen, dass auch die Kantonsregierungen demokratisch gewählt und legitimiert sind.
- Bei meinen Ausführungen beschränke ich mich darauf, die Auswirkungen der NFA auf die Kantonsparlamente aufzuzeigen. Dabei werde ich mich hauptsächlich auf den Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit konzentrieren und nur kurz auf die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen eingehen.
- Für die Vorbereitung dieses Referates danke ich dem Vertreter der KdK in der Projektleitung NFA, Dr. oec. Walter Moser.

## 2. Interkantonale Zusammenarbeit ist keine Erfindung der NFA

Gestützt auf den geltenden Art. 48 Abs. 1 unserer Bundesverfassung besteht bereits heute eine Vielzahl interkantonalen Verträge und Vereinbarungen, von einfachen Verwaltungsvereinbarungen bis zur interkantonalen Universitätsvereinbarung.

Bei der Interkantonalen Zusammenarbeit geht es um die gemeinsame Erfüllung grundsätzlich kantonaler Aufgaben mit dem Ziel, Grössenvorteile auszunützen und interkantonale Spillovers auszugleichen. Es wird damit nicht ein Ersatz von Bundesregelungen angestrebt. Vielmehr soll verhindert werden, dass grundsätzlich kantonale Aufgaben zentralisiert werden. Je stärker die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensräume über die Kantonsgrenzen hinweg zusammenwachsen, desto bedeutender wird für die Kantone die interkantonale Zusammenarbeit.

Kantonalisierung von Aufgaben heisst für uns nicht "zentralistischer Einheitsbrei", sondern Erbringung *gleichwertiger* Leistungen unter Berücksichtigung kantonaler und regionaler Unterschiede. In diesem Sinne stehen nicht gesamtschweizerische Ein-

heitslösungen im Vordergrund, sondern regionale Zusammenarbeitsformen. Ich bin allerdings überzeugt, dass die kantonalen Interessen auch bei gesamtschweizerischen Konkordaten besser eingebracht werden können, als bei entsprechenden Bundeslösungen.

## 3. NFA und Interkantonale Zusammenarbeit

Mit der NFA werden zwei Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit neu geregelt:

- Die neuen Absätze 5 und 6 in Art. 48 BV **bringen Ordnung in die interkantonale Zusammenarbeit**, indem die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Vertragsorgane klar geregelt und das Verhältnis zwischen interkantonomem Vertragsrecht und kantonalem Recht festgehalten wird. Damit werden bestehende Gesetzeslücken aufgefüllt. Es soll damit ausdrücklich keine 4. Staatsebene geschaffen werden. Interkantonale Zusammenarbeit ist eindeutig der Ebene des kantonalen Rechts zuzuordnen, geht es doch stets darum, kantonale Aufgaben zu erfüllen.
- Mit der **Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht** gemäss Art. 48a BV neu werden **zwei neue Instrumente** geschaffen. Mit diesen Instrumenten soll verhindert werden, dass in den neun abschliessend in der Bundesverfassung aufgezählten Aufgabenbereichen eine sinnvolle interkantonale Zusammenarbeit durch einzelne Kantone blockiert werden kann. Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht können auch gegen den Willen von Parlament und/oder Volk der betroffenen Kantone ausgesprochen werden. In diesem Fall liegt in den betroffenen Kantonen klar ein Demokratiedefizit vor. Gemäss Fassung der eidg. Räte soll deshalb die Kompetenz der Bundesversammlung zugewiesen werden, die ja auch für die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen zuständig ist. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die beiden Zwangsmassnahmen nur auf Antrag beteiligter Vertragskantone angeordnet werden können. Es muss somit stets ein zwischen Kantonen ausgehandelter Vertrag oder Vertragsentwurf vorliegen.

## 4. Mitwirkung der kantonalen Parlament bei der interkantonalen Zusammenarbeit

Im Gegensatz zu Gesetzesvorlagen kann das Parlament bei interkantonalen Verträgen keine inhaltlichen Änderungen am Text vornehmen, sondern den Vertrag nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Zudem sind mit den Verträgen meistens auch Kosten verbunden, die als gebundene Ausgaben die jährlichen Budgets der Kantone belasten. Eine gewisse Einschränkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte ist deshalb nicht zu bestreiten.

Die Kantone sind sich dessen bewusst. Aufgrund der Wichtigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit für die Kantone muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Gleichzeitig werden neue Lösungen für einen verbesserten Einbezug der kantonalen Parlamente in die Vertragsverhandlungen erarbeitet bzw. bereits umgesetzt. Im Sinne unserer föderalistischen Staatsordnung bleibt für den Einbezug der kantonalen Parlamente **grundsätzlich das kantonale Recht** massgebend.

Als Beispiel möchte ich kurz die Lösung des Kantons Luzern darstellen:

Gemäss Planungsbericht vom 21.2.2003 will im **Kanton Luzern** die Regierung dem Grossen Rat demnächst eine Ergänzung des Grossratsgesetzes vorschlagen mit dem Inhalt, dass die Kommissionen beim Abschluss von Konkordaten mitwirken. Die Mitwirkung bei Konkordaten beinhaltet eine regelmässige, frühzeitige und umfassende **Informationspflicht** des Regierungsrates über die Entwicklung der Lage, über seine Absichten bezüglich Aufnahme von Verhandlungen und über deren Verlauf, eine **Konsultationspflicht** vor Aufnahme von Verhandlungen und vor wichtigen Entscheidungen sowie die Möglichkeit der Kommission, dem Regierungsrat Empfehlungen abzugeben.

Neben den kantonalen Gesetzgebungen sind bereits auch **interkantonale Vertragsregelungen** in Kraft:

- Die intensivste Form der interkantonalen Zusammenarbeit leben die **Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft**. Die Zusammenarbeit beruht auf sogenannten Partnerschaftsartikeln in den Verfassungen der beiden Kantone. Danach verpflichten sich die Behörden, zur Erfül-



lung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit der Parlamente ist in der "Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden" festgelegt. Bei sogenannten partnerschaftlichen Geschäften ist die Behandlung in den beiden Parlamenten zu koordinieren und zeitlich aufeinander abzustimmen. Werden von den Parlamenten zur Beratung des Geschäfts Kommissionen eingesetzt, tagen diese in der Regel gemeinsam. Sie erstatten ihren Parlamenten gleichzeitig, aber getrennt Bericht und Antrag. Weichen die Beschlüsse der beiden Parlamente über eine partnerschaftliche Vorlage voneinander ab, so treten die vorberatenden Kommissionen zusammen mit dem Ziel, einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten.

- Zwischen den **Westschweizer Kantonen** ist am 23. April 2002 die "Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland" in Kraft getreten.

Diese Vereinbarung regelt die Intervention der kantonalen Parlamente bei der Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung interkantonaler Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland.

Sie sieht die Einsetzung einer **ständigen Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten** vor, deren Mitglieder von den Parlamenten der vertragschliessenden Kantone nach ihren je eigenen Regeln ernannt werden. Diese ständige Kommission erhält die regelmässigen Berichte der Regierung über die Aussenpolitik zur Prüfung und unterbreitet diese anschliessend dem Parlament zur Einsichtnahme. Im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, konsultiert die Regierung die Kommission zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, bevor sie diese festlegt oder ändert.

