

März 2004 – Nr. 1 – 7. Jahrgang
Mars 2004 – No. 1 – 7ème année
Marzo 2004 – No. 1 – settimo anno



PARLAMENT
PARLEMENT
PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Die Grösse von Parlamenten

La taille des parlements

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Kanton Zürich, Kanton Obwalden, Kanton Zug, Kanton St. Gallen,
Davos, Kloten



Editorial: Kleinere Parlamente – billigere Parlamente?	Seite 3
Schwerpunkt - Le thème - Il tema Die Grösse von Parlamenten La taille des parlements	Seite 4
Hans Hirter: Die Grösse eines Parlamentes aus politologischer Sicht	Seite 4
Kurt Nuspliger: Kanton Bern: Grosser Rat mit 160 Mitgliedern (avec résumé en français)	Seite 6
Fritz Brechbühl: Verkleinerung des Solothurner Kantonsrates von 144 auf 100 Mitglieder	Seite 8
Olivier Rapin: Le Grand Conseil vaudois: De 200 députés à 150 députés en mois de 10 ans	Seite 10
Adrian Schmid: Die Reduktion der Mitgliederzahl des aargauischen Grossen Rates von 200 auf 140 Mitglieder	Seite 11
Mitteilungen – Nouvelles – Notizie	
Zürich: ganzer Kanton bildet Wahlkreisverband	Seite 12
Kanton Obwalden: Aufnahme der Parlamentsreform	Seite 14
Kanton Zug: Kleine Parlamentsreform: "Demokratisierung" interkantonaler Verträge	Seite 15
Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton St. Gallen: Versuch abgebrochen	Seite 16
Strukturreform für die Davoser Behörden, insbesondere die Veränderungen beim Grossen Landrat	Seite 17
Kloten: Gemeinderatstag 2004	Seite 18
Hinweise – Pour en savoir plus	Seite 19
Assamblea annuale 2004 della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP) / Jahrestagung 2004 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) / Assemblée annuelle 2004 de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)	Seite 21
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	



Kleinere Parlamente – billigere Parlamente?

Ein Blick in dieses Heft zeigt, dass es heute offenbar Mode ist, nach kleineren Parlamenten zu rufen. Wie der Erfolg entsprechender Vorlagen zeigt, ist dieser Ruf offensichtlich auch populär. Damit wird auch schon eines der möglichen Hauptmotive für diese "Reformen" erkennbar. Wenn es mehr um die Popularität einer Forderung als um das effektive Resultat der Forderung geht, so darf man dies als Populismus bezeichnen.

Der Populismusverdacht erhärtet sich, wenn die vorgebrachten Motive für die Parlamentsverkleinerung näher betrachtet werden. Zum Beispiel fordern die Jungfreisinnigen eine Verkleinerung des Nationalrates auf 150 Mitglieder und begründen dies ausschliesslich mit den ihrer Ansicht nach heute zu hohen Kosten für die Beantwortung der persönlichen Vorstösse (Medienmitteilung vom 3. Oktober 2003). Nichts ist populärer als Sparen, solange es mich anscheinend nicht selber trifft, sondern auf Kosten der "classe politique" geht! Aber auch in der Botschaft des bernischen Grossen Rates – selbst Teil der "classe politique" – an die Stimmberechtigten für die Volksabstimmung vom 22. September 2002 steht als Argument für die Verkleinerung an erster Stelle: "Ein kleineres Parlament arbeitet effizienter (kürzere Beratungszeiten, weniger Anträge)". Zum *populistischen Motiv* gesellt sich das *technokratische Motiv*. Technokrat sei hier definiert als eine vor allem unter Chefbeamten und Experten verbreitete Spezies, welche sich im Besitz der objektiven Wahrheit glaubt und demokratische Entscheidungsprozesse als lästige Störfaktoren empfindet. Das Lieblingswort des Technokraten ist die *Effizienz*. Warum eine Vorlage im Parlament zerreden, wenn die Spezialisten die richtige Lösung bereits gefunden haben?

Vollends unnützlich ist ein Grossteil der parlamentarischen Vorstösse, welche bloss Regierung und Verwaltung ablenken von der Erfüllung ihrer (von ihnen selbst definierten) Aufgaben. Auch Parlamentarier polemisieren übrigens häufig und gerne gegen die zu vielen Anträge und Vorstösse ihrer Kollegen, welche die gewünschte Beschränkung auf das Wesentliche vermissen lassen. Unwichtig sind dabei natürlich immer nur die Anträge und Vorstösse der politischen Gegner, nicht die eigenen Anträge und Vorstösse...

Damit soll nicht gesagt sein, dass die Forderung nach einer Verkleinerung eines Parlamentes immer nur populistisch oder technokratisch motiviert sein kann. Es ist durchaus denkbar, dass die *Aufgaben eines Parlamentes* auch mit einer kleineren Anzahl von Mitgliedern in derselben Qualität erfüllt werden können. Das ist die entscheidende Frage: *Wie viele Mitglieder braucht es zur Aufgabenerfüllung?* Voraussetzung zur Beantwortung dieser Frage wäre aber eine *Definition der Aufgaben*. Hier liegt das Manko der aktuellen "Reform"-Diskussion. Zumindest teilweise wird in dieser Diskussion die *Repräsentationsaufgabe* des Parlamentes berücksichtigt. Die angemessene Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsschichten erfordert eine bestimmte Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern – dafür wehren sich die Regionen und Minderheitsparteien. Kaum berücksichtigt wird in der aktuellen Diskussion der Konnex zwischen der Mitgliederzahl und der Erfüllung der *Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben* eines Parlamentes. Diese Aufgaben werden immer anspruchsvoller; zu ihrer Erfüllung braucht ein Parlament, brauchen insbesondere auch seine Kommissionen bestimmte personelle Kapazitäten. Soll die Arbeit auf weniger Köpfe

verteilt und damit der Milizcharakter des Parlamentes weiter ausgehöhlt werden? Dann wird aber das Parlament kaum billiger werden. Oder soll auf Aufgaben verzichtet werden, sollen Regierung und Verwaltung weniger kontrolliert werden, soll der parlamentarische Input in die Gesetzgebung vermindert werden? Die technokratische Argumentation vieler "Parlamentsverkleinerer" deutet in diese letztere Richtung. *So bekommen wir ein billigeres Parlament – dies kann uns teuer zu stehen kommen.* Dass damit Demokratie abgebaut wird, wollen viele mangels Reflexion über die Anforderungen an demokratische Entscheidungsprozesse nicht wahrhaben. Demokratie bedeutet aber nun mal zeitintensive öffentliche Diskussion und effizienzbremsende Hemmung von Machtausübung. Dafür gewinnt staatliches Handeln die nötige Legitimation, damit es dauerhaft und nachhaltig wirken kann.



Martin Graf
Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidg. Räte, Sekretär SGP

Ihr kritisches Feedback interessiert uns!
Es dürfen auch nur zwei Sätze sein. Ihr drucken sie gerne in der nächsten Nummer unseres Heftes (ruth.luethi@pd.admin.ch).

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: 31. Juli 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).

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

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

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

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

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 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).

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: 31 luglio 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).



Die Grösse eines Parlaments aus politologischer Sicht

Hans Hirter, Politologe, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Die Grösse eines Parlaments ist eine Frage, die in der Politik nur selten ernsthaft diskutiert wird. Bei der Bestimmung der Sitzzahl orientiert man sich meist nicht an funktionalen Überlegungen, sondern an historischen Vorläufermodellen (so etwa im 19. Jahrhundert in den drei Kantonen Aargau, Bern und Waadt am Rat der Zweihundert des alten bernischen Patrizierstaates, welchem ja alle drei angehört hatten). Ist die Sitzzahl einmal festgelegt, wird in der Regel lange daran festgehalten. Auch bei Parlamentsreformen blieb diese Frage lange Zeit jeweils im Hintergrund. Viel umstrittener und in den politischen Auswirkungen auch wesentlich bedeutsamer sind die Wahlsysteme (also Proporz oder Majorz, Sperrklauseln und die Grösse und Bildung der Wahlkreise). Erst in den letzten Jahren ist, zumindest in den Schweizer Kantonen, das Interesse der Politik an der Grösse eines Parlaments geweckt worden. Anlass dazu waren Forderungen von zumeist bürgerlicher Seite nach einem effizienteren und damit auch kostengünstigeren Ratsbetrieb.

Dieses lange Zeit vorherrschende, und ausserhalb der Schweiz immer noch bestehende Desinteresse der Politik an der Frage nach der Grösse eines Parlaments findet seinen Niederschlag auch in der Wissenschaft. Es existieren sehr viele Analysen über die Wahlsysteme und ihre Auswirkungen auf das politische System und die darin agierenden Parteien¹. Man stösst in der wissenschaftlichen Literatur auch auf eine Vielzahl von Untersuchungen zum Funkzionieren eines Parlaments, also zu seinen Kommissionen, Fraktionen, Instrumenten und so weiter. Zu dessen Grösse findet man aber praktisch nichts.

In seinem Kommentar zur (alten) schweizerischen Bundesverfassung schreibt der Staatsrechtler Jean-François Aubert, dass die Grösse eines Parlaments ein freier politischer Entscheid sei. Die Mitgliederzahl darf nach Aubert nicht zu klein sein, um den Unterschied zu einem Regierungskollegium oder einer Expertenkommission zu

betonen. Vor allem muss sie gross genug sein, um die Vielfalt einer pluralistischen Gesellschaft ausreichend abzubilden. Andererseits darf nach Aubert ein Parlament auch nicht zu gross sein, da sonst seine Handlungsfähigkeit beeinträchtigt würde². Mit diesen beiden Ecksteinen zur Bestimmung der optimalen Grösse eines Parlaments, der Repräsentationsfunktion und der Arbeitseffizienz, wollen wir uns in diesen einleitenden Bemerkungen zu den Erfahrungsberichten aus den Kantonen etwas näher auseinandersetzen.

1. Die Repräsentationsfunktion des Parlaments

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die zur Zeit existierenden nationalen Parlamente zwischen rund 50 und 800 Sitze zählen: Im europäischen Raum finden wir die kleinsten in Island und Zypern mit 42 resp. 50 Mitgliedern; über die grössten verfügen Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien mit jeweils rund 600 Abgeordneten. Generell besteht ein gewisser, aber nicht direkt proportionaler Zusammenhang zwischen Parlamentsgrösse und Bevölkerungszahl. Je mehr Bürgerinnen und Bürger zu vertreten sind, desto mehr Mitglieder zählt in der Regel ein Parlament. Die Grösse des Territoriums spielt hingegen keine Rolle: so sitzen zum Beispiel im australischen Parlament lediglich 125 Abgeordnete³.

Das gleiche Bild ergibt sich auch bei den Teilstaaten eines Landes. In Deutschland haben die bevölkerungsmässig kleinen Stadtstaaten Bremen und Hamburg die kleinsten Parlamente (rund 100 Mitglieder), die bevölkerungsreichsten Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen weisen die grössten auf. Entsprechend sieht es in der Schweiz aus: Appenzell-Innerrhoden hat 46 Parlamentsmitglieder, 14 Kantone weisen zwischen 80 und 130 Sitze auf, und die bevölkerungsreichsten Kantone Zürich, St. Gallen und Waadt (180) sowie Bern und Aargau (bisher 200, ab den nächsten Wahlen 160 resp. 140) haben auch die grössten Parlamente⁴. Analoges

gilt auch für die Stadt- und Gemeindeparlamente: deren Mitgliederzahl bewegt sich in der Schweiz zwischen 30 (in vielen kleineren Städten) und 125 (in Zürich).

Mit dieser groben Anpassung der Parlamentsgrösse an die Einwohnerzahl einer politischen Einheit wird versucht, im Parlament eine möglichst gute Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf ihre politischen Ideen und ihre territoriale Herkunft zu erreichen.

Für die proportionale Vertretung der einzelnen politischen Gruppierungen spielt allerdings die Parlamentsgrösse keine Rolle. Ob eine kleine Partei den Sprung ins Parlament schafft, ist im Proporzsystem weitgehend von der Wahlkreisgrösse (natürliche Sperrklausel) und allfälligen rechtlichen Sperrklauseln abhängig. Dies sei an einem Beispiel dargestellt: Bei einem Parlament mit 100 Mitgliedern und fünf Wahlkreisen mit je 20 Mandaten braucht eine Partei in einem Wahlkreis knapp 5% der Stimmen für ein Vollmandat⁵, d.h. einen sicheren Sitz. In einem doppelt so grossen Parlament mit 200 Mandaten, aber mit 20 Wahlkreisen mit je 10 Mandaten müsste sie hingegen gut 9%⁶ Wähleranteil für dieses Vollmandat erzielen.

Mehr Bedeutung hat die Grösse des Parlaments für die Vertretung der geografischen Gebiete. Je grösser ein Parlament, umso kleiner wird in einer politischen Einheit die Zahl der Bürger, die von einem Parlamentsmitglied vertreten werden. In den schweizerischen Kantonen ist die Verteilung am feinsten in Appenzell Innerrhoden, wo auf 324 Einwohner ein Parlamentsmandat kommt. Am grössten ist sie in Zürich mit rund 6500 Einwohner je Sitz und in Bern mit 4700 (nach der Reduktion auf 160 werden es knapp 5900 sein). Auf nationaler Ebene sind diese Vertretungszahlen natürlich wesentlich grösser (für die Schweiz 1:36'000, für Deutschland 1:125'000). Selbstverständlich spielt aber auch für die regionale Repräsentation die Wahlkreisgeometrie eine wichtige Rolle. Besteht in einer politischen Einheit nur ein einziger Wahlkreis (wie z.B. im Kanton Genf) ist keine Gewähr für eine proportionale Vertretung aller Regionen vorhanden. Am besten

¹ Vgl. z.B. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen 2000.

² Jean-François Aubert e.a. (Hg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Loseblattsammlung, Art. 72, Basel 1996.

³ Vgl. dazu Philip Laundy, *Les parlements dans le monde contemporain*, Lausanne 1989.

⁴ In Bern und im Aargau sind die Reduktionen vom Volk 2002 resp. 2003 gutgeheissen worden.

⁵ Gemäss der in der Schweiz vorwiegend üblichen Zuteilungsmethode gemäss Hagenbach-Bischoff genau 4,8% (100:21).

⁶ Genau 9,1% (100:11).



ist diese regionale Vertretung garantiert bei einem Majorzsystem mit lauter Einerwahlkreisen wie in Grossbritannien oder Frankreich; dies geschieht dann allerdings zu Lasten der Repräsentativität in Bezug auf die politischen Einstellungen, da hier kleinere Parteien praktisch keine Erfolgchancen haben.

Zusammenfassend gilt, dass die Parlamentsgrösse zwar in einer gewissen Relation zur Einwohnerzahl stehen sollte, sie aber keine entscheidende Rolle spielt für die Frage der Vertretung der unterschiedlichen politischen und regionalen Interessen. Ausschlaggebend sind hier Wahlsystem, Wahlkreisgrösse und Wahlkreisgeometrie.

2. Parlamentsgrösse und Funktionen eines Parlaments

Ein erster Anhaltspunkt für die optimale Grösse eines Parlaments unter dem Aspekt seiner Effizienz ergibt sich von den Aufgaben her, die ein Parlament zu erfüllen hat. Aus den oben angestellten Zahlenvergleichen geht hervor, dass nationale Parlamente in der Regel mehr Mitglieder zählen als solche von Gliedstaaten (z.B. Kantone) und diese wiederum mehr als städtische Parlamente. Diese Abstufung macht Sinn; denn der Arbeitsaufwand in einem nationalen Parlament beinhaltet mehr Bereiche (so etwa Aussenpolitik, Armee) als in einem Kantonsparlament. Zudem ist die Gesetzgebungsarbeit auch bei stark föderalistisch geprägtem Staatsaufbau auf Landesebene umfassender als in den Gliedstaaten. Für letztere ist der Rahmen mit nationalen Vorgaben (Rahmengesetzen) oft bereits weitgehend abgesteckt und es geht vielfach nur noch um die Umsetzung übergeordneter Bestimmungen.

Ein zweiter Anhaltspunkt für die Bestimmung einer optimalen Parlamentsgrösse ist die Organisation der Arbeit im Parlament. Eine sehr wichtige Rolle spielen bei dieser Arbeit die Kommissionen und die Fraktionen.

Für sogenannte Arbeitsparlamente besteht der Grundsatz, dass jedes Parlamentsmitglied einerseits mindestens einer Parlamentskommission angehören soll. Andererseits ist darauf zu achten, dass die Abgeordneten nicht durch die Verpflichtung überfordert werden, in einer Vielzahl von Kommissionen mitwirken zu müssen. Unter Arbeitsparlamenten versteht man diejenigen, welche die Gesetzgebung wesentlich mitgestalten (also z.B. die schweizerische Bundesversammlung oder der amerikani-

sche Kongress) und nicht bloss die Vorlagen der Regierung je nach Fraktionszugehörigkeit ziemlich bedingungslos unterstützen oder ablehnen (wie z.B. das englische Parlament)⁷. Die Anzahl der Kommissionen kann variieren. Sie orientiert sich in der Regel an der Anzahl der eigenständigen politischen Bereiche (oft auch an der Anzahl der entsprechenden Regierungsministerien) und beläuft sich in der Praxis auf ungefähr acht bis fünfzehn. Wenn man von der aus der betriebswirtschaftlichen Forschung und der politischen Praxis als ideal ausgewiesenen Kommissionsgrösse von 13-15 Mitgliedern ausgeht, ergibt sich eine maximale Zahl von ca. 180 Parlamentsmitgliedern, damit jedes in mindestens in einer Kommission Einsitz nehmen kann. Natürlich besteht die Möglichkeit, die Mitgliederzahl einer Kommission nach oben oder nach unten zu variieren. Sie darf aber nicht zu klein sein, um auch kleine Fraktionen in die Kommissionsarbeit einzubeziehen, und sie sollte auch nicht zu gross sein, um nicht ein Miniparlament, sondern eine arbeitsfähige Kommission zu haben. Neben den Kommissionen sind auch die Fraktionen für einen effizienten Ratsbetrieb wichtig, indem sie die Meinungen der einzelnen Abgeordneten bündeln, die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ihrer Mitglieder vorantreiben und die Diskussion strukturieren. Wir haben oben festgehalten, dass die Wahlchancen für die kleinen Parteien bei einem verkleinerten Parlament an sich nicht schlechter sind, weil dafür die Wahlkreisgrösse entscheidend ist. Nicht abstreiten lässt sich aber, dass in einem kleineren Parlament die einzelnen Fraktionen weniger Mitglieder haben werden. Bei einer radikalen Verkleinerung (z.B. auf 80) ergeben sich daraus für kleine Fraktionen Probleme, weil zuviel Arbeit (Fraktionsleitung, Fraktionssprecherin, Kommissionsitze etc.) auf zu wenig Köpfe verteilt werden muss.

Die Ratsgrösse ist für die Effizienz eines Parlaments also durchaus von Bedeutung. In den in der Schweiz in den letzten Jahren geführten Diskussionen über eine Verkleinerung der Parlamente standen allerdings nicht diese Organisations- und Effizienzüberlegungen im Vordergrund, sondern die Vermutung, dass mit dieser Massnahme finanzielle Einsparungen möglich wären. So wurde zum Beispiel vermutet, dass die Sitzungsdauer verkürzt würde, da es in den Debatten zu weniger Wortmeldungen kommen und die Anzahl der vom Plenum zu behandelnden persönlichen Vorstösse abnehmen werde. Ein Vergleich zwischen den beiden gleichberechtigten, aber

zahlenmässig sehr unterschiedlichen Ratskammern der Bundesversammlung legt nahe, dass diese Vermutungen empirische Evidenz haben. Die sich daraus ergebenden finanziellen Einsparungen für den Parlamentsbetrieb dürften sich angesichts der bescheidenen Entschädigungen der schweizerischen Parlamentarier (v.a. auf Kantons- und Gemeindeebene) jedoch in engen Grenzen halten. Mehr ins Gewicht fallen wird die bei einem kleineren Parlament zu erwartende Reduktion der persönlichen Vorstösse bei den Kosten der Verwaltung, verursacht doch die in der Regel sehr ausführliche Beantwortung dieser Vorstösse durch die Regierung einen grossen, bisher freilich noch nie bezifferten Aufwand.

⁷ Siehe dazu Klaus von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie*, Opladen 1999 (3. Aufl.), S. 218 ff. sowie Alois Ochsner, *Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament*, Entlebuch (Diss. St. Gallen) 1987, S. 1 f.



Kanton Bern: Grosser Rat mit 160 Mitgliedern

(avec résumé en français)

Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern

Am 22. September 2002 hiessen die Stimmberechtigten des Kantons Bern mit deutlichem Mehr zwei Vorlagen zur Parlaments- und Wahlkreisreform gut. Eine Verfassungsänderung, wonach der Grosse Rat von bisher 200 auf neu 160 Mitglieder verkleinert wird, wurde mit einem Ja-Stimmenanteil von 83,5 Prozent angenommen. An die neuen Gröszenverhältnisse angepasst wurden auch zwei parlamentarische Quoren für Referendumsabstimmungen. Eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte erzielte einen Ja-Stimmenanteil von 72,6 Prozent. Nach dieser Gesetzesänderung wird der Grosse Rat neu in 8 Wahlkreisen gewählt. Diese ersetzen das bisherige gemischte System aus 9 Wahlkreisverbänden und fünf selbstständigen Wahlkreisen. Eine Stimmrechtsbeschwerde gegen die Gesetzesänderung wurde vom Bundesgericht abgewiesen (1 P. 555/2002). Die neuen Bestimmungen kommen bei den Gesamterneuerungswahlen des bernischen Grossen Rates im Jahre 2006 erstmals zur Anwendung.

1. Die Grundzüge der neuen Regelung

Die 160 Mitglieder des Grossen Rates werden wie bisher für eine vierjährige Amtsdauer gewählt. Die Mandate werden entsprechend der Einwohnerzahl den 8 Wahlkreisen zugeordnet. Auf Verfassungsebene wird für die französischsprachige Minderheit ein besonderer Schutz vorgesehen. Dem Wahlkreis Berner Jura werden 12 Mandate garantiert. Damit wird dieser sprachlichen und territorialen Minderheit eine überproportionale Vertretung eingeräumt. Die 12 Mandate entsprechen der Sitzzahl, welche der Berner Jura bereits in einem Grossen Rat von 200 Mitgliedern beanspruchen kann. Der Bundesrat bezeichnete diese Regelung in der Botschaft zum Gewährleistungsbeschluss als bundesrechtskonforme massvolle Bevorzugung einer regionalen Minderheit (BBL 2003 3391). Die Verfassung legt überdies fest, dass eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen ist. Das Gesetz über die politischen Rechte bestimmt, dass die französischsprachige Bevölkerung des Wahlkreises Biel-Seeland

gemäss ihrem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung Anspruch auf Sitze im Grossen Rat hat.

In jedem Wahlkreis sind zwischen 12 und 29 Sitze zu vergeben. Die meisten Wahlkreise umfassen mehrere Amtsbezirke. Jedem Amtsbezirk wird mindestens ein Sitz garantiert. Mit der Sitzgarantie für die 26 Amtsbezirke wird sichergestellt, dass alle Regionen im Parlament über Sitz und Stimme verfügen.

Der Grosse Rat soll als Volksvertretung ein möglichst repräsentatives Bild der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Regionen und politischen Kräfte innerhalb des Kantons darstellen. Die Reform wird diesen Ansprüchen gerecht: Die Wahlkreise sind hinreichend gross, so dass sich auch kleinere politische Gruppierungen Chancen auf eine Vertretung im Parlament ausrechnen können. Die bernische Lösung trägt auch der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Mindestgrösse von Wahlkreisen Rechnung. Nach der bundesgerichtlichen Praxis gewährleistet die Wahlrechtsgleichheit neben der Zählwertgleichheit auch die Gleichheit der Stimmkraft. In allen Verhältniswahlkreisen soll ein möglichst gleich bleibendes Verhältnis von Sitzen zur Einwohnerschaft bestehen. Allen Stimmen soll auch derselbe Erfolg zukommen (Erfolgswertgleichheit, BGE 129 I 185, 199; vgl. auch BBL 2003 3391).

Das bisherige Verfahren der Sitzzuteilung in Wahlkreisverbänden war kompliziert. Die neue Lösung mit 8 Wahlkreisen ist wesentlich einfacher und transparenter. Schwer nachvollziehbare Umverteilungen innerhalb der Wahlkreisverbände werden in Zukunft nicht mehr nötig sein. Vorbehalten bleibt ein Sonderfall: Zu Umverteilungen innerhalb der gemischtsprachigen Listengruppen derselben politischen Gruppierung kann es im Wahlkreis Biel-Seeland kommen, wenn der Vertretungsanspruch der französischsprachigen Minderheit nicht auf Anhieb sichergestellt werden kann.