Bei Verträgen oder Vereinbarungen, die in jedem Kanton dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, wird eine Interparlamentarische Kommission eingesetzt. Diese **interparlamentarische Kommission** setzt sich aus je sieben Vertretern pro betroffenem Kanton zusammen und nimmt zum Verhandlungsergebnis Stellung, bevor der

interkantonale Vertrag oder die Vereinbarung mit dem Ausland unterzeichnet wird.

#### **IRV – Interkantonale Rahmenvereinbarung:**

Artikel 11 des neuen Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes verpflichtet die Kantone, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine **interkantonale Rahmenvereinbarung IRV** zu erarbeiten. Die Kantone sind dieser Verpflichtung bereits nachgekommen und haben einen Entwurf ausgearbeitet, dem bereits 22 Kantonsregierungen grundsätzlich zugestimmt haben. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 IRV sind die Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Im übrigen bleibt es dem kantonalen Recht vorbehalten, die Mitwirkungsrechte der Parlamente zu ordnen.

Bezüglich der Rolle der kantonalen Parlamente bei der Vertragsumsetzung schreibt die IRV in Art. 16 Abs. 1 vor, dass bei gemeinsamen Trägerschaften interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen einzusetzen sind. Absatz 2 regelt die Sitzuteilung, Absatz 3 die Informationsrechte bzw. -pflichten. In Absatz 4 werden der Kommission das Antragsrecht für Vertragsänderungen sowie Mitwirkungsrechte im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets eingeräumt. Die Festlegung weitergehender Regelungen ist den einzelnen Verträgen vorbehalten. Über die Einbindung der Mitglieder dieser interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission in ihre "Heimatparlamente" wird nichts ausgesagt. Die Regelung dieses Aspektes wird den kantonalen Gesetzgebern überlassen.

#### **5. Grenzen des Einbezugs der Parlamente in Vertragsverhandlungen**

Wir sehen zwei Grenzen für den Einbezug der Parlamente in die Vertragsverhandlungen: Zum Ersten stellt sich die Frage der Legitimation parlamentarischer Kommissionen. Zwar werden diese Kommissionen von den Parlamenten gewählt. Sie haben aber keine konkreten fachlichen Mandate und auch keine bzw. nur beschränkte Möglichkeiten, die verbindliche Meinung des Gesamtparlaments zu Einzelfragen einzuholen. Dieses Problem der mangelnden Legitimation verschärft sich bei interkantonalen Parlamentskommissionen, bei denen sich noch die Frage stellt, wem gegenüber sie letztlich verantwortlich sind.

Für das Parlament als Ganzes ändert sich dadurch nichts an der Tatsache, dass es nur zum ganzen Vertrag entweder ja oder nein sagen kann. In diesem Zusammenhang besteht gar die Gefahr, dass solche Kommissionen zu Komplizen von Regierung und Verwaltung werden und eine reine Alibi-Funktion ausüben.

Eng verbunden mit letzterem ist die zweite Grenze für den Einbezug der Parlamente, nämlich die Gefahr der Vermischung von legislativen und exekutiven Funktionen. Die Vertretung des Kantons gegen aussen gehört zu den unentziehbaren Rechten des Regierungsrates. Dazu gehört die Führung von Vertragsverhandlungen mit andern Kantonen und die Mitwirkungen an interkantonalen Konferenzen. Diese Aufgaben können nicht an das Parlament delegiert werden.

Aufgrund dieser Überlegungen glauben wir, dass es richtig ist, die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente in Richtung umfassender Informations-, Konsultations- und Antragsrechte auszubauen. Die Einsetzung interkantonaler Parlamentskommissionen erachten wir demgegenüber – mit Ausnahme gemeinsamer Geschäftsprüfungskommissionen – nicht als zweckmässig.

#### **6. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen**

Mit dem neuen Absatz 2 von Art. 46 BV wird die Grundlage für Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Rechtlich gesehen bewegen wir uns hier im Rahmen des Vollzugsrechtes: es geht um die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Für die juristische Konstruktion der Programmvereinbarungen stehen verschiedene Optionen von einem neuen staatsrechtlichen Vertrag bis zu einer gemeinsamen Absichtserklärung verbunden mit einer vollziehenden subventionsrechtlichen Verfügung offen.

Die Ansiedlung der Abschlusszuständigkeit auf kantonalen Ebene hängt von der Tragweite der in den Programmvereinbarungen zu treffenden Regelungen ab. Ausgangspunkt ist in jedem Fall die Zuständigkeit der Regierung als für die Vertretung nach aussen zuständiges Organ des Kantons. Je nach Tragweite der Vereinbarung ist eine Delegation der Abschlusszuständigkeit nach "unten", an ein Departement, eine Direktion oder eine nachgeordnete Verwaltungsstelle möglich. Bei besonders wichtigen – aus kantonomer Sicht "gesetzesvertretenden" Vereinbarungen – kann auf kantonomer Seite ein Einbezug des Parlaments in Form eines Genehmigungsvorbehalts angezeigt sein.

Weder für die Kantone im Allgemeinen noch für die Kantonsparlamente im Beson-



deren sehen wir hier besondere Schwierigkeiten, wird doch mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung die bisherige "Verwaltung per Dekret" ersetzt durch eine partnerschaftliche Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone beim Vollzug von Bundesrecht. Es geht dabei keinesfalls um die Schaffung selbständiger Rechtsnormen.

## 7. Zusammenfassung

- Für die Kantone ist der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen der NFA sehr wichtig. Sie sollen damit in die Lage versetzt werden, grundsätzlich kantonale Aufgaben gemeinsam zu lösen und damit deren Zentralisierung zu verhindern. Im Vordergrund stehen dabei nicht gesamtschweizerische Einheitslösungen, sondern auf die kantonalen bzw. regionalen Bedürfnisse abgestimmte "massgeschneiderte" Regelungen.
- Die Kantone sind sich bewusst, dass die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente bei interkantonalen Verträgen verglichen mit der "normalen" Gesetzgebung insofern eingeschränkt sind, als nur noch zum Gesamtergebnis Ja oder Nein gesagt werden kann. Diesem Umstand wird dadurch Rechnung getragen, dass in der IRV Mindestvorschriften für die Information der kantonalen Parlamente sowie für die gemeinsame Geschäftsprüfung vorgesehen sind. Weitergehende Regelungen sind den kantonalen Gesetzgebungen vorbehalten. Wie die aufgeführten Beispiele gezeigt haben, sind in verschiedenen Kantonen Bestrebungen bereits im Gange, die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente in Richtung umfassender Informations-, Konsultations- und Antragsrechte auszubauen.
- In den neun in der BV abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen soll die Zusammenarbeit in Ausnahmefällen erzwungen werden können. Damit soll verhindert werden, dass einzelne Kantone aus egoistischen Gründen in diesen Bereichen sinnvolle interkantonale Lösungen blockieren können. Damit werden sowohl die demokratischen Rechte des Parlamentes als auch jene der Stimmberechtigten in den betroffenen Kantonen ausgeschaltet. Die notwendige Schiedsrichterfunktion wird deshalb in diesen Fällen dem Bundesparlament zugewiesen, das auch für die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen zuständig ist.
- Einer weitergehenden Beteiligung der Parlamente an der Aushandlung von Verträgen sind durch die Kompetenzordnung Grenzen gesetzt: Die Pflege der

Aussenbeziehungen und damit das Aushandeln von Verträgen gehört zu den unentziehbaren Pflichten der Kantonsregierungen. Die Aushandlung von Verträgen in die Kompetenz der Parlamente zu legen, käme einer Vermischung von Legislativ- und Exekutivfunktionen gleich. Bei einer Delegation an Parlamentskommissionen würde sich zudem die Frage der Legitimation dieser Kommissionen stellen.