2. Die Entstehungsgeschichte

Seit dem Jahre 1921 werden die Mitglieder des Grossen Rates des Kantons Bern nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Im Jahre 1953 wurde die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates auf 200 begrenzt. Trotz der Verkleinerung des bernischen Territoriums – Gründung des Kantons Jura im Jahre

1979, Übertritt des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft im Jahre 1994 – blieb die Zahl von 200 Ratsmitgliedern erhalten. Bereits bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung wurde im Jahre 1992 der Antrag auf Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder gestellt. Das Parlament kam damals zum Schluss, dass dieses Anliegen besser im Rahmen einer Teilrevision der Verfassung realisiert werden sollte. In der zweiten Hälfte der 1990-er Jahre wurde das Thema wiederholt aufgegriffen. Im Januar 1999 überwies der Grosse Rat drei Motionen aus dem Kreis der Regierungsparteien, welche die Verkleinerung des Parlaments auf 160 Ratsmitglieder zum Ziel hatten. Kontrovers blieb damals und auch später im Rahmen des Abstimmungskampfes vor dem 22. September 2002 die Neugestaltung der Wahlkreise.

3. Argumente für und gegen die Verkleinerung des Grossen Rates

Für die Verkleinerung des Grossen Rates von 200 auf 160 Mitglieder wurden im Rahmen der Volksabstimmung die folgenden Argumente ins Feld geführt:

- Ein kleineres Parlament arbeitet effizienter. Es gibt weniger Vorstösse, die Beratungszeiten sind kürzer.
- Die Stellung der einzelnen Ratsmitglieder wird aufgewertet.
- Die Verkleinerung des Grossen Rates entspricht den neuen territorialen Gegebenheiten des Kantons Bern.
- Die Verkleinerung des Parlaments ist auch ein generelles Signal für die Reform staatlicher Institutionen.

Die Gegner der Vorlage argumentierten wie folgt:

- Die Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder ist nicht mit einer echten Effizienzsteigerung verbunden.
- Die Verkleinerung des Grossen Rates vergrössert den Graben zwischen der Bevölkerung und dem Parlament.
- Mit der Verkleinerung des Grossen Rates steigt die Belastung der einzelnen Ratsmitglieder.
- Das Parlament des Kantons Bern ist im Vergleich mit anderen Kantonen nicht zu gross. Der zweitgrösste Kanton der Schweiz braucht ein Parlament mit 200 Mitgliedern, damit der geographischen, sprachlichen, wirtschaftlichen, kulturel-



len und sozialen Vielfalt Rechnung getragen werden kann.

- Es besteht die Gefahr, dass die kleineren Parteien aus dem Grossen Rat verdrängt werden.

4. Die Argumente zur Wahlkreisreform

Die Befürworter der Wahlkreisreform vertraten die folgende Auffassung:

- Wenn die Mitgliederzahl des Grossen Rates auf 160 gesenkt wird, muss zwingend auch die Zahl der Wahlkreise verkleinert werden. In jedem Wahlkreis sollen mindestens zwölf Mandate zu vergeben sein, damit auch kleinere Gruppierungen eine Chance auf Erringung eines Mandates haben.
- Die Ansprüche der französischsprachigen Minderheit werden durch besondere Regeln berücksichtigt.
- Mit der Abschaffung der Wahlkreisverbände wird das Wahlverfahren einfacher und transparenter.
- Die Stimmkraft der einzelnen Wählerinnen und Wähler erhöht sich, weil in grösseren Wahlkreisen die Zahl der zu vergebenden Mandate grösser ist.
- Die Vertretung aller 26 Amtsbezirke kann auch bei der Bildung von 8 Wahlkreisen sichergestellt werden.
- Die Hürde für das Erreichen eines Sitzes im Grossen Rat wird für die Parteien in den meisten Wahlkreisen gesenkt.

Die Gegner der Wahlkreisreform vertraten eine andere Meinung:

- Die Randregionen erhalten weniger Sitze, weil sie von den bevölkerungsstarken Gebieten überstimmt werden.
- In grösseren Wahlkreisen – etwa im Wahlkreis Mittelland mit 173'748 Einwohnerinnen und Einwohnern und 29 zu vergebenden Mandaten – wird der Wahlkampf sehr aufwändig.
- Grössere Wahlkreise führen dazu, dass auch Splittergruppen Chancen auf eine Vertretung im Parlament haben. Dies führt zu einer Verlängerung der Debatten und zu einem Verlust an Effizienz.
- Den Amtsbezirken wird nur noch ein Mandat garantiert. Früher waren zwei Mandate zugesichert. Mit der neuen Regierung wird insbesondere die Vertretung des ländlichen Raumes geschmälert.
- Die Einteilung des Kantons in 14 Wahlkreise entspricht der Vielfalt des Kantons besser.

5. Umsetzungsarbeiten verlaufen plangemäss

Nachdem die Stimmberechtigten der Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder und der Wahlkreisreform am 22. September 2002 zugestimmt hatten, wurden die Umsetzungsarbeiten an die Hand genommen. Das Parlament stimmte am 9. Februar 2004 in zweiter Lesung einer Teilrevision des Grossratsgesetzes zu. Dabei hat sich Folgendes ergeben:

- Nach Artikel 8 des Grossratsgesetzes können mindestens fünf Ratsmitglieder eine Fraktion bilden. An dieser Regel soll auch nach einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder festgehalten werden.
- Verschiedene Quoren (Verlangen nach Diskussion bei Motionen, Postulaten und Interpellationen; Verlangen nach Namensaufruf bei Abstimmungen; Quorum für die Durchführung einer zweiten Lesung bei Gesetzen) werden an die neuen Grössenverhältnisse angepasst.
- Das Büro des Grossen Rates wird in bisheriger Grösse beibehalten. Auch die ständigen Kommissionen werden nicht verkleinert; sie werden an die Anforderungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung angepasst. Bei der Einsetzung besonderer Kommissionen kann die Präsidentenkonferenz im Einzelfall über die Kommissionsgrösse entscheiden.

Die Reform wird die politischen Parteien im Vorfeld der Grossratswahlen im Frühjahr 2006 vor neue Herausforderungen stellen. Sie müssen ihre politische Arbeit neu auf die 8 Wahlkreise ausrichten. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Parteien der Aufgabe nicht gewachsen wären. Ein wichtiger Faktor ist dabei auch die Zeit: Bis im Jahre 2006 können die erforderlichen organisatorischen Vorkehren getroffen werden.

Résumé

Canton de Berne: Grand Conseil de 160 membres

Kurt Nuspliger, chancelier du canton de Berne

Le 22 septembre 2002, le corps électoral du canton de Berne s'est prononcé, à une grande majorité, en faveur de deux projets, l'un concernant une réforme parlementaire, l'autre une réforme électorale. La modification de la Constitution nécessaire pour diminuer le nombre de députés du Grand Conseil de 200 à 160 a été acceptée à 83,5 pour cent. Quant à la modification de la loi sur les droits politiques, celle-ci a été approuvée à 72,6 pour cent. En vertu de celle-ci, le Grand Conseil est désormais élu dans huit cercles électoraux. Le système mixte des neuf groupements de cercles électoraux et des cinq cercles électoraux indépendants est abandonné. Ces nouvelles dispositions seront appliquées pour la première fois en 2006, à l'occasion des élections de renouvellement du Grand Conseil.

Les 160 membres du Grand Conseil continuent d'être élus pour un mandat d'une durée de quatre ans. Le nombre de mandats attribué à chacun des huit cercles électoraux est fonction du nombre d'habitants. Cependant, une protection spécifique est prévue au niveau constitutionnel en faveur de la minorité francophone. Ainsi, 12 mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. Une représentation non proportionnelle au nombre d'habitants est ainsi accordée à cette minorité territoriale et linguistique. Les 12 mandats correspondent au nombre de sièges auquel le Jura bernois avait droit dans le Grand Conseil à 200 membres. Par ailleurs, la Constitution précise qu'une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland. La loi sur les droits politiques dispose, quant à elle, que des sièges parlementaires sont garantis à la population francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland proportionnellement à la population totale du cercle électoral.

Dans chaque cercle électoral, entre 12 et 29 sièges doivent être attribués. La plupart des cercles électoraux comprennent plusieurs districts. Un siège au minimum est garanti à chaque district.



Verkleinerung des Solothurner Kantonsrats von 144 auf 100 Mitglieder

Fritz Brechbühl, Ratssekretär Solothurn

Ab Beginn der Amtsperiode 2005-2009 wird der Solothurner Kantonsrat definitiv nur noch 100 statt der heute noch 144 Mitglieder zählen. Das Volk hat einer entsprechenden Verfassungsänderung, die auf eine Volksinitiative der SVP zurückzuführen ist, zugestimmt.

1. Entstehungsgeschichte

In der Volksabstimmung vom 24. September 2000 wurde eine von der kantonalen SVP lancierte Volksinitiative "100 Kantonsräte sind genug" mit 48'120 zu 27'399 Stimmen angenommen. Demnach war der Kantonsrat von 144 auf 100 Mitglieder zu verkleinern und gleichzeitig waren die heute 10 Wahlkreise auf "maximal 7" zu reduzieren mit "möglichst gleichmässiger" Verteilung der Mandate auf die neuen Wahlkreise. Argumentiert wurde im Wesentlichen, dass ein verkleinertes Parlament kostengünstiger, effizienter und qualitativ besser arbeite. Ausserdem sei der Quotient von 1 Parlamentsmitglied pro 1703 Kantonseinwohnern und -einwohnerinnen zu klein. Damals stimmte das Volk nur über den Grundsatz ab, da die Initiative die Form der Anregung hatte. Nach der Annahme durch das Volk war es Aufgabe der Regierung, dem Kantonsrat innert 18 Monaten einen ausformulierten Entwurf zu unterbreiten.

Regierungs- und Kantonsrat unterbreiteten dem Volk in der Folge einen Gegenvorschlag, der fünf Wahlkreise vorsah. Damit wurden die Sitze zwar nicht "möglichst gleichmässig" verteilt, wie es die Volksinitiative wollte, dafür konnte die bestehende Amteistruktur beibehalten werden; zu beachten war zudem, dass die sog. "natürliche Sperrklausel" nicht zu hoch wurde. Darunter ist der Prozentsatz der Stimmen zu verstehen, der zur Erreichung eines Sitzes nötig ist. Je weniger Sitze in einem Wahlkreis zu vergeben sind, desto höher ist die natürliche Sperrklausel. Das Bundesgericht hat eine natürliche Sperrklausel von 10% als zulässig, eine solche von 20% aber als unzulässig bezeichnet. Berechnungsmodelle zeigten, dass es kaum möglich war, dieser Praxis unter Einhaltung der Vorgaben in der Initiative nachzuleben. Im Unterschied zur Volksinitiative "100 Kantonsräte sind genug" sah der Gegenvorschlag daher nur fünf Wahlkreise (die Amteien) vor. Aufgrund der unterschiedlichen Grösse konnten die 100 Sitze jedoch

nicht gleichmässig auf die Wahlkreise verteilt werden. Damit löste sich der Gegenvorschlag von der Vorgabe der Initiative. Es ergaben sich Sitzzahlen von 29 für die grösste Amtei, 13 für die kleinste. In der Volksabstimmung vom 3. März 2002 wurde dem Gegenvorschlag mit 51'719 Stimmen gegenüber der Initiative mit 43'316 Stimmen der Vorzug gegeben; die Verkleinerung des Kantonsrats wird bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen auf Beginn der Amtsperiode 2005-2009 wirksam.

2. Wahlkreiseinteilung

Das Repräsentationsprinzip verlangt, dass die Zahl der Mitglieder des Parlamentes eine angemessene Vertretung der Bevölkerung des Kantons insbesondere nach politischen, regionalen, konfessionellen, beruflichen sowie alters- und geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten erlaubt. Das Repräsentationsprinzip spricht daher eher für eine grössere Mitgliederzahl. Ob mit der Verkleinerung des Rates das Repräsentationsprinzip tangiert wird, hängt allerdings nicht nur von der Sitzzahl, sondern auch und vor allem von der Wahlkreiseinteilung und der damit verbundenen Zuteilung von Mandaten ab. Bei der Umsetzung der Initiative ging es daher nicht nur um die Verkleinerung des Kantonsrates von 144 auf 100 Mitglieder, sondern auch darum, dass die Wahlkreise neu definiert werden mussten. Man musste, um die Initiative zu erfüllen, die bisherigen zehn Wahlkreise (die Bezirke) aufgeben und neue Wahlkreise bilden. Dies war sehr schwierig, weil die Wahlkreise aus einem zusammenhängenden Gebiet bestehen sollten und Regionen nicht beliebig miteinander vereint werden konnten. Auch Gemeinden konnten nicht einfach aufgeteilt oder anderen Wahlkreisen zugeordnet werden, mit denen sie keine Grenze hatten. Nach den Vorgaben der Initiative sollte es nicht mehr als sieben Wahlkreise geben und die (neue) Zahl der Kantonsratsmitglieder sollte möglichst gleichmässig verteilt sein. Das bedeutete, dass die maximal sieben Wahlkreise möglichst gleich gross sein sollten, denn nur so ist die Zahl der Sitze möglichst gleichmässig verteilt. Als Lösung präsentierte der Regierungsrat eine Variante mit sieben Wahlkreisen, von denen der grösste 17 Mandate erhalten hätte, der kleinste 13. Diese Wahlkreiseinteilung stimmte allerdings nicht mehr mit den historisch

gewachsenen und gewohnten Amtei- und Bezirksstrukturen überein (je zwei Bezirke bilden zusammen eine Amtei). Regierungs- und Kantonsrat lehnten die konkretisierte Verfassungsänderung zur Volksinitiative "100 Kantonsräte sind genug" deshalb ab. Nicht die Verkleinerung des Parlamentes an sich, sondern die Wahlkreiseinteilung bzw. die zu starren Vorgaben der Volksinitiative waren für diese Ablehnung ausschlaggebend.

3. Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb

Die Effizienz eines Parlamentes hängt nicht in erster Linie von seiner Grösse ab. Die Grösse des Parlamentes ist aber wesentlich mitbestimmend dafür, welche Organisationsstruktur aufgebaut werden kann. Zu denken ist namentlich an den Kommissionsapparat, von dessen Effizienz im Parlamentsbetrieb viel abhängt. In der Verkleinerung des Rates wurde aber eine Massnahme gesehen, die in einem sich immer stärker wandelnden politischen und wirtschaftlichen Umfeld dazu beitragen konnte, den politischen Entscheidungsprozess zu beschleunigen. Der Regierungsrat stellte sich auf den Standpunkt, dass kleinere Parlamente in der Regel schneller und besser arbeiteten, weil die Entscheidungsprozesse und die Organisation einfacher seien. Hingegen würde die Arbeitslast der einzelnen Mitglieder zunehmen und die Anforderungen in Bezug auf die Verfügbarkeit steigen. Bei einer Reduktion der Sitzzahl auf 100 würde sich die Belastung der Ratsmitglieder jedoch nicht so stark erhöhen, dass die Aufgaben nicht mehr im Nebenamt erfüllt werden könnten. Allerdings sei nicht zu verkennen, dass die Belastung des einzelnen Ratsmitglieds auch unter der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) noch zunehmen werde. Im Parlament wurde kritisiert, dass - während laufender Arbeit einer parlamentarischen Reformkommission - eine bestimmte Sitzzahl für das Parlament fix festgelegt wurde, nach welcher sich dann die Strukturen des Parlamentes zu richten hatten. Es gab Stimmen, die die Meinung vertraten, das umgekehrte Vorgehen wäre besser gewesen, nämlich zuerst Definition der Aufgaben und Strukturen des Parlamentes und anschliessend Ableitung der erforderlichen Anzahl Mitglieder daraus. Mit Blick auf die im Kanton Solothurn



bevorstehende definitive und flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) mit ihren Auswirkungen auch auf den Parlamentsbetrieb wurde geltend gemacht, es sei noch nicht absehbar, ob 100 Parlamentsmitglieder zuviel oder zuwenig seien. Immerhin darf nicht übersehen werden, dass die parlamentarischen Kommissionen unter WoV eine noch wichtigere Rolle als bisher spielen und damit auch eine höhere Arbeitslast zu bewältigen haben werden. Das hat den Solothurner Kantonsrat dazu veranlasst, die Kommissionsgrösse so festzulegen, dass jedes der neu nur noch 100 Parlamentsmitglieder in einer Kommission nicht nur mitwirken kann, sondern faktisch auch muss. Damit soll einerseits die anfallende Arbeit so breit wie möglich abgestützt werden, andererseits soll es keine Parlamentsmitglieder mehr geben, die von der Kommissionsarbeit und damit auch von wesentlichen Informationen ausgeschlossen sind. Die sechs ständigen Kommissionen umfassen wie heute schon auch inskünftig 15 Mitglieder, so dass 90 Kantonsräte und Kantonsrätinnen je einen Kommissionssitz besetzen werden. Doppelmandate sollen grundsätzlich nur in besonderen Ausnahmefällen zugelassen sein. Zählt man zu diesen 90 Ratsmitgliedern noch die je drei Mitglieder der Redaktionskommission und des Präsidiums sowie die (zurzeit) vier Fraktionsvorsitzenden hinzu, so werden effektiv alle 100 Ratsmitglieder eine zusätzliche Charge haben.

4. Ungewisse Sparmöglichkeiten

Hinsichtlich der Einsparungen, die eine Verkleinerung des Rates mit sich bringen soll, rechnete der Regierungsrat mit rund Fr. 210'000.- jährlich, weil 44 Ratsmitglieder weniger in Plenums- und Fraktionssitzungen zu entschädigen sein werden. Dem steht jedoch die Überlegung gegenüber, dass gleich viel oder sogar mehr Arbeit, verteilt auf weniger Personen eine steigende Belastung der einzelnen Person ergibt. Erste Erfahrungen im Umgang mit WoV auf Parlamentsstufe haben gezeigt, dass die Belastung in den Kommissionen steigt und dass die Kommissionen dazu übergehen, Subkommissionen zu bilden. Diese Entwicklung führt dazu, dass auf Kommissionsebene mehr Sitzungen anfallen. Dies und die Tatsache, dass die Arbeitslast auch im Plenum für die einzelnen Mitglieder zunehmen wird, könnte mittelfristig eine Erhöhung der Sitzungsgelder zur Folge haben - ob die daraus resultierenden Mehrausgaben höher oder tiefer liegen werden als die Einsparung, die aus der geringeren Anzahl Teilnehmer an den Plenumsitzungen resultiert, wird sich noch weisen müs-

sen. Einsparungen in zeitlicher Hinsicht liessen sich nach Meinung des Regierungsrats nicht beziffern; diesbezüglich seien andere Faktoren massgebend (z.B. der Ratsbetrieb, die parlamentsinternen Abläufe, die Länge der Debatten und die Anzahl der Fraktionen). Einsparungen in zeitlicher Hinsicht erscheinen aus heutiger Sicht eher unwahrscheinlich, denn die Geschäftslast nimmt insgesamt nicht ab, sie ist aber von weniger Personen zu bewältigen.



Le Grand Conseil vaudois: De 200 députés à 150 députés en mois de 10 ans

Olivier Rapin, secrétaire adjoint du Grand Conseil vaudois

Le Grand Conseil vaudois comptera, dès la législature commençant en 2007, 150 députés, soit un quart de moins que le nombre de députés élus jusqu'à la fin de la législature 1994-1998 (il y avait alors 200 députés). Tels sont les chiffres, bruts; ils méritent une explication de cette évolution vers un plus petit nombre des élus du pouvoir législatif dans le Canton de Vaud, qui s'inscrit d'ailleurs dans une logique plus large de la diminution de la taille des parlements, parallèlement à une complexification et à une professionnalisation des activités parlementaires.

L'institution parlementaire vaudoise existe depuis 1803: elle s'est intitulée, dès le début, le Grand Conseil, par opposition au Petit Conseil, ancienne dénomination du gouvernement. Si le nombre de députés qui ont siégé entre 1803 et 1814 est identique au nombre actuel (180 députés), le parlement a ensuite compté, au cours des décennies un nombre fluctuant de députés: leur nombre était en effet calculé en fonction de la population (1 député pour 300 électeurs, puis 1 pour 350 et, finalement, 1 pour 550). En outre, les députés étaient élus, jusqu'en 1998, au sein des 60 cercles électoraux. Les cercles sont des fractions de districts, qui correspondaient aussi à la taille de référence pour la justice de paix.

Les modifications introduites en 1998, à la suite d'une modification de la Constitution très largement acceptée par la population, ont porté à la fois sur le nombre de députés (diminution de 200 députés à 180 députés) et sur la taille des circonscriptions électorales. Des 60 cercles d'élection, on a passé à 21 arrondissements électoraux: excepté pour le district de Lausanne, dont les députés sont encore élus dans les trois cercles (Lausanne, Pully et Romanel), les autres députés sont élus dans leurs districts (il y a actuellement 19 districts dans le Canton de Vaud). Chaque arrondissement électoral compte au minimum trois élus.

Pour un certain nombre de districts, dont la population est moins nombreuse que la moyenne cantonale, il y a, lors du dépouillement des suffrages, regroupement, selon un mode de calcul dénommé "système bernois": en effet, pour les listes qui se sont conjointes et/ou apparentées, on considère d'abord le nombre de suffrages dans les deux districts et on procède à une répartition des sièges en tenant compte de la somme des suffrages obtenus dans les

deux districts. Ce système concerne 7 "paires de districts": Rolle et Aubonne, Aigle et le Pays-d'Enhaut, Echallens et Cossonay, Payerne et Avenches, Orbe et la Vallée de Joux, Yverdon et Grandson, ainsi que Moudon et Oron.

L'adoption de la Constitution du 14 avril 2003 entraîne des changements substantiels, à la fois quant au nombre de députés et quant au système d'élection. Le nombre de députés passera à 150 dès le début de la prochaine législature (qui commencera le 1^{er} juillet 2007) et le nombre de districts sera réduit.

La diminution du nombre de députés est justifiée, par les auteurs de la Constitution (180 personnes, élues de la même manière que le parlement), pour plusieurs raisons. Le commentaire officiel à l'appui de la nouvelle constitution indique: "*Le nombre de députés est réduit de trente unités par rapport à la situation actuelle. Un parlement plus restreint gagnera en efficacité tout en assurant une représentation suffisante des différentes sensibilités politiques. En outre la durée de la législature est portée de quatre à cinq ans, comme la plupart des mandats politiques et judiciaires prévus par la Constitution.*"

Il faut savoir toutefois que cette diminution à 150 députés a fait l'objet de discussions nourries au sein de l'assemblée constituante. Il y avait les partisans d'un statu quo à 180, les partisans d'une diminution à 120 députés; les arguments liés à l'efficacité d'un organe plus petit s'opposaient à ceux tirés de la taille et de la diversité du canton, nécessitant une représentation équitable, non seulement pour l'arc lémanique, où vit et travaille la majeure partie de la population vaudoise, mais aussi les régions périphériques (Vallée de Joux, Pays d'Enhaut, Broye).

En outre, ce débat a eu lieu simultanément à celui sur les districts; l'assemblée constituante a fixé le nombre de districts dans une fourchette allant de 8 à 12 districts. Le législateur est mis au bénéfice d'un délai maximal de 10 ans pour inscrire dans la loi les divisions territoriales du canton et remodeler un territoire comptant aujourd'hui 19 districts. Car si le district demeure la circonscription électorale, il y a lieu aussi de déterminer le nombre minimal de députés par district. Soucieux de la représentativité des régions excentrées, les constituants ont admis la possibilité de diviser un district en sous-arrondissements, qui se verraient garantir deux sièges au moins. Enfin, un quorum a été fixé à 5% des suffrages.

Afin que les choses soient claires, le gouvernement et le parlement ont pris la décision que, avant l'élection des autorités cantonales en 2007, le redécoupage territorial aura été fixé. Ainsi les 150 députés élus seront dans des nouveaux districts, dont le nombre sera fixé entre 8 et 12, avec un certain nombre de sous-arrondissement électoraux. Il est prévu que le parlement décide de ces questions au cours du premier semestre de 2006.

Il ne faut pas se cacher que, si les députés sont moins nombreux, la charge de travail ne diminuera pas pour autant. Dès lors, la question de l'organisation des travaux parlementaires et celle de la rémunération des députés se posera elle aussi. Actuellement, avec un parlement qui siège un jour par semaine durant toute l'année (il n'y a, en principe, pas de séance durant les vacances scolaires, mais des jours sont ajoutés en septembre, pour le rapport de gestion et en décembre pour la discussion du budget), on considère que, pour les 180 députés, la charge de travail varie de 25% à 40%, suivant les fonctions occupées au sein des commissions. Pour 150 députés, la charge de travail devrait être plus proche du chiffre le plus élevé de la fourchette. A cela s'ajoute le débat lié à l'organisation du parlement vaudois en commissions thématiques; en effet, le parlement vaudois compte des commissions permanentes et quelques commissions spécialisées, mais, pour la plupart des objets, il nomme des commissions ordinaires. Des propositions tendant à organiser les commissions de manière majoritairement thématique sont en cours d'examen.

En conclusion, on peut affirmer que, même si elle est programmée pour 2007, la diminution du nombre des députés est un problème complexe, qui n'a pas fini de créer le débat dans le Canton de Vaud. Le débat, pour être complet, devra intégrer, entre autres questions, les problématiques du redécoupage électoral et de la représentativité des diverses régions et des sensibilités politiques, la charge de travail des parlementaires et leur rémunération. En tout état de cause, en moins de 10 ans, le visage du parlement vaudois aura été profondément modifié; plus encore que le nombre de députés, les méthodes de travail, la complexité des questions traitées et l'accroissement du pouvoir du parlement par rapport au gouvernement auront contribué à cette évolution vers un parlement exigeant, de la part de ses membres, une forte implication personnelle, professionnelle et politique.