- Beim Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit geht es somit um eine Interessenabwägung zwischen der Notwendigkeit, mit interkantonalen Lösungen einer Zentralisierung kantonaler Aufgaben entgegenzuwirken und einer gewissen Einschränkung der parlamentarischen Rechte. Wir glauben, dass die Stärkung unseres föderalistischen Systems auch im Interesse der kantonalen Parlamente liegen muss, dürfte es doch für ein kantonales Parlament immer noch besser sein, zu einer Vertragslösung – nach vorheriger Information und allenfalls Konsultation - Ja oder Nein zu sagen, als eine Bundeslösung ungefragt akzeptieren zu müssen.



# Neue Geschäftsreglemente von Nationalrat und Ständerat

Als notwendige Folge des neuen Parlamentsgesetzes (ParlG) vom 13. Dezember 2002 mussten auch die Ratsreglemente total revidiert werden. Das neue Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) wurde am 20. Juni 2003, dasjenige des Nationalrates (GRN) am 3. Oktober 2003 in der Schlussabstimmung angenommen. ParlG, GRN und GRS sowie drei Verordnungen der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 bilden das neue Parlamentsrecht des Bundes, das integral per 1. Dezember 2003 in Kraft treten wird (publiziert in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts vom 14. Oktober 2003, [http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/index0\\_40.html](http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/index0_40.html)).

Während das ParlG zahlreiche wesentliche Neuerungen enthält (siehe Parlament 1/03, S. 27), sind die Totalrevisionen von GRN und GRS vor allem formaler Natur: Zahlreiche wichtige Bestimmungen sind neu ins ParlG aufgenommen worden und fallen nun in den Ratsreglementen weg. Zu grösseren Diskussionen in den Ratsplena gaben nur zwei Fragen Anlass. Im Nationalrat wird die *Funktion des Alterspräsidenten* neu nicht mehr vom ältesten, sondern vom amtsältesten Ratsmitglied übernommen. Während diese faktisch wenig bedeutende Frage in den Medien aufgrund der Person des voraussichtlich nächsten Alterspräsidenten ein grösseres Echo auslöste, blieb die andere eingehend diskutierte Frage ausserhalb der Ratssäle unbeachtet. Der hier zu Tage getretene *Konflikt um das Selbstverständnis von Kommissionen und Ratsbüros* könnte aber gerade für die kantonalen Parlamente auch von Interesse sein.

Die Ratsbüros wollten in beiden Räten die Entwürfe der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) mit Bestimmungen ergänzen, wonach die Ratsbüros die Zuständigkeit erhalten sollten, die Tätigkeiten der Kommissionen gegebenenfalls zu beschränken. Einerseits hätten die Kommissionen neu die Genehmigung des Ratsbüros einholen müssen, wenn sie zusätzlich zu den im Jahressitzungsplan vorgesehenen Kommissionssitzungen weitere Sitzungen abhalten möchten. Andererseits sollte die Einsetzung einer Subkommission neu der Bewilligung des Ratsbüros bedürfen. Die Ratsbüros hatten diese Kompetenzen bereits mit Weisungen aus dem Jahre 1997 beansprucht, allerdings mangels hinreichender rechtlicher Grundlagen in der Praxis nicht durchsetzen können.

Die Ratsbüros beriefen sich zur Begründung ihrer Anträge auf ihre Aufgabe, für die Einhaltung des Budgets des Parlamentes zu sorgen. Eine überbordende Tätigkeit der Kommissionen und Subkommissionen könnte zu Budgetüberschreitungen führen; die Büros müssten in diesem Fall die Notbremse ziehen können.

Die SPK machten demgegenüber geltend, dass parlamentarische Kommissionen nicht dasselbe seien wie irgendwelche administrative Untereinheiten einer Verwaltung oder Privatunternehmung, welche den Weisungen einer Geschäftsleitung oder Direktion unterstehen. Parlamentarische Kommissionen sind Verfassungsorgane, die bestimmte verfassungsmässige und gesetzliche Aufgaben zu erfüllen haben. Der Antrag des Büros hätte zur Folge, dass ein anderes Ratsorgan – eben das Büro – die Kommissionen hindern könnte, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Ein solches Weisungsrecht des Büros müsste eine gesetzliche Grundlage haben. Artikel 45 ParlG sieht aber unter dem Titel "Allgemeine Rechte" der Kommissionen ausdrücklich vor, dass die Kommissionen Subkommissionen einsetzen können. Derselbe Artikel sieht weiter vor, dass die Kommissionen "zur Erfüllung ihrer Aufgaben parlamentarische Initiativen, Vorstösse und Anträge einreichen" können; daraus folgt, dass sie auch die dazu nötigen Sitzungen abhalten können müssen. Das Ratsreglement ist rechtlich betrachtet eine Parlamentsverordnung und also dem Gesetz untergeordnet; der Antrag des Büros dürfte in klarem Widerspruch stehen zu Artikel 45 ParlG.

Hinter der Haltung der SPK stand die grundsätzliche Überlegung, dass die Wahrnehmung elementarer demokratischer Rechte – und dazu gehören Parlamentsrechte genau so wie die Volksrechte – nicht durch finanzielle Restriktionen behindert werden dürfe; es kommt ja auch niemand auf die Idee, die Anzahl von Volksabstimmungen aus Budgetgründen zu beschränken.

Die SPK gaben weiter zu bedenken, dass die Kommissionen ja keine einseitigen Lobbies, sondern repräsentativ zusammengesetzte Abordnungen des Ratsplenums seien. In demokratischer Hinsicht sei es schwer verständlich, warum es nicht in der Hand der jeweiligen Kommissionsmehrheit liegen solle, die Notwendigkeit einer Zusatzsitzung oder der Einsetzung einer Subkommission zu beurteilen – und eventuell allzu überaktive Kommissionsmitglieder in ihrem Eifer zu bremsen.

Um die Hintergründe dieses Konfliktes zu verstehen, ist eine nähere Analyse der tatsächlichen Kommissionsaktivitäten aufschlussreich. Sind die Befürchtungen der Büros betr. überbordenden Aktivitäten begründet? Entgegen der von den Sprechern der Büros kolportierten Vorstellungen haben die Kommissionen insgesamt in den letzten Jahren nicht einmal die ihnen im Jahressitzungsplan zugewiesenen Kontingente ausgeschöpft. Die Subkommissionen haben im Nationalrat nur 12% der Taggeldkosten der Kommissionen verursacht, im Ständerat sogar nur 7%.

Wenn effektiv kein ernsthaftes Budgetproblem vorliegt, wo liegt denn sonst das Problem? Die Vermutung liegt nahe, dass es um einen Macht- und Prestigekonflikt zwischen Kommissionen und Büros geht, genauer: zwischen Parlamentariern, die ihren Schwerpunkt eher bei der kreativen und selbstständigen Gesetzgebungsarbeit in den Kommissionen setzen, und anderen Ratsmitgliedern, für welche diese Arbeit eher weniger wichtig ist und die dafür mit den Fraktionen die grossen Linien der Politik bestimmen möchten. Das Büro des Nationalrates wird von den Fraktionspräsidenten dominiert. Seit der Bildung des Systems der ständigen Kommissionen haben die Fraktionen als Machtzentren gegenüber den Kommissionen stark an Einfluss verloren. Es fragt sich, ob die Fraktionspräsidenten diesen Verlust durch eine vermehrte "Disziplinierung" der Kommissionen – und sei sie auch nur symbolischer Natur – kompensieren möchten? Zwar spielen die Fraktionen im Ständerat eine kleinere Rolle, trotzdem ging es dort um denselben Konflikt: Der Sprecher des Büros begründete dessen Anträge vorwiegend damit, man müsse dem "aktivistischen" Nationalrat ein gutes Beispiel an Selbstdisziplin geben.

Die Auseinandersetzung endete unentschieden: Beide Räte haben ihren Büros die Kompetenz verweigert, Zusatzsitzungen der Kommissionen zu bewilligen, haben aber die Einsetzung einer Subkommission einer Genehmigungspflicht unterstellt.

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



# Kanton Solothurn: WoV definitiv und flächendeckend beschlossen

**Am 3. September 2003 hat der Solothurner Kantonsrat die Weichen für die definitive und flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) im Kanton Solothurn gestellt. Er hat die nötige Verfassungsänderung mit 124:2 und das eigentliche WoV-Gesetz mit 117:2 Stimmen beschlossen. Die Verfassungsänderung, über die es in der November-Session im Parlament eine zweite Lesung geben wird, untersteht dem obligatorischen, das WoV-Gesetz dem fakultativen Referendum.**

Die Erfahrungen im Rahmen der seit 1995 laufenden Versuchsphase wie auch die Ergebnisse einer extern durchgeführten Evaluation des WoV-Versuchs haben zur Erkenntnis geführt, dass die definitive Einführung von WoV nicht nur eine Verwaltungsreform umfassen kann, sondern auch das Zusammenwirken der politischen Behörden teilweise neu definiert werden muss – gleichsam eine Staatsleitungsreform umfassen muss. Nebst den klassischen finanzrechtlichen Aspekten regelt die Vorlage Fragen der politischen Steuerung und der betrieblichen Leistungserstellung, nimmt neue Definitionen der Kooperation von Exekutive und Legislative vor, passt das parlamentarische Instrumentarium sowie die Volksrechte an und revidiert umfassend die Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle nach modernen Grundsätzen.

Ein grosses Abstimmungspaket auf Verfassungsebene umschreibt die unmittelbaren Konsequenzen der Einführung von WoV, zwei kleinere Verfassungsvorlagen ergänzen diesen Grundentscheid. Die bisher geltende Finanzhaushaltsverordnung wird auf die Gesetzesstufe angehoben und zum Bestandteil der umfassenden Regelung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gemacht. Zu diesem Zweck werden auch das Regierungs- und Organisationsgesetz, das Kantonsratsgesetz und das Gesetz über die politischen Rechte angepasst. Siehe dazu den Artikel "WoV im Kanton Solothurn: Von der Verwaltungszur Staatsleitungsreform" im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom März 2003, Nr. 1, 6. Jahrgang, S. 11 ff.

Materiell umstritten waren in der parlamentarischen Beratung nur wenige Punkte. Hervorzuheben ist insbesondere, dass das Parlament dem Antrag des Regierungs-

rats auf Abschaffung des parlamentarischen Vetorechts gegen regierungsrätliche Verordnungen nicht stattgegeben hat. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag, der auf die Einführung des neuen Volksrechts "Globalbudgetinitiative" verzichten wollte. Abgelehnt wurde schliesslich auch ein Antrag, der die Finanzkontrolle näher zum Parlament rücken wollte, indem deren Revisionsprogramm von der parlamentarischen Finanzkommission formell hätte genehmigt und nicht bloss "zur Kenntnis" genommen werden sollen. Die Finanzkontrolle unterstützt wie bisher sowohl den Kantonsrat in seiner Oberaufsicht wie auch den Regierungsrat bei der Ausübung seiner Dienstaufsicht. Das WoV-Gesetz sieht aber eine erhöhte Eigenverantwortlichkeit der Finanzkontrolle bei der Festlegung der von ihr benötigten Ressourcen. Die Finanzkontrolle bestimmt und verantwortet die von ihr benötigten Mittel (Sach- und Personalaufwand) selber gegenüber dem Parlament. Das zuständige Departement oder der Regierungsrat haben keine Einflussmöglichkeit auf die angebehrten Ressourcen der Finanzkontrolle.

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



# Stadtrat von Bern: Rückschau auf 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Jahre Ratssekretariat

Am 1. März 2001 hat die stadtbernerische Legislative die Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats beschlossen. Anschliessend wurde die Leitung des Ratssekretariats mit dem Hinweis ausgeschrieben, dass ein job-sharing erwünscht sei.<sup>1)</sup> Am 16. August 2001 hat der Stadtrat Annina Jegher (Politikwissenschaftlerin) und Jürg Stampfli (Jurist) zur Ratssekretärin bzw. zum Ratssekretär gewählt und damit wohl erstmals eine Kaderstelle in der Berner Stadtverwaltung im job-sharing besetzt.

Das Ratssekretariat ist als verwaltungsunabhängiger Parlamentsdienst und als Stabsstelle des Stadtrats (Legislative) konzipiert worden und ist in der Erfüllung seiner Aufgaben nur dem Stadtrat verantwortlich. Einzig in administrativer Hinsicht (finanzielle und personelle Belange) ist es der Verwaltung sprich der Stadtkanzlei angegliedert. Das Ratssekretariat hat seinen Betrieb am 8. April 2002 aufgenommen. Vom 1. Dezember 2001 bis zur operativen Betriebsaufnahme haben die zwei Ratssekretär/innen sich mit dem Aufbau des Sekretariats hinsichtlich Räumlichkeiten, Organisation, Personal und Finanzen befasst. Für die Festlegung der Organisations- und Funktionsstruktur lag ihnen ein provisorisches Pflichtenheft zugrunde. Dieses galt es zu überprüfen, zu überarbeiten, zu ergänzen und entsprechend anzupassen. Ausserdem mussten mit der bisher für den Ratsbetrieb verantwortlichen Stelle, der Stadtkanzlei, die Schnittstellen besprochen und bereinigt werden. Was die Räumlichkeiten des Ratssekretariats betrifft, fiel die Wahl auf das Morellhaus (Postgasse 14), weil es sich in unmittelbarer Nähe des Rathauses (Tagungsort des Stadtrats) befindet. In den Monaten Dezember 2001 bis März 2002 wurde das Gebäude für die zukünftige Nutzung renoviert (vier Büros für die sechs Mitarbeitenden des Ratssekretariats, Dokumentationsraum mit zwei Arbeitsplätzen für Stadtratsmitglieder, Kommissionszimmer, kleine Cafeteria). Die Ratssekretariatsleitung hatte in der Zwischenzeit einen umfassenden Vortrag zuhanden der vorberatenden Kommission ausgearbeitet.

Dieser beinhaltete den definitiven Aufgabenbeschrieb (Pflichtenheft) des Ratssekretariats, den dafür notwendigen Stellenplan (siehe Tabelle unten) inkl. Pflichtenhefte für alle vorgesehenen Mitarbeitenden, Funktionsdiagramm und Organigramm. Weiter galt es abzuklären, welche Mitarbeitende aus der Stadtkanzlei ins Ratssekretariat transferiert werden konnten bzw. welche Stellen neu ausgeschrieben und besetzt werden mussten. Und "last but not least" musste auch ein entsprechendes Budget ausgearbeitet werden.