Die Reduktion der Mitgliederzahl des aargauischen Grossen Rats von 200 auf 140 Mitglieder

Adrian Schmid, Sekretär des Grossen Rates, Kanton Aargau

Am 18. Mai 2003 nahmen die aargauischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die von der FDP Aargau lancierte Volksinitiative "Abspecken beim Grossen Rat" mit klarer Mehrheit an. Demzufolge ist die Zahl der Mitglieder des Kantonsparlaments nun auch im Aargau zu reduzieren, und zwar von 200 auf 140 Mitglieder. Dieses Verdikt erfordert die Änderung des Grossratswahlgesetzes, des Gemeindegesetzes und des Geschäftsverkehrsgesetzes. Gleichzeitig mit der Annahme der Volksinitiative erfolgte auch eine Ergänzung von § 77 Abs. 2 der Kantonsverfassung. Diese sieht vor, dass Wahlkreisverbände gebildet werden, wenn die Verkleinerung des Grossen Rats unter Berücksichtigung der Beibehaltung der Bezirke als Wahlkreise zu rechtlichen oder anderen Problemen führt. Eine andere Lösung würde also eine erneute Verfassungsänderung erfordern, was aber unter dem Gesichtspunkt des Respekts vor dem Volkswillen nach so kurzer Zeit nicht opportun ist.

Bereits Mitte des letzten Jahres eröffnete der Regierungsrat das Vernehmlassungsverfahren. Kern der regierungsrätlichen Vorlage bildete die Schaffung von Wahlkreisverbänden. 8 Bezirke sollen in 4 Wahlkreisverbände zusammengefasst und 3 Bezirke als selbständige Wahlkreise bestehen bleiben. Während im Vorfeld der ersten Beratung durch das Parlament eine Partei geltend machte, trotz Verkleinerung des Grossen Rats seien keine Änderungen im Wahlkreissystem notwendig, unterstützten die andern Parteien teilweise den Vorschlag des Regierungsrats. Wiederum andere Parteien gaben der Zürcher Sitzzuteilungsmethode (Doppelter Pukelsheim, vgl. Mitteilung aus dem Kanton Zürich in dieser Nummer) den Vorzug. Eine Einzelperson schlug in der Vernehmlassung die Vorwegverteilungsmethode (Vorwegverteilung von je 10 Mandate an die 11 Wahlkreise) vor. Die Einführung des doppelten Pukelsheim lehnte der Regierungsrat zum damaligen Zeitpunkt ab und machte geltend, dass diese Methode zurzeit noch mit erheblichen sachlichen und politischen Risiken verbunden sei und jegliche Erfahrung fehle. Demgegenüber könne die Lösung mit den Wahlkreisverbänden auf die nächsten Grossratswahlen im Jahr 2005 hin umgesetzt werden. Alle Fraktionen setzten sich in der Folge sehr kritisch mit der gewichtigen Vorlage

auseinander. Kritisiert wurde der fehlende zeitliche Spielraum, um sich detailliert mit allen Modellen auseinandersetzen zu können. Bei Fragen des Minderheitenschutzes gingen die Meinungen der Fraktionen naturgemäss weit auseinander. Der Grosse Rat erhob am 25. November 2003 in der Gesamtabstimmung der 1. Beratung das von Regierungsrat und grossrätlicher Kommission beantragte Modell "Wahlkreisverbände" mit 66 zu 52 Stimmen zum Beschluss. Vier andere Modelle (darunter der doppelte Pukelsheim) unterlagen. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat eingeladen, durch mindestens zwei verwaltungsexterne Expertinnen oder Experten prüfen zu lassen, ob der in der ersten Beratung beschlossene Wahlmodus ohne Änderung der Kantonsverfassung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung standhält. Der Prüfungsauftrag beinhaltete weiter auch die entsprechende Prüfung für die unterliegenden Modelle. Der Regierungsrat beauftragte Prof. Dr. Andreas Auer, Universität Genf, und Prof. Dr. Tobias Jaag, Universität Zürich, mit der diesbezüglichen Prüfung. Als Massstab für die Beurteilung der Modelle dienten beiden Experten die bundesrechtlichen Anforderungen an die Wahl kantonaler Parlamente im Verhältniswahlrecht und die Übereinstimmung mit § 77 der Kantonsverfassung. Nun präsentiert der Regierungsrat das Ergebnis der beiden Gutachten mit der Botschaft für die 2. Beratung durch das Parlament. Demnach halten die Wahlkreisver-

bände und der doppelte Pukelsheim den bundesrechtlichen Anforderungen wie auch der Kantonsverfassung in der geltenden Fassung Stand. Im Fall der drei weiteren, in der 1. Beratung durch den Grossen Rat unterlegenen Modelle sind sich die beiden Gutachter nicht einig. Nach dem Gutachten Auer sind die verbleibenden drei Modelle zwar mit dem Bundesrecht vereinbar. Für die Vorwegverteilungsmodelle sei aber zwingend eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich (Widerspruch zu § 77 Abs. 3 KV). Gutachter Jaag kommt zum Schluss, dass die drei Modelle bundesrechtswidrig seien und sich auch nicht durch eine Anpassung der Kantonsverfassung verwirklichen lassen würden.

Es ist das Ziel des Regierungsrats und verschiedener Parteien, den Volkswillen im Hinblick auf die nächste Legislaturperiode 2005 – 2009 umzusetzen. Auf der Basis der Gutachten und des Beschlusses des Grossen Rats nach der ersten Beratung der Vorlage schlägt der Regierungsrat weiterhin das Modell Wahlkreisverbände und das Modell doppelter Pukelsheim im Sinn eines Eventualantrags vor. Die übrigen Modelle werden dem Grossen Rat zur Ablehnung empfohlen.

Der Grosse Rat wird vermutlich bis spätestens Ende Mai seinen Entscheid in zweiter Beratung fällen. Die Volksabstimmung ist im September vorgesehen. Mit dieser terminlichen Vorgabe werden die nächsten Grossratswahlen nach neuer Ordnung durchgeführt werden können.

Die beiden zur Diskussion stehenden Wahlmodelle:

Wahlkreisverbände	Doppelter Pukelsheim
Nach diesem Modell sollen die Bezirke Bremgarten und Muri, Brugg und Zurzach, Kulm und Lenzburg sowie Laufenburg und Rheinfelden in vier Wahlkreisverbänden vereinigt werden. Selbständige Wahlkreise sollen nur die Bezirke Aarau, Baden und Zofingen bleiben. Dadurch beläuft sich die höchste Wahlkreissperrklausel auf 6,25 %, die tiefste auf 3,25 %. Und sie entsprechen den bundesrechtlichen Vorgaben.	In einem ersten Schritt werden alle zu verteilenden Sitze gemäss Listenstimmen (Divisormethode mit Standardrundung) auf die Parteien verteilt. In einem zweiten Schritt werden die so ermittelten Parteisitze nach derselben Methode auf die Listen der Wahlkreise gemäss deren Bevölkerungszahl verteilt. Es besteht keine eigentliche Wahlkreissperrklausel, obwohl die Wahlkreise bestehen bleiben, da jede Partei, die 1/140 der Stimmen erzählt, ein Sitz garantiert wird. Um eine übermässige Sitzersplitterung zu verhindern, kann sich ein direktes Quorum als notwendig erweisen (im Kanton Zürich z.B. 5%).



Zürich: ganzer Kanton bildet einen Wahlkreisverband

Der Kanton Zürich wählt künftig sein Kantonsparlament nach einem Verfahren, das für die Schweiz neuartig ist und den Wahlrechtsgrundsätzen besser gerecht wird, als das bisher angewendete Verfahren nach Hagenbach-Bischoff (Nationalratsproporz). Der Kanton Zürich wählt sein Parlament in achtzehn Wahlkreisen. Die Grösse dieser Wahlkreise schwankt zwischen vier Mandaten (Bezirk Andelfingen) und sechzehn Mandaten (Bezirke Bülach, Horgen und Uster). Das Bundesgericht hatte mehrmals¹ festgehalten, dass bei weniger als zehn pro Wahlkreis zu vergebenden Sitzen die Grundsätze einer Verhältniswahl verletzt würden. Als Alternativen standen bisher die Zusammenlegung von Wahlkreisen oder die Einführung von Wahlkreisverbänden nach bernischem Modell zur Diskussion. Die vom Augsburger Mathematiker Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim vorgeschlagene "Doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung" tastet die gewachsene Wahlkreisstruktur nicht an. Die "doppelte" Proportionalität bezieht sich darauf, dass sowohl die Verhältnismässigkeit zwischen den kandidierenden Parteien wie auch die Verhältnismässigkeit zwischen den existierenden Wahlkreisen gewahrt wird. Faktisch handelt es sich dabei um die Schaffung eines einzigen aus dem ganzen Kantonsgebiet bestehenden Wahlkreisverbandes.

Der Zürcher Kantonsrat hat dem Gesetz am 17. November 2003 mit 157:2 Stimmen zugestimmt. Das Referendum wurde nicht ergriffen. Erstmals praktisch angewendet wird das neue Verfahren bei den Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich im Frühling 2006. Die ersten Kantonsratswahlen unter der neuen Methode werden im April 2007 stattfinden.

Oberzuteilung und Unterzuteilung

Die achtzehn zürcherischen Wahlkreise (in der Regel Bezirke, in der Stadt Zürich jeweils zwei benachbarte Stadtkreise) werden beibehalten. Um zu gewährleisten, dass die Stimme jedes Stimmberechtigten gleich viel Wert hat, werden in einer ersten Verteilrunde, der Oberzuteilung, die zu vergebenden 180 Mandate auf die zusammengezogenen Listen verteilt. Das geschieht nach der sogenannten Divisormethode mit Standardrundung, welche die Mathematiker Webster und Sainte Lagüé² definiert haben.

Diese Oberzuteilung gewährleistet, dass beispielsweise die Stimme eines EVP-Wählers aus dem Kreis Andelfingen, die dort kaum Chancen auf einen Sitzgewinn hat, nicht verloren geht. Sie fliesst in den kantonalen "EVP-Topf" und verhilft der Partei möglicherweise in einem anderen Wahlkreis zu einem Sitz. In einem zweiten Schritt wird wiederum mit Division und Standardrundung ermittelt, wie viele Sitze pro Partei und Wahlkreis gewonnen wurden.

Keine Listenverbindungen, dafür Sperrklausel

Die Listenverbindungen werden abgeschafft, weil ihre Wirkung, nämlich die Minderung der Nachteile kleinerer Parteien in kleinen Wahlkreisen, durch die neue Zuteilungsmethode vollständig kompensiert wird.

Die Vorteile der Methode Pukelsheim sind, dass einerseits jede Stimme im Kanton gleich viel Gewicht hat und andererseits die historisch gewachsenen Wahlkreise, in denen sich Wähler und Kandidierende im Idealfall kennen, beibehalten werden können. Der "doppelte Pukelsheim" hat allerdings auch Nachteile. So würde die Methode in ihrer reinen Form dazu führen, dass selbst Parteien, die lediglich 0.5% der Stimmen im Kanton erreichen, mit grosser Wahrscheinlichkeit einen Sitz gewinnen. Das könnte eine – unerwünschte – starke Zersplitterung der Kräfte im Kanton zur Folge haben, welche bekanntlich die Handlungsfähigkeit eines Parlamentes beeinträchtigen kann.

Aus diesem Grund wurde ein Sperrklausel eingeführt, indem Listengruppen für die Sitzverteilung nur berücksichtigt werden, wenn wenigstens eine ihrer Wahlkreis-Listen mindestens fünf Prozent aller Parteistimmen im Wahlkreis erhalten hat. Die neue Methode - Pukelsheim nennt sie Neue Zürcher Zuteilungsmethode (NZZ!) - kann dazu führen, dass in einem Wahlkreis eine Kleinpartei dank Stimmen aus anderen Wahlkreisen einen Sitz erreicht, obwohl sie weniger Stimmen gewonnen hat als andere Parteien im gleichen Kreis. Weil insgesamt dem Wählerwillen über das ganze Kantonsgebiet gesehen dennoch bestmöglich entsprochen wird, sind solche Ausreisser zu akzeptieren.

Wahlkreis-Divisor und Listengruppen-Divisor

Der Zusammenschluss des Kantons zu einem einzigen Wahlkreisverband bedingt, dass die Sitzverteilung zentralisiert wird und nicht mehr autonom durch die Wahlkreise erfolgt.