Im Frühling 2002 stimmte der Stadtrat den Anträgen seiner vorberatenden Kommission zur Ausgestaltung des Ratssekretariats zu (Aufgabenbeschrieb, Stellenplan, Stellenbesetzung, Kredit zu Lasten der Laufenden Rechnung), und am 8. April 2002 stand die neue Institution Ratssekretariat dem Stadtrat als unabhängige Stabsstelle

zur Verfügung. Mit der Aufnahme der Tätigkeit konnten drei Mitarbeitende aus der Stadtkanzlei transferiert werden, so dass nur eine Stelle, diejenige der wissenschaftlichen Adjunktin / des wissenschaftlichen Adjunkten, ausgeschrieben werden musste. Die vorberatende Kommission hatte bereits im Zusammenhang mit der Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats dargelegt, dass für die Erfüllung der Aufgaben des Ratssekretariats 600 Stellenprozente notwendig sind. Zu diesem Ergebnis führte namentlich der vom Stadtrat gewünschte deutliche Ausbau der Dienstleistungen vor allem in den Bereichen Beratung, Grundlagenhebung, Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation. In diese 600 Stellenprozente teilen sich zur Zeit sechs Personen zuzüglich sechs Protokollführerinnen und -führer. Die Organisationsstruktur bzw. der Stellenplan sieht wie folgt aus:

Funktion	Hauptaufgaben
Ratssekretär/in 100% (im job-sharing zu je 50 %)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leitung des Ratssekretariats (Planung, Personal, Budget)</li> <li>• Führung des Sekretariats des Stadtrats und seiner Organe</li> <li>• Beratung und Begleitung des Stadtrats und seiner Organe</li> </ul>
Wissenschaftliche/r Adjunkt/in 90%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreuung der Kommissionen in fachlicher Hinsicht und in Verfahrensfragen</li> <li>• Wissenschaftliche Grundlagenarbeit fürs Ratssekretariat bzw. für den Stadtrat</li> </ul>
Sachbearbeiter/in II 100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrative Betreuung des Stadtrates und seiner Organe (Sitzungsmanagement usw.)</li> <li>• Sekretariat</li> </ul>
Ratsweibel/in 100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation der Weibeldienste</li> <li>• Internetauftritt Stadtrat und Ratssekretariat</li> <li>• Rechnungswesen</li> <li>• Material- und EDV-Verwaltung</li> </ul>
Sachbearbeiter/in I 60%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation und Betreuung des Protokollwesens (Stadtrat und Kommissionen)</li> <li>• Aufbau und Bewirtschaftung der Dokumentation</li> </ul>
Protokollführer/innen Stadtrat 50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protokollieren der Stadtrats-Sitzungen</li> </ul>
Protokollführer/innen Kommissionen 100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protokollieren der Kommissions-Sitzungen</li> </ul>

<sup>1)</sup> Vgl. auch den Artikel "Stadtrat von Bern: Die Entstehung des Ratssekretariats", in dem die Stadtschreiberin die Vorgeschichte von 1989 bis 2000 zusammenfasst (erschienen in: Parlament, Nr. 2, 4. Jahrgang 2001, S. 39 – 41).



Das erste  $\frac{3}{4}$ -Ratssekretariatsjahr 2002 stand im Zeichen des Aufbaus und der Umsetzung. Zusätzliche Schwerpunkte bildeten die Revision des Geschäftsreglements des Stadtrats und die Einführung des Projekts Neue Stadtverwaltung Bern NSB (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) und die damit verbundene Parlamentsreform. Im Zuge von NSB wurde nebst der Einführung der Globalbudgetierung mit Steuerungsvorgaben das Kommissionswesen neu konzipiert.<sup>2)</sup> Erwähnenswert ist hier:

- die Einführung der Sachkommissionen: Per 1. Juli 2003 sind drei Sachkommissionen eingeführt worden. Diese sind zuständig für die Beratung der Produktgruppen-Budgets ihrer jeweiligen Direktionen bzw. Dienststellen sowie für die Vorberatung von Sachgeschäften.<sup>3)</sup>
- die Umgestaltung der GPK und FIKO zur Budget- und Aufsichtskommission (BAK). Hauptaufgaben der BAK sind die Gesamtbeurteilung von Budget und Jahresbericht sowie die Verwaltungskontrolle. Hierzu wurde sie mit wesentlich griffigeren Kontrollmöglichkeiten ausgestattet als früher die GPK.<sup>4)</sup>

stin und drei Protokollführerinnen eingestellt werden, nichtsdestotrotz "belastete" diese zusätzliche Aufgabe das ganze Ratssekretariat erheblich. Und so wartet das Ratssekretariats-Team gespannt, was das Jahr 2004 an Überraschungen bringen wird. Etwas steht heute schon fest: Ende 2004 finden Gemeinderats- und Stadtratswahlen statt!

Annina Jegher / Jürg Stampfli  
Ratssekretärin / Ratssekretär  
E-mail: ratssekretariat@bern.ch

Das zweite Betriebsjahr 2003 war geprägt von der Umsetzung der Neuen Verwaltungsführung (NSB) und der Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK 2003). In Sachen NSB galt es den Wechsel vom alten zum neuen Kommissionssystem vorzubereiten und zu vollziehen und die Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen im Allgemeinen sowie im Budgetierungsprozess im Besonderen zu regeln. Sowohl für das Ratssekretariat als auch für den Stadtrat und wohl auch für den Gemeinderat und die Verwaltung sehr anspruchsvoll war die erste Budgetierungsrunde nach dem neuen Regime.

Nicht vorhersehbar, aber nicht weniger anspruchsvoll und aufwändig und gleichwohl interessant war die Einsetzung und die Begleitung der Parlamentarischen Untersuchungskommission 2003. Diese untersuchte den Gemeinderatsentscheid vom 23. April 2003 betreffend der Neuunterstellung der Stadtpolizei unter eine andere Direktion sowie die Verwaltungsführung der Polizeidirektion durch den ehemaligen Polizeidirektor. Zwar konnten für diese Aufgaben eine zusätzliche Juri-

<sup>2)</sup> Das alte Kommissionssystem bestand aus drei ständigen Kommissionen: GPK, FIKO und einer Sachkommission (Kommission für Planung und Verkehr).

<sup>3)</sup> Die drei neuen ständigen Sachkommissionen: Kommission für Finanzen, Personal, Kultur und Öffentliche Sicherheit (FKÖ), Kommission für Soziale Sicherheit und Bildung, Umwelt und Integration (SBU) und Kommission für Planung, Bau und Verkehr (PBV).

<sup>4)</sup> Insbesondere kann sie jede Person aus der Stadtverwaltung selber anhören und in Akten Einsicht nehmen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen. Dies jeweils nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Gemeinderatsmitglieds. Vgl. hierzu das Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR) Artikel 72a und b (zu finden unter [www.bern.ch](http://www.bern.ch); SSSB 101.1).



# Kloten: Strukturkommission Gemeinderat

Der grosse Gemeinderat Kloten wurde 1969 als Folge der Umbenennung des Dorfes Kloten zur "Stadt" eingeführt.

Seit nun über 30 Jahren bilden die 40 Gemeinderäte und Gemeinderätinnen die Legislative unserer Stadt. In diesen Jahren wurde sowohl die Gemeindeordnung wie auch die Geschäftsordnung einmal "renoviert". Dagegen verlief der "Ratsbetrieb" in dieser Zeit ohne wesentliche Veränderungen.

In den letzten Jahren wurde zunehmend klar, dass sich der Rat von Routinegeschäften entlasten sollte, um vermehrt auch strategische Fragen anzugehen und so ein ernst zu nehmender Gegenpol zum Stadtrat mit seinen jetzt noch 9 Mitgliedern zu bilden. Akzentuiert wurde diese Diskussion durch die am 19. Oktober 2003 vom Volk angenommene neue Gemeindeordnung. Diese verkleinert den Stadtrat auf 7 Mitglieder und weist die operativen Geschäfte der Verwaltung mit dem neu gewählten Verwaltungsdirektor zu. Der Stadtrat soll sich dagegen vermehrt der politisch-strategischen Führung widmen.

Der Gemeinderat führte deshalb am 18. Januar 2003 seinen ersten "**Gemeinderatstag**" durch. Hier konnten wir, unter Ausschluss des Stadtrates und der Öffentlichkeit, über die "Freuden und Leiden" eines Gemeinderates sprechen. Unter Leitung eines aussenstehenden Fachmannes (Prof. Nagel vom Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Luzern) wurde über die positiven und negativen Seiten unserer Tätigkeit gesprochen. Es wurden mögliche Veränderungen angesprochen und aufgelistet.

Dabei wurde die Wahl einer **Strukturkommission** beschlossen, welche dem Gemeinderat innerhalb eines Jahres Vorschläge unterbreiten soll. In der Kommission sind alle 6 Fraktionen mit je einem Sitz, sowie die amtierende Ratspräsidentin vertreten.

Die Kommission hat seither 8 Sitzungen durchgeführt (auch die Sommerferien waren davon nicht ausgeschlossen). Die ersten 2 Sitzungen waren notwendig, um die sehr vielen Vorschläge und Voten aus dem Gemeinderatstag zu sichten, zu ordnen und zu einzelnen Themenblöcken zusammen zu fassen.

Daraus entstand ein Konzeptpapier mit

- Ausgangslage
- Zielsetzung des Gemeinderates
- Auftrag an die Strukturkommission
- Vorgehen der Strukturkommission
- Finanzen

- Zeitplan (1. Zwischenbericht im September, Diskussion der Vorschläge am Gemeinderatstag am 17. Januar 04, Orientierung an der GR-Sitzung Februar/März 04, Bericht und Beschlussfassung an einer GR-Sitzung im Frühjahr 04)

Die gestellten Aufgaben wurden in 3 Themenbereiche aufgeteilt und für jeden Bereich 2 Personen bestimmt

- **Organisation**
- **Kommunikation**
- **Professionalisierung**
- Dem **Präsidium** wurde Grundlagenbeschaffung und Kontakte zu den übrigen Parlamenten zugeordnet

Die Schwerpunkte der 3 Themenbereiche sind:

- **Organisation:**
  - Grösse des Parlamentes (40 oder weniger)
  - Formale Prüfung der Vorstösse
  - Auftrag und Rolle der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK / RPK / GPK)
  - Neue Sachkommissionen
  - Budget (wie kann das Parlament Einfluss nehmen?)
  - Geschäftsbericht (Spannungsfeld Exekutive-Legislative)
  - Jahresrechnung (Wie sinnvoll ist die Rückschau auf die Vergangenheit?)
- **Kommunikation**
  - Intensivere Zusammenarbeit mit dem Stadtrat
  - Bessere Zusammenarbeit mit Verwaltung
  - Möglichkeiten des Miteinander trotz Gewaltentrennung
  - Zuständigkeiten und Dienstwege in der Verwaltung
  - Informelle Gespräche zwischen Stadtrat und Fraktionen
  - Aufwertung der Fraktionen und der interfraktionellen Konferenz
  - Kommunikation mit der Bevölkerung via Internet und Presse
- **Professionalisierung**
  - Einführung neuer Mitglieder (Informationsbroschüre)
  - Weiterbildung aller Mitglieder GR (Gemeinderatstage)
  - Einsatz von E-Mail, Internet und Intranet (Sicherheit)
  - Einsatz des PC (zu Hause und in der GR-Sitzung mit Laptop)

- Einbindung auch der stilleren Mitglieder des Parlamentes (Sachkommissionen)
- Sitzungsordnung, (zuschauerfreundlicher)
- Verständlichkeit (Lautsprecheranlage und Aufnahme auf Tonträger)
- Attraktivitätssteigerung für Gemeinderäte (Sitzungsbeginn, Fachkommissionen)

Für die Monate September, Oktober und November sind Besuche in den meisten Zürcher Parlamenten (mit Ausnahme von Winterthur und Zürich) vorgesehen. Dazu wurde ein Fragebogen erstellt, welcher nach der Sitzung mit dem jeweiligen Präsidium besprochen wird.

Im weiteren werden Gespräche durchgeführt mit

- Stadtpräsident
- Ratssekretärin
- Verwaltungsdirektor
- GRPK-Präsidentin

Bei den Beratungen wurde auch die Überarbeitung der Geschäftsordnung des Gemeinderates besprochen. Dieser Auftrag gehört ganz eindeutig nicht zu den Aufgaben der Strukturkommission. Es wird jedoch eine Auflistung derjenigen Punkte erstellt, welche in einer neuen Geschäftsordnung berücksichtigt werden müssen. Dies wird sicher eine Erleichterung für eine Nachfolge-Kommission sein.

Die Strukturkommission ist auf Grund der jetzigen Arbeit davon überzeugt, dass im Januar 04 gute und sinnvolle Vorschläge zur Verbesserung des Parlamentsbetriebes vorliegen werden.

Vor allem sollen die Gemeinderats-Sitzungen von Routine-Ballast befreit werden, damit mehr Zeit und Interesse auf die politische Mitarbeit verwendet werden kann.

Und ein ganz grosses Anliegen: Die Kommunikation zwischen Stadtrat, Verwaltung und Parlament muss verbessert werden, damit wir **miteinander** gute Lösungen für unsere Mitbürgerinnen und Mitbürgern finden.

Erich Forster  
Präsident Strukturkommission  
E-mail: erich.forster@bluewin.ch



# Die Dokumentationszentrale der schweizerischen Bundesversammlung - Wissensvermittlung in komplexem Umfeld

Die Dokumentationszentrale der Bundesversammlung ist Teil der Parlamentsdienste und steht den Ratsmitgliedern, den Fraktionen, den Parlamentsdiensten sowie berechtigten Dritten für dokumentalistische Aufträge zur Verfügung. Das Ratsmitglied kann die Dokumentationszentrale in Anspruch nehmen für die Vorbereitung von Referaten, Voten im Rat, Vorstössen, Medienauftritten, Konferenzen, Auslandsaufenthalten usw. oder für Grundlagen-Dokumentationen zu bestimmten Sachfragen.

Wir möchten die interessierten Leserinnen und Leser hiermit aufmerksam auf ein Referat, das der Leiter der Dokumentationszentrale, Ernst Frischknecht, am diesjährigen IFLA-Kongress im Rahmen eines Meetings der Sektion Library and Research Services for Parliaments gehalten hat. Der Beitrag stellt die Organisation und Arbeitsweise des Dienstes vor und erläutert die Bedingungen dar, die eine parlamentarische Dokumentation erfüllen muss, um den Ansprüchen eines nationalen Par-

lamentes gerecht zu werden. Entscheidend ist dabei eine gute Pflege und Organisation der Wissensvermittlung.

Das Referat ist auf der Website der Bundesversammlung, auf welcher die Dokumentationszentrale unter der Rubrik E-Doc Dienstleistungen anbietet, in deutscher und französischer Sprache publiziert worden.