Die dafür zuständige Direktion der Justiz und des Innern errechnet am Sonntagabend nach Vorliegen der Ergebnisse aus allen Wahlkreisen pro Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und pro Listengruppe einen Listengruppen-Divisor. Der Algorithmus für die Berechnung dieser Divisoren ist ein iteratives Verfahren, das in der mathematischen Fachliteratur beschrieben und – für die politische Akzeptanz von grosser Bedeutung – mit einfachen Mitteln nachvollziehbar ist.

Die Wählerzahl jeder Liste in jedem Wahlkreis wird für die Sitzverteilung durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und das Ergebnis auf die nächste ganze Zahl auf- bzw. abgerundet.

Auswirkungen wie erwartet

Das Statistische Amt des Kantons Zürich hat errechnet, wie die kantonalen Wahlen vom 6. April 2003, ausgewertet nach neuer Methode, ausgefallen wären. Erwartungsgemäss hätten SVP und SP als stärkste Parteien kürzer treten müssen; sie hätten 6 beziehungsweise 4 Sitze weniger gewonnen. Während es bei den mittelgrossen Parteien höchstens personelle Verschiebungen gegeben hätte, hätten die kleinen Parteien tendenziell Gewinne erzielt. Dieses Ergebnis erstaunt nicht, da die Tendenz des geltenden Nationalrats-Proporz, die kleinen Gruppierungen zu benachteiligen, seit langem bekannt ist. Die aus dieser Erkenntnis folgenden Listenverbindungen waren erstens nicht voll kompensierend und zweitens politisch problematisch.

¹ Unter anderem BGE 129 I 185 (Erneuerungswahl des Zürcher Stadtparlamentes 2002)

² Siehe dazu: <http://www.wahlrecht.de/verfahren/stlague.html>



Anwendbar für Bund und andere Kantone

Nationalrätin Ruth Genner und sieben Mitunterzeichnende haben am 19.06.2003 im Nationalrat mit einem Postulat angeregt, "ein gerechteres Verfahren der Sitzverteilung bei den Nationalratswahlen zu prüfen. Insbesondere soll dabei das Neue Zürcher Sitzverteilungsverfahren für die Anwendung auf Bundesebene untersucht und beispielhaft berechnet werden".

Der Bundesrat beantragt dem Parlament, das Postulat abzulehnen und begründet dies unter anderem mit der zunehmenden Zahl von Einer-Wahlkreisen, in denen das Majorz-System zur Anwendung kommt. Ob das Bundesparlament dieser Argumentation folgen wird, ist offen. Andere Kantone haben jedoch bereits ihre Fühler nach Zürich ausgestreckt und prüfen die Anwendung der Zürcher Methode in ihren eigenen Parlamenten.

Beispiel für die Berechnung der Mandate

Wahlkreise	I	II	III	IV	Kanton	Wahlschlüssel:
Mandate	4	3	11	10	28	2010/28 = 71.79

Wählerzahlen

						Oberzuteilung	
Partei A	200	100	600	400	1300	18.11	18
Partei B	50	60	150	180	440	6.13	6
Partei C	30	40	100	100	270	3.76	4
	280	200	850	680	2010	28.00	28

Divisoren

		8.50	8.50	8.50	8.40
Partei A	8.50	2.77	1.38	8.30	5.60
Partei B	9.00	0.65	0.78	1.96	2.38
Partei C	7.90	0.45	0.60	1.49	1.51

Beispiel: Partei B Wahlkreis IV: $\frac{180 \text{ Wähler}}{8.40 * 9.00} = 2.38$
--

Mandate

Partei A	3	1	8	6	18
Partei B	1	1	2	2	6
Partei C	0	1	1	2	4
	4	3	11	10	28

Die neuen Bestimmungen im Zürcher Gesetz über die politischen Rechte

§ 102. Listengruppen

Die Listen mit gleicher Bezeichnung bilden im Kanton eine Listengruppe.

Besteht eine Liste nur in einem Wahlkreis, bildet sie ebenfalls eine Listengruppe.

Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens fünf Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.

§ 103. Oberzuteilung auf die Listengruppen

Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt.

Die Summe wird durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe.

Die Direktion legt den Kantons-Wahlschlüssel so fest, dass 180 Sitze vergeben werden, wenn gemäss Abs. 2 vorgegangen wird.

§ 104. Unterzuteilung auf die Listen

Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze dieser Liste.

Die Direktion legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listengruppe einen Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Abs. 1

a) jeder Wahlkreis die ihm vom Kantonsrat zugewiesene Zahl von Sitzen erhält,

b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.

Quellen: Gesetz über die politischen Rechte: www.zhlex.zh.ch Ordnungsnummer 161 (Band 1)

Änderung Sitzverteilung: www.amtsblatt.zh.ch/main/t100.cfm?IREC=4010



Kanton Obwalden: Aufnahme der Parlamentsreform

Kantonsrat und Regierungsrat haben nach gemeinsamer Standortbestimmung eine Projektorganisation zur Weiterführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingesetzt. Diese hat die Arbeiten aufgenommen und geht drei Bereiche vernetzt an:

- eine generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) mit dem Ziel, die Verschuldung des Kantons zu stoppen und die politische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen
- die pragmatische Weiterentwicklung der neuen Verwaltungsführung Obwalden (NOW)
- eine Parlamentsreform (PR)

Die vom Kantonsratsbüro bestimmte Projektgruppe Parlamentsreform hat sich konstituiert, das Vorgehen festgelegt und den Handlungsbedarf umschrieben.

Zusammengesetzt ist die neunköpfige Projektgruppe Parlamentsreform unter der Leitung von Kantonsrätin lic. iur. Monika Brunner, Mitglied des Kantonsratsbüros, Alpnach, aus je einer Vertretung der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission, der Rechtspflegekommission und der fünf Fraktionen CVP, FDP, CSP, SP und SVP sowie dem Landammann. Sie wird betreut durch den Landschreiber sowie den Departementssekretär des Finanzdepartementes, der Gesamtprojektleiter der Staatsleitungs- und Verwaltungsreform ist. Der Auftrag der Projektgruppe ist offen und weit gefasst:

- Erarbeitung einer Bedarfsanalyse und eines Reformkonzeptes
- Erarbeitung von Vorschlägen zu einem erheblich erklärten Postulatsauftrag mit:
 - Anpassung und Ergänzung der parlamentarischen Vorstösse zur wirkungsorientierten Steuerung und Auftragserteilung
 - Prüfung weiterer ständiger Fachkommissionen, der Stellvertretung in Kommissionen sowie der fachlichen Unterstützung
 - Erweiterung des Kantonsratsbüros durch Beizug der Fraktionspräsidien
 - Anpassung des Abstimmungs- und Wahlverfahrens im Rat
 - Prüfung von Fraktionsentschädigungen
- Erarbeitung weiterer Vorschläge zur Modernisierung des Parlamentsbetriebes
- Prüfung einer Verkleinerung des Kantonsrates
- Erarbeitung der entsprechenden Rechtsgrundlagen (Verfassungsänderung, Geschäftsordnung des Kantonsrates)

Die Projektgruppe hat an der konstituierenden Sitzung festgestellt, dass der Kanton Obwalden in vielen Bereichen bereits weit fortgeschritten ist. Sie zählt deshalb auf eine pragmatische Weiterentwicklung und hat sich folgende Zielsetzung vorgenommen:

Der Kantonsrat arbeitet wirksam – er erfüllt die wirkungsorientierte, politisch-strategische Steuerung und die Oberaufsichtsfunktion.

Der Kantonsrat arbeitet effizient – er verfügt über eine Geschäftsordnung mit einfachen Strukturen und Abläufen.

Der Kantonsrat arbeitet miliztauglich – die Vertretung und Mitwirkung im Parlament steht allen Bevölkerungsschichten offen.

In einem ersten Schritt haben drei aus der Projektgruppe gebildete Analyseteams je den Handlungsbedarf in Bezug auf die politisch-strategische Steuerung, die Oberaufsicht sowie die Organisation und den Betrieb des Parlamentes grob umrissen. Gestützt darauf werden nun in einem zweiten Schritt Variantenvorschläge zu den einzelnen Themen des Handlungsbedarfes erarbeitet und anschliessend das Reformkonzept festgelegt.

Kommen die Arbeiten planmässig voran, liegen das Reformkonzept bis Juni und eine Vernehmlassungsvorlage im September 2004 vor. Der Zeitplan ist gedrängt, weil die neuen Rechtsgrundlagen auf die nächste Amtsdauer des Kantonsrates, welche Mitte 2006 anfängt, bereitstehen sollen.

Urs Wallimann
Landschreiber, Staatskanzlei Obwalden
E-Mail: urs.wallimann@ow.ch



Kanton Zug: Kleine Parlamentsreform: "Demokratisierung" interkantionaler Vereinbarungen

Der Zuger Kantonsrat beschloss am 28. Januar 1999, eine Kommission mit dem Auftrag einzusetzen, Bericht und Antrag für eine umfassende Parlamentsreform zu unterbreiten. Die Kommission erarbeitete eingehend begründete Entwürfe für eine Reihe von Verfassungsänderungen und für ein neues Kantonsratsgesetz. Der Kantonsrat befasste sich an insgesamt neun Sitzungen mit der umfangreichen Vorlage. In der Schlussabstimmung vom 28. Juni 2001 lehnte der Rat das gesamte Kantonsratsgesetz mit 41: 20 Stimmen ab.

Der Regierungsrat beschloss in der Folge, dem Kantonsrat eine "Kleine" Parlamentsreform zu unterbreiten. Diese umfasste im Wesentlichen die Erledigung hängiger Motionen, die durch die obige Ablehnung nicht abgeschlossen werden konnten. Die beiden wichtigsten Motionen betrafen die Offenlegung der Interessensbindungen der Parlamentsmitglieder. Der Kantonsrat hat nach sehr eingehenden Diskussionen die Lösung mit einem öffentlichen Register analog dem Bund abgelehnt und folgendes beschlossen: "Die Mitglieder geben ihre Interessensbindungen bekannt, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission zu Geschäften äussern, die ihre Interessen unmittelbar berühren oder jene von Dritten, zu denen sie eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung haben."

Neue Wege galt es bei der Behandlung einer Motion von Kantonsrat (heute Nationalrat) Josef Lang betreffend Demokratisierung interkantionaler Vereinbarungen zu beschreiten. Der Regierungsrat wurde danach beauftragt, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen bezüglich der Demokratisierung von interkantionalen Vereinbarungen und zwar bei deren Aushandlung, Ratifizierung und Vollzug. Motionsbegründung: Eine zunehmende Zahl interkantionaler Vereinbarungen berühre die innerkantonale Gesetzgebungszuständigkeit. Auf die Ausgestaltung der Konkordate hätten die kantonalen Parlamente kaum Einfluss. Sie könnten Konkordate nur entweder gesamthaft annehmen oder ablehnen. Ausserdem seien sie beim Vollzug ihres Kontrollrechtes beraubt. Die Folge sei ein Demokratiedefizit, indem neben den verfassungsmässigen Organen von Bund, Kantonen und Gemeinden eine vierte Ebene entstehe, auf welcher Regierungsvertreter ohne parlamentarische oder direktdemokratische Kontrolle einschneidende Bestimmungen aushandeln könnten.

Der Regierungsrat beantragte am 8. April 2003, diese Motion erheblich zu erklären und eine ständige Konkordatskommission zu schaffen. Das geltende Recht behalte dem Kantonsrat das Recht vor, Verträge mit anderen Kantonen nur zu **genehmigen**. Ein solches beschränktes Mitwirkungsrecht auf die Genehmigung von Konkordaten, die von der Regierung ausgehandelt wurden, finde sich auch bei allen übrigen Kantonen. Genehmigung bedeute aber, dass das Parlament nur ja oder nein zu einem Verhandlungsergebnis sagen könne, ohne dieses einer Detailberatung unterziehen zu dürfen. Diesbezüglich sei das Parlament in der gleichen Lage wie die Stimmberechtigten, die eine Vorlage auch nur annehmen oder verwerfen könnten. Es liege kein Demokratiedefizit vor. Wenig sinnvoll erscheine es, dem Parlament durch entsprechende Verfassungsänderung die Kompetenz zu eigener Verhandlungsführung und zum Abschluss von Konkordaten einzuräumen. Hierzu seien Fachkenntnisse erforderlich, über die es selbst bei einem beträchtlichen Ausbau der parlamentarischen Infrastruktur gar nicht verfügen könne.

Der Regierungsrat legt Wert darauf, dass durch die Mitwirkung des Kantonsrates seine Bewegungsfreiheit bei den Konkordatsverhandlungen nicht unnötig eingeschränkt wird. Durch die parlamentarische Mitwirkung dürfen keine unnötigen Verzögerungen entstehen. Selbstverständlich dürfe die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung nicht tangiert werden. Dies wäre der Fall, falls dem Kantonsrat ein verbindliches Weisungs- oder Vetorecht eingeräumt würde. Was schliesslich die Kontrolle des Konkordatsvollzuges anbelange, habe der Kantonsrat bereits heute auf Grund seiner parlamentarischen Oberaufsicht die gleichen Möglichkeit wie bei der Kontrolle des Gesetzesvollzuges.

Aufgrund dieser Ueberlegungen beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Schaffung einer Konkordatskommission aus sieben Ratsmitgliedern. Sie wirkt bei Konkordaten mit. Die Mitwirkung bei Konkordaten umfasst

- a. das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf ständige Information über den Gang der Verhandlungen
- b. das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf Anhörung und Meinungsäusserung vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen
- c. das Recht, dem Regierungsrat für die Verhandlungen und Entscheide Empfehlungen zu erteilen
- d. das Recht, dem Kantonsrat gleichzeitig mit der Vorlage des Regierungsrates ihren eigenen Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 28. Januar 2004 dieser Ergänzung der Geschäftsordnung diskussionslos zugestimmt. Die Kommission wird ab 1. Mai 2004 operativ tätig.

Tino Jorio
Landschreiber des Kantons Zug
E-mail: tino.jorio@allg.zg.ch



Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton St.Gallen: Versuch abgebrochen

Auszüge aus dem Schlussbericht der WoV-Kommission vom 1. Oktober 2003

Der Kantonsrat entschied in der ausserordentlichen Session vom 1./2. Juli 2003 materiell, den WoV-Versuch noch in der Vorbereitungsphase abzubrechen (Massnahmenpaket 04, Abschnitt I, Ziff. 32). Gleichzeitig erteilte er der Regierung den Auftrag, eine strukturelle Verwaltungsreform einzuleiten (Massnahmenpaket 04, Abschnitt III, Ziff. 80 und 80bis).

Das Parlament sprach sich für den Projektabbruch aus, u.a. um den Staatshaushalt durch die Einsparung der geschätzten Projektkosten (16,4 Mio. Franken abzüglich der bisher aufgelaufenen Kosten) zu entlasten. Die WoV-Kommission kann dieser Argumentation nicht folgen.

Es zeichnete sich ab, dass sich die externen Projektkosten für die Dauer der Pilotphase insgesamt kaum auf mehr als fünf bis sechs Millionen Franken belaufen würden. Die internen Kosten stellen kein grosses Sparpotenzial dar, weil es ohnehin zu den ständigen Führungsaufgaben in der Verwaltung gehört, Projekte zur Weiterentwicklung und Anpassung der Aufbau- oder Ablauforganisation der Staatsverwaltung durchzuführen. Die entsprechenden personellen Ressourcen können in den Departementen und Pilotdienststellen somit allein aufgrund des Projektabbruchs nicht abgebaut werden. Der effektive Spareffekt dürfte somit in etwa fünf bis sechs Millionen Franken, verteilt auf die nächsten vier Jahre, betragen.

Erfahrungen in andern Kantonen hingegen zeigen, dass in der ersten Phase der Einführung von WoV-Instrumenten, insbesondere durch die Führung der Dienststellen mit Leistungsaufträgen und Globalkrediten, verbunden mit den entsprechenden Leistungsanreizen, Einsparungen ohne Leistungsabbau von fünf bis zehn Prozent erzielt werden. Sie sind auf Effizienzsteigerungen, höheres Kostenbewusstsein, grössere Flexibilität der Dienststellen und das Vermeiden der mit der traditionellen Budgetierung geförderten Verhaltensweisen ("Dezemberfieber") zurück zu führen. Zudem ist absehbar, dass die als Alternative zu WoV einzuleitende strukturelle Verwaltungsreform nicht zum Nulltarif zu haben sein wird. Wer Veränderungen und Reorganisationen einleiten will, muss in der Regel zuerst investieren, bevor er Früchte ernten kann.

Die WoV-Kommission hat eine schwierige Aufgabe angetreten, konnte sie doch keine fertigen Rezepte übernehmen oder sich auf eine ausgereifte Vorlage stützen. So war sie gezwungen, ihre eigene Arbeitsweise zu definieren und das Anlaufen des Projekts zu unterstützen. Dass bei der Erfüllung dieser Doppelaufgabe in der Anfangsphase gewisse Friktionen auftreten, ist nichts Aussergewöhnliches. Trotzdem konnte das Projekt vorwärts gebracht werden, obwohl die aktive Unterstützung seitens der Regierung weitgehend ausgeblieben ist.

Möglicherweise liegt die Hauptursache für das Scheitern darin, dass bei der Erarbeitung des WoV-Konzeptes 2000 die Vorbehalte der Regierung und der Verwaltung zu wenig ernst genommen wurden. In den damaligen Workshops ist es offensichtlich nicht gelungen, jene zu überzeugen, die schliesslich die Verantwortung für die Umsetzung des Projektes zu tragen hatten. Damit liess man eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg ausser Acht. Veränderungsprojekte sind meistens nur dann erfolgreich, wenn sie von den Betroffenen gewollt, als sinnvoll erachtet und von der obersten Führung engagiert und aktiv unterstützt werden.

WoV als Führungsphilosophie strebt einen eigentlichen Kulturwandel an. Die Trennung zwischen dem strategischen Führungsbereich auf der politischen Ebene im Verhältnis der Regierung zum Parlament und der verwaltungsinternen operativen Ebene ist ungewohnt und erfordert eine neue Sichtweise. Mit der Umsetzung des Zusammenspiels der neuen Führungsinstrumente in der Praxis wird Neuland betreten und das verunsichert. So zeigte es sich beispielsweise in der konkreten Arbeit bald, dass es für einige Pilotdienststellen äusserst schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, gute Indikatoren für die Wirkungsziele ihrer Tätigkeit festzulegen. Zu komplex sind häufig die Zusammenhänge zwischen Ursachen und Wirkungen in der Realität, als dass sich beobachtbare Veränderungen allein auf die Produkte eines einzelnen Amtes zurückführen liessen. WoV kann zudem nicht mit dem Anspruch eingeführt werden, dass sich schon morgen alles zum Besseren wenden werde, zumal als unbestritten gilt, dass unsere kantonale Verwaltung im Quervergleich heute schon ein hohes Leistungsniveau aufweist. Das Grundmodell WoV St.Gallen ist zwar kohärent und logisch

aufgebaut, aber es stellt Ansprüche und weckt die unterschiedlichsten Erwartungen. Vielleicht waren die oben angedeuteten Faktoren weitere Gründe für das Scheitern des Projektes. Man wollte zu viel auf einmal.

Die WoV-Kommission ist trotzdem der Meinung, dass die Führungsinstrumente von WoV für den Kanton St.Gallen geeignet sind. Sie möchte mit dieser kurzen Ursachenanalyse des Scheiterns den Weg für Reformen mit bescheideneren Ansprüchen und klareren Zielsetzungen und Schwerpunkten ebnen, weil sie überzeugt ist, dass es ohne den Einbezug von Elementen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung keine sinnvolle und zukunftsgerichtete Verwaltungsstruktur- und Staatsleitungsreform geben kann.

Auskünfte:

Niklaus Krüsi

Finanzdepartement des Kantons St. Gallen

E-mail: niklaus.kruesi@sg.ch



Strukturreformen für die Davoser Behörden, insbesondere die Veränderungen beim Grossen Landrat¹

Die Landschaft Davos hat in den vergangenen Jahren unter dem Arbeitstitel "Zukunftsweisende Strukturen" verschiedenste Veränderungen in unterschiedlichen Bereichen der Gemeindeorganisation vorgenommen. Nachdem als Erstes moderne und zeitgemässe Finanzkompetenzen mit fakultativem Referendum und die Eingliederung der Geschäftsprüfungskommission ins Parlament nebst vielen weiteren Nebepunkten eingeführt worden waren, haben die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen von Davos am 30. November 2003 eine Reform der Behördenstrukturen beschlossen. Die wesentlichen Veränderungen für den Grossen Landrat, das kommunale Parlament, sollen nachfolgend kurz dargestellt werden.

1. Die Unvereinbarkeitsbestimmungen

Im Rahmen der Beratungen im Parlament, aber auch schon im Vernehmlassungsverfahren gab die Regelung der Unvereinbarkeit Anlass zu den grössten Diskussionen und den engagiertesten Debatten. Die Exekutive hatte eine strikte Fassung der Unvereinbarkeit in die Vernehmlassung geschickt, wonach niemand wählbar sein sollte, der in einem Anstellungsverhältnis mit der Gemeinde oder von ihr beherrschten Institutionen steht. Die nach der parlamentarischen Debatte dem Volk unterbreitete Regelung und von diesem auch angenommene Fassung der entsprechenden Bestimmung in der Gemeindeverfassung lautet neu nun wie folgt:

Art. 6b

Unvereinbarkeit zwischen Behörden und Anstellung

Stimmberechtigte, die in einem öffentlich- oder privatrechtlichen haupt- oder nebenberuflichen Arbeitsverhältnis zur Gemeinde stehen und vom Kleinen Landrat oder aufgrund einer Delegation desselben gewählt worden sind, können weder dem Kleinen Landrat noch dem Grossen Landrat angehören.

Vom Schulrat gewählte Personen können dem Schulrat oder dem Kleinen Landrat nicht angehören.

Der Landschreiber und die Mitglieder der Schulleitungen können keiner Landschaftsbehörde angehören.

Unvereinbarkeit schliesst Wählbarkeit nicht aus. Wer in eine Behörde gewählt wird, der er nach den Unvereinbarkeitsbestimmungen nicht angehören kann, darf entweder die Wahl nicht annehmen oder er muss die Anstellung bei der Gemeinde auf den Amtsantritt aufgeben.

Die Diskussion drehte sich im Wesentlichen um die Einsitznahme der Lehrpersonen ins Gemeindeparlament. Die vorstehende Formulierung ermöglicht dies, wobei die gewählten Abgrenzungen und die daraus folgenden Konsequenzen aus rechtsstaatlichen und Gründen der Gleichbehandlung zumindest mit einem Fragezeichen zu versehen sind. Entscheidend für die Wählbarkeit dieser Personenkreise ist nicht die Anstellung bei der Gemeinde an sich, sondern das Wahlorgan. Dies führt dazu, dass subalterne Angestellte, die von der Gemeindeexekutive gewählt werden, nicht ins Gemeindeparlament einziehen können, Spitalärzte und Oberstufenlehrkräfte dagegen schon.

2. Weitere Änderungen

Mit der gleichen Vorlage wurde auch eine Amtszeitbeschränkung von max. 24 Jahren für die politische Tätigkeit insgesamt und ein solche von 12 Jahren im gleichen Gremium eingeführt. Da gleichzeitig die Amtsdauer von bisher 3 Jahren auf 4 Jahre erhöht wurde, kann somit ein Gemeindeparlamentarier maximal drei Amtsdauern im Parlament Einsitz nehmen. Für die bisherigen Behördemitglieder, welche eigentlich unter diese Beschränkung fallen, wurde eine Übergangsregelung vorgesehen. Diese gestattet, noch einmal für eine volle Amtsdauer zu kandidieren.

Im Weiteren besteht nun für alle Behördenmitglieder die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen. Die Offenlegung erfolgt immer bei Amtsantritt. Details werden in der Geschäftsordnung des Parlaments geregelt werden.

In Anlehnung an die Regelung im Grossen Rat des Kantons Graubünden² wurde ein

neues parlamentarisches Mittel, die Kleine Anfrage, geschaffen. Die relevante Bestimmung lautet wie folgt, wobei die Ausgestaltung in der neuen Geschäftsordnung zu regeln ist.

Sie können vom Kleinen Landrat mittels der kleinen Anfrage über Stand und Erledigung einer Gemeindeangelegenheit, die nicht geheim zu halten ist, Auskunft verlangen

Eine weitere wichtige Neuerung stellen die Änderungen für die zukünftige Ausgestaltung der Kommissionen in der Landschaft Davos Gemeinde dar. In Zukunft wird es folgende drei Arten von Kommissionen geben:

- a) Ständige- und Nicht-ständige parlamentarische Kommissionen
- b) Kommissionen mit Exekutivbefugnissen
- c) Beratende Kommissionen

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung, wonach oft auch Mitglieder des Grossen Landrates in verschiedensten Kommissionen Einsitz nahmen (z.T. nehmen mussten), dürfen diese in Zukunft den Kommissionen mit Exekutivbefugnissen und den beratenden Kommissionen nicht mehr angehören. Mit dieser Klarstellung kann die mit der Abstimmung vom 25. September 1988 auch in Davos eingeführte klassische, in der Schweiz übliche Trennung von Exekutive und Legislative als abgeschlossen betrachtet werden³. In diesem Sinne stellt die Vorlage einen politisch bedeutenden Schritt dar.