<http://www.parlament.ch/ed-ifla-frischknecht-1.pdf>

# La Centrale de documentation de l'Assemblée fédérale suisse: transmettre le savoir et l'information dans un environnement complexe

Rattachée aux services du Parlement, la Centrale de documentation est à la disposition des députés, des groupes parlementaires, des Services du Parlement et des personnes autorisées pour leur communiquer toutes informations ou documents dont ils ont besoin, pour les aider dans l'analyse de ces derniers et pour effectuer pour eux toutes recherches documentaires. Les députés peuvent y recourir pour la préparation d'exposés, d'interventions orales devant les conseils, d'interventions parlementaires, de conférences de presse, de discours, de visites à l'étranger, etc., ou encore pour l'étab-

lissement de dossiers documentaires sur une thématique spécifique.

Nous nous permettons d'attirer l'attention du lecteur sur la communication que M. Ernst Frischknecht, responsable de la Centrale de documentation, a présentée cette année au congrès annuel de l'IFLA dans le cadre d'une rencontre de la section Library and Research Services for Parliaments. Cette communication présente l'organisation et le fonctionnement de la Centrale de documentation, et rappelle les conditions auxquelles un service documentaire doit satisfaire pour pouvoir répondre aux beso-

ins d'un parlement national, s'agissant plus particulièrement de l'élément déterminant du suivi et de l'organisation de la transmission du savoir et de l'information.

Cette communication a été publiée en langues allemande et française sur le site Internet de l'Assemblée fédérale, sous la rubrique "E-Doc", qui regroupe différents services proposés par la Centrale de documentation (voir lien ci-dessous).

<http://www.parlament.ch/f/ed-ifla-frischknecht-1.pdf>

## Literaturhinweise / Littérature

**Ladner, Andreas: Kantonale Parteiensysteme im Wandel.** Eine Studie mit Daten der Wahlen in den Nationalrat und in die kantonalen Parlamente 1971-2003. Eine Publikation des Bundesamtes für Statistik.

Publikationsbestellungen (Fr. 8.-): Tel.: 032 713 60 60, Fax: 032 713 60 61, E-mail: [order@bfs.admin.ch](mailto:order@bfs.admin.ch)

**Schedler, Kuno / Kettiger, Daniel (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik.** Haupt 2003

Präsentationstext des Verlages: "Die Autoren zeigen auf, welche Ansätze des Politikeinbezugs in der Schweizer Modernisierungspraxis gewählt wurden und erläutern die Erfahrungen damit. Für die theoretische Auswertung bietet das Buch einen reichhaltigen Fundus an Fallbeispielen, für die praktische Umsetzung wertvolle Hinweise zu Lösungen, die zu mehr oder auch weniger Erfolg führten. Die Autoren stammen aus Politik, Wissenschaft, Beratung und Evaluation und beleuchten das Thema aus ihrer jeweiligen Perspektive. Insgesamt liegt hier ein Werk vor, das in seiner Art international einzigartig und nicht nur für die Schweiz relevant ist."

**LeGes - Gesetzgebung & Evaluation - Législation & Evaluation - Legislazione & Valutazione, 2003/2**

Schwerpunktthema dieses Heftes ist das neue Parlamentsgesetz. Le présent cahier traite essentiellement de la loi sur le parlement.

**Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz - ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit.** Tagung vom 21. März 2003; Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Bd. 44; Bern 2003. Mit Beiträgen betreffend Steuerung / Oberaufsicht durch das Parlament. Kann bestellt werden bei: [office@sgvw.ch](mailto:office@sgvw.ch)



# Preisausschreiben 2003

Bericht der Jury und Beschluss des Vorstandes der SGP vom 20. Juni 2003

Der Vorstand der SGP hat fünf Personen bestimmt, welche ihm als Jury einen Antrag zur Prämierung des Preisausschreibens 2003 zu stellen hatten.

Die Jury setzte sich wie folgt zusammen:

- Maria Anna Hutter, Sautière du Grand Conseil, Genf (Leitung)
- Prof. Ulrich Zimmerli, Muri
- Prof. Silvano Möckli, St. Gallen
- Moritz von Wyss, stv. Leiter Rechtsdienst, Parlamentsdienste, Bern
- Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter der Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Zürich

Die Jury hat sich bei ihrer Beurteilung an die folgenden, von Herrn Thomas Dähler, Präsident der Jury im Jahre 1999 entwickelten und auch im Jahre 2001 angewandten Kriterien gehalten:

## I. Praktischer Nutzen

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

## II. Inhalt

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

## III. Form und Stil

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

## IV. Allgemeine Beurteilung (massgebend für Bewertung)

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

Insgesamt sind **fünf Arbeiten** eingereicht worden (davon zwei von derselben Autorin):

- A. Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren (*Dissertation*)
- B. Personalwirtschaftliche Aspekte des schweizerischen staatlichen Milizsystems am Anfang des XXI. Jahrhunderts (*Lizenzatsarbeit*)
- C. Privatisierung des Flughafens Zürich, Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament (*Semesterarbeit*)
- D. Innensicht eines kantonalen Parlaments (*Memoire*)
- E. Parlamentsreform am Beispiel des Ständerates: Funktionen, Wirkungen und Alternativen (*Aufsatz*)

Die Arbeiten wurden dieses Mal, im Gegenteil zu den zwei ersten Preisausschreiben von 1999 und 2001, nicht anonymisiert.

Die Jurysitzung fand am 20. Juni 2003 in Bern statt. Herr Prof. Möckli (entschuldigt wegen Auslandsaufenthalt) hatte seine Beurteilung, wie auch die anderen Jurymitglieder, schriftlich eingebracht.

## Die Jury kam zu folgenden Schlussfolgerungen:

Die fünf eingereichten Arbeiten sind sehr unterschiedlich in Bezug auf die gewählten Themen.

Aus den schriftlichen Stellungnahmen der Jurymitglieder ging bereits hervor, dass die Arbeit **"Innensicht eines kantonalen Parlaments"** prämiierungswürdig sein könnte. An der Sitzung wurden alle Stellungnahmen verglichen und diskutiert. Das entscheidende Kriterium war schlussendlich der stärkste Bezug zum Parlament. Die betroffene Arbeit zeichnet sich durch eine originelle Themenwahl und fleissige Recherche aus. Die umfangreiche und interessante Fragestellung und die gute Verarbeitung der Ergebnisse können für Parlamente auf allen Ebenen, die Parlamentsdienste und die Presse von praktischem Nutzen sein. (Das Genfer Parlament hat übrigens dieses Jahr eine ähnliche Arbeit in Auftrag gegeben). Im weiteren ist die Arbeit gut aufgebaut, übersichtlich gestaltet und leicht lesbar.

**Aufgrund dieser Ueberlegungen stellte die Jury den Antrag, Frau Cécile Küng, für ihr Memoire "Innensicht eines kantonalen Parlaments" einen Preis von 3000 Fr. zu vergeben.**

**Der SGP-Vorstand folgte diesem Antrag an seiner Sitzung vom 20. Juni 2003 in Bern.**

Die Preisübergabe soll zu Beginn der Jahresversammlung in Uri (20. September 2003) erfolgen.

Die Jury ist der Ansicht, dass für das nächste Preisausschreiben ein Thema mit engerem Bezug zum Parlamentsrecht vorgegeben werden könnte.



# Résultats du concours 2003

Rapport du jury et décision du comité de la SSP, du 20 juin 2003

Le comité de la SSP a constitué un jury de cinq personnes chargé d'évaluer les travaux reçus et de proposer un palmarès pour le concours 2003.

Membres du jury:

- Mme Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil de la République et Canton de Genève (présidence)
- M. Ulrich Zimmerli, prof., Muri
- M. Silvano Möckli, prof., St-Gall
- M. Moritz von Wyss, responsable suppléant du service juridique, Services du Parlement, Berne
- M. Bruno Rickenbacher, chef des services parlementaires, Grand Conseil du canton de Zurich

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

## I. Utilité pratique

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

## II. Fond

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

## III. Forme

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

## IV. En général (critères déterminants)

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

Cinq travaux ont été présentés (dont deux du même auteur), à savoir:

- A. Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren (*thèse de doctorat*)
- B. Personalwirtschaftliche Aspekte des schweizerischen staatlichen Milizsystems am Anfang des XXI. Jahrhunderts (*mémoire de licence*)
- C. Privatisierung des Flughafens Zürich, Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament (*travail de fin de semestre*)
- D. Innensicht eines kantonalen Parlaments (*mémoire*)
- E. Parlamentsreform am Beispiel des Ständerates: Funktionen, Wirkungen und Alternativen (*dissertation*)

Contrairement aux concours de 1999 et de 2001, cette année, les travaux n'ont pas été évalués sous couvert de l'anonymat.

Le jury s'est réuni le 20 juin 2003 à Berne pour procéder à l'évaluation des travaux sur la base des avis écrits rédigés par ses membres. M. le prof. Möckli n'a toutefois pas pu participer au débat, pour cause de séjour à l'étranger.

À l'issue de la délibération, le jury est arrivé à la conclusion suivante:

Les travaux présentent tous un niveau scientifique très élevé, et sont en rapport plus ou moins étroit avec le droit parlementaire.

Dès la lecture des avis écrits fournis par les membres du jury, il est apparu que le mémoire "**Innensicht eines kantonalen Parlaments**" était en bonne position pour obtenir un prix. Au cours de la séance, tous les avis ont été comparés et discutés, jusqu'à ce que le jury opte finalement pour le travail étant le plus en rapport avec le Parlement. Le mémoire de Mme Cécile Küng se distingue par l'originalité du sujet, la qualité des recherches effectuées et la précision avec laquelle ont été traitées toutes les données. Bien construit et bien écrit, ce travail est clair et facile à lire, et répond parfaitement aux exigences requises pour l'obtention d'un prix de la SSP : la problématique et le traitement des résultats peuvent être d'une utilité pratique pour tous les parlements, services parlementaires et organes de presse. (Il est d'ailleurs à noter que le parlement genevois a commandé cette année un travail similaire.)

**Au vu de cette évaluation, le jury a proposé d'attribuer à Mme Cécile Küng un prix de 3000 francs pour son mémoire "Innensicht eines kantonalen Parlaments".**

**Le comité de la SSP s'est rallié à cette proposition lors de sa séance du 20 juin 2003 à Berne.**

Le prix sera décerné au début de la prochaine assemblée générale, le 20 septembre 2003 à Uri.

En vu du prochain concours, le jury estime que les candidats devraient veiller, dès le choix du sujet, à présenter un travail qui soit en rapport étroit avec le droit parlementaire.



# Il premio della società 2003

Rapporto della giuria e decisione del comitato della SSP del 20 giugno 2003

Il comitato della SSP ha designato una giurida di cinque persone al fine di formulare una proposta per il conferimento del premio.

La giuria era composta nel seguente modo:

- Maria Anna Hutter, segretaria generale del Gran Consiglio, Ginevra (direzione)
- prof. Ulrich Zimmerli, Muri
- prof. Silvano Möckli, San Gallo
- dott. Moritz von Wyss, sost. capo del servizio giuridico, servizi del parlamento, Berna
- dott. Bruno Rickenbacher, capo dei servizi del parlamento del Gran Consiglio zurighese, Zurigo

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

## I. Utilità pratica

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

## II. Contenuto

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

## III. Forma e stile

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

## IV. Valutazione generale (determinante per l'apprezzamento)

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

Complessivamente sono stati inoltrati cinque lavori (di cui due della stessa autrice):

- A. *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren (tesi di laurea)*
- B. *Personalwirtschaftliche Aspekte des schweizerischen staatlichen Milizsystems am Anfang des XXI. Jahrhunderts (lavoro di licenza)*
- C. *Privatisierung des Flughafens Zürich, Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament (seminario)*
- D. *Innensicht eines kantonalen Parlaments (mémoire)*
- E. *Parlamentsreform am Beispiel des Ständerates: Funktionen, Wirkungen und Alternativen (saggio)*

Contrariamente a quanto accaduto nelle edizioni del 1999 e 2001, questa volta i lavori non sono anonimi.

La seduta della giuria si è tenuta il 20 giugno 2003 a Berna. Il professor Möckli (scusato per soggiorno all'estero) ha presentato la sua valutazione per iscritto come pure gli altri membri della giuria.

## La giuria è giunta alla seguente conclusione:

Dal punto di vista scientifico, i cinque lavori mostrano un livello encomiabile mentre il diritto parlamentare è trattato con più o meno accuratezza a seconda del lavoro.

Era già chiaro al momento della lettura dei pareri che il lavoro "**Innensicht eines kantonalen Parlaments**" era uno dei più probabili candidati alla vittoria. Durante la seduta sono stati confrontati e discussi tutti i pareri. Alla fine la giuria ha deciso all'unanimità di premiare il lavoro con la più stretta relazione con il Parlamento. Il lavoro di Cécile Küng si distingue per l'originalità della scelta dell'argomento, per le solide ricerche e per l'elaborazione estremamente accurata del voluminoso materiale; è ben strutturato, formulato chiaramente e con stile fluente e facilmente comprensibile. Sotto ogni aspetto, risponde a tutti gli esigenti parametri che valgono per un premio della SSP. L'interessante formulazione della problematica e la buona elaborazione dei risultati possono essere utili a parlamenti di tutti i tipi, a servizi parlamentari e alla stampa. (tra l'altro proprio quest'anno il Parlamento ginevrino ha assegnato un lavoro simile)

**In ragione di tali riflessioni, la giuria assegna a Cécile Küng per il suo mémoire "Innensicht eines kantonalen Parlaments" un premio di 3000 franchi.**

**Il comitato della SSP ha dato seguito a questa proposta in occasione della sua seduta del 20 giugno 2003 a Berna.**

La premiazione avrà luogo all'inizio dell'Assemblea annuale (Uri, 20 settembre 2003).

La giuria è del parere che, tenendo conto degli interessati, dovrebbe essere dato particolare risalto già alla scelta dell'argomento per il prossimo concorso alla stretta relazione con il diritto parlamentare.



# 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, T: 041 228 51 10, 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

### Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringkengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

### Kantonsrat Appenzell IR

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

### Kantonsrat Appenzell AR

Erich Niederer, Ratsschreiber, 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, Staatkanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sk.sg.ch



**Grosser Rat Graubünden**

Domenic Ross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@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**

Dr. Paul Roth, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: paul.roth@kttg.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, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 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, F: 022 327 06 06, 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**

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@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**

Elisabeth Zürcher, Ratssekretärin, Grosser Gemeinderat Köniz, Ratssekretariat, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970 92 04, F: 031 970 92 17, E: elisabeth.zuercher@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**

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

**Stadt Zürich**

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12, E: daniel.reuter@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