In einem letzten Paket wurden an diesem Novemberwochenende auch die Entschädigungen der Behördenmitglieder mittels eines neuen Gesetzes geregelt. Das Gesetz sieht nur mehr die Grundsätze vor, die Ansätze für die Entschädigungen für die Mitglieder von Legislative, Exekutive und Kommissionen werden vom Gemeindeparlament abschliessend festgelegt. Die Mitglieder des Gemeindeparlaments erhalten neu für eine Ganztagesitzung Fr. 300.- und für eine Halbtagesitzung Fr. 200.-. Diese Sitzungsgelder beinhalten den Gesamtaufwand inkl. Vor- und Nachbearbeitung. Die Präsidenten der verschiedenen Gremien erhalten eine Zulage, und die Spesenregelung richtet sich nach den kantonalen Bestimmungen.

¹ Der Artikel enthält die persönliche Meinung des Verfassers; sie braucht sich nicht mit den Auffassungen der Davoser Behörden zu decken. Der Verfasser dankt Landschreiber Karl Mattle für die Mithilfe beim Verfassen dieses Beitrages.

² Siehe Art. 75 in der Geschäftsordnung des Grossen Rats des Kantons Graubünden (BR 170.140)

³ Siehe Beitrag Parlament 3/01 S. 24ff: Der Grosse Landrat der Landschaft Davos Gemeinde – Abriss der Geschichte des Gemeindeparlaments der grössten Stadt in den Alpen



Kloten: Gemeinderatstag 2004

3. Schlussbetrachtungen

Auch wenn die einzelnen der vorerwähnten Änderungen auf den ersten Blick nicht so grossartig oder weitreichend erschienen mögen, stellt diese Strukturreform doch einen weiteren Schritt in Sachen Gewaltenteilung und Transparenz dar. In einem nächsten Schritt wird nun die Geschäftsordnung des Grossen Landrates, dem Gemeindeparlament, aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen überarbeitet und modernisiert. Das Inkrafttreten ist auf den Beginn der neuen Amtsdauer (1. Januar 2005) vorgesehen. Ebenso wird als weiteres Element die Kommissionsvielfalt verkleinert und effizienter gestaltet. Dazu sollen die politischen Entscheide ebenfalls noch im Herbst dieses Jahres fallen. Damit verfügt die Landschaft Davos Gemeinde ab dem 1. Januar 2005 wiederum über moderne und zeitgemässe Behördenstrukturen.

Stephan Staub
Rechtskonsultent der Landschaft Davos
E-mail: stephan.staub@davos.gr.ch

Der Gemeinderatstag ist ein freiwilliger Diskussions- und Weiterbildungstag. Dieses Jahr stand der Tag ganz im Zeichen der Reform des Gemeinderates (Legislative).

Der Tag wurde eröffnet durch ein Referat von Hans Stamm, Leiter des Gemeindeamtes des Kantons Zürich. Darin ging der Referent auf folgende Themen ein: Erwartungen an einen (Miliz-) Parlamentarier, Vor- und Nachteile der Gemeindeversammlung in Städten von 10-20'000 Einwohnern, Spannungsfeld Exekutive-Legislative. Das Hauptthema war jedoch die Arbeit an den Vorschlägen der Strukturkommission zur Reform der Arbeit des Parlamentes. (siehe "Parlament" Nr. 3/03) Diese Kommission hatte Vorschläge erarbeitet zu den Themen:

- Organisation
- Kommunikation
- Professionalisierung

Insgesamt 32 Vorschläge wurden durch die Kommission vorgestellt, erläutert und in Gruppen diskutiert. Impulse zu diesen Vorschlägen erhielten wir durch Besuche in 8 weiteren Parlamentsgemeinden im Kanton Zürich.

In der letzten Stunde des Tages wurden die Ergebnisse der Gruppendiskussion präsentiert und in Konsultativabstimmungen die Meinung ergründet. Es zeigte sich, dass fast alle Vorschläge mehrheitsfähig waren. 10 Vorschläge wurden, z.T. in Absprache mit dem Stadtrat und der Stadtverwaltung, bereits ausgeführt, weil sie keine Beschlüsse erforderten.

Die übrigen Themen werden nun durch die Strukturkommission weiter behandelt und dem Gemeinderat in Form von Anträgen zur Abstimmung vorgelegt.

Insbesondere handelt es sich dabei um Folgendes:

- Verkleinerung des Rates von 40 auf 32. (Die Abschaffung des Parlamentes ist kein Thema!).
- Ersatz der GRPK durch RPK und 2-3 Sachkommissionen (Mitarbeit von zusätzlichen Parlamentsangehörigen und Reduktion der Arbeitslast der Kommissionsmitglieder).
- Beschreibung der Aufgaben der Kommissionen. Dies mit dem Anliegen, nicht nur ja oder nein zu Vorlagen des Stadtrates zu sagen, sondern um politisch aktiv zu werden.
- Verkürzung der Fristen für parlamentarische Vorstösse.
- Vereinfachung der Behandlung von

unbestrittenen Geschäften und der Jahresrechnung.

- Ausschliessliche Verwendung von Internet, Intranet und E-Mail für alle Vorlagen und für die Kommissionsarbeit.
- Erstellung eines Handbuches für Neumitglieder und verbesserte Einführung neuer Ratsmitglieder.
- Einführung einer "Grundsatzdebatte" anstelle der Eintretensdebatte.
- Verbesserung der Zuschauerfreundlichkeit für die Ratsbesucher (Neue Sitzordnung, Benutzung eines Rednerpultes und der Lautsprecheranlage).
- Verbesserung der Informationen zwischen Stadtrat und Gemeinderat (und umgekehrt) durch Einführung einer Fragestunde oder einer offenen Diskussionsrunde in den Ratssitzungen (allenfalls ohne Presse und Zuschauer).

Die Arbeit der Strukturkommission wird mit einem Schlussbericht und der Abstimmung über die Vorschläge nach einem Jahr beendet sein. Die Einführung der Änderungen erfolgt sukzessiv, spätestens aber mit Beginn der neuen Legislatur im Jahr 2006.

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



Literaturhinweise / Littérature

Brunner, Stephan C: Kantonale Staatlichkeit im Wandel. Die Kantonsparlamente vor der Herausforderung kooperativer Handlungsformen

Erscheint in LeGes, Heft 1/2004.

Ca. Mitte März, auch auf Internet:

<http://www.admin.ch/ch/d/bk/leges/>

Der Beitrag geht aus vom Befund, dass die Staatlichkeit an sich heute in einem Wandlungsprozess steht - Stichworte sind die Relativierung von Grenzen, der steigende Effizienzdruck, Verluste an staatlicher Steuerungsmacht. Dieser Wandlungsprozess zwingt auch die Kantone zu bestimmten Anpassungsstrategien. Das hat insbesondere Auswirkungen auf die Rolle der kantonalen Parlamente; diese Rolle ist im Begriff, sich zu ändern. Anhand einer Übersicht über zwei der wichtigsten die Parlamente betreffenden Veränderungstendenzen wird diese Entwicklung aufgezeigt und analysiert. Die Untersuchung gelangt zu den nachfolgend kurz zusammengefassten Schlussfolgerungen. Die kantonalen Parlamente müssen sich zunehmend kooperativer Handlungsformen bedienen, wenn sie ihre Rolle wirksam ausfüllen wollen. Erstens gewinnt in der zunehmend sich durchsetzenden Staatsorganisation nach den Grundsätzen des New Public Management bzw. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament an Bedeutung. Zweitens nimmt die interkantonale Zusammenarbeit seit einigen Jahren stetig an Gewicht zu, so dass mehr und mehr auch die Parlamente in grenzüberschreitenden Strukturen oder Kontexten tätig werden müssen. Während nach dem herkömmlichen Verständnis der Aufgabenteilung zwischen den Staatsorganen das Parlament vor allem durch seinen demokratischen Endentscheid Legitimation vermittelt und der Regierung im wesentlichen die Staatsleitung obliegt, verschieben sich also heute die Gewichte. Die Parlamente müssen in verschiedener Hinsicht mehr Mitverantwortung an der Staatsleitung übernehmen (und damit enger mit den Regierungen zusammenarbeiten) und zudem bei wichtigen Geschäften - gerade z.B. im Rahmen der Verhandlungen über interkantonale Verträge - vermehrt bereits in frühen Verfahrensstadien gestaltend tätig werden. Mit der Einführung von WoV-Systemen wurde in einigen Kantonen die Gewalten-

teilung zwischen Regierung und Parlament in diesem Sinn angepasst. Im Bereich der Aussenbeziehungen hat eine Anzahl von Kantonen bereits formelle Mitwirkungsmechanismen geschaffen oder wird dies in nächster Zukunft tun. Erfolgreiches Agieren bedingt unter diesen Voraussetzungen aber auch und vor allem, dass die Parlamente ihre Kooperationsfähigkeit strukturell verbessern. Sie müssen entsprechende Ressourcen bereitstellen sowie insbesondere auch informelle Vernetzungen und Kommunikationskanäle einrichten und pflegen. Entscheidend ist schliesslich aber, dass die Kantonsparlamente ein klares Konzept ihrer eigenen Rolle unter den veränderten Rahmenbedingungen entwickeln und die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente auch konsequent nutzen.



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

Invito preliminare all'Assemblea annuale 2004 della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)

Bellinzona/ Berna, febbraio 2004

Gentili signore, egregi signori,

L'Assemblea generale annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari avrà luogo quest'anno nel Canton Ticino.

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino ha il piacere di invitarvi a questa manifestazione indetta per i giorni **10 e 11 settembre 2004** a Bellinzona.

Il momento centrale della manifestazione sarà l'incontro di sabato **11 settembre 2004**, dalle ore 10.00 alle ore 13.00 (seguiranno un aperitivo e un pranzo), con a tema:

La partecipazione dei Parlamenti alla pianificazione politica

Quanto avviene al riguardo nei diversi Cantoni e sul piano federale sarà oggetto di brevi interventi, cui faranno seguito una relazione di sintesi del prof. Pascal Sciarini e una discussione con il pubblico.

Per la serata di **venerdì 10 settembre 2004** sono previsti un programma culturale e una cena.

Al di là del tema all'ordine del giorno, l'Assemblea generale della SSP è primariamente occasione di scambio informale di opinioni e informazioni tra i Presidenti dei Parlamenti, i deputati e i collaboratori dei servizi parlamentari provenienti dall'intera Svizzera. Un'esperienza arricchente che sempre attira chi già l'ha vissuta.

Vi segnaliamo con tempestività la data dell'Assemblea 2004, affinché possiate sin d'ora prenotare questi due giorni. L'invito definitivo e il programma completo vi saranno trasmessi in un secondo tempo.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, i migliori saluti.

Il Presidente della SSP

Il Presidente del Gran Consiglio ticinese

Prof. Ulrich Zimmerli

Marco Fiori



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

Vereinbarung zur Jahresversammlung 2004 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)

Bellinzona/Bern, im Februar 2004

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen wird ihre diesjährige Jahresversammlung im Kanton Tessin abhalten.

Der Grosse Rat des Kantons Tessin freut sich, Sie zu dieser Versammlung einladen zu dürfen, die am **10. und 11. September 2004** in Bellinzona stattfindet.

Der Hauptteil der Jahresversammlung am **Samstag 11. September 2004** (10.00-13.00 Uhr, mit anschliessendem Apéro und Mittagessen) ist folgendem Thema gewidmet:

Die Mitwirkung der Parlamente bei der politischen Planung

Kurzen Werkstattberichten aus verschiedenen Kantonen und dem Bund folgt eine Synthese von Prof. Pascal Sciarini (IDHEAP Lausanne) und eine Diskussion mit dem Publikum.

Am **Freitagabend, 10. September 2004** wird ein Kulturprogramm mit anschliessendem Nachtessen angeboten.

Die Jahresversammlung der SGP bietet neben der Beschäftigung mit einem Hauptthema vor allem auch Gelegenheit zu vielfältigem informellem Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Ratspräsidentinnen und -präsidenten, Ratsmitgliedern und Parlamentsdienstmitarbeitenden aus der ganzen Schweiz. Man kann feststellen: Wer einmal gekommen ist, kommt immer wieder!

Wir möchten Ihnen jetzt schon den Termin dieser Veranstaltung ankündigen, damit Sie ihn sich vormerken können. Sie werden die definitive Einladung samt ausführlichem Programm und Anmeldetalon im Juni erhalten.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der SGP

Der Präsident des Grossen Rates des
Kantons Tessin

Prof. Ulrich Zimmerli

Marco Fiori



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

Annnonce de l'Assemblée générale annuelle 2004 de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)

Bellinzzone/Berne, février 2004

Madame, Monsieur,

Cette année, la Société suisse pour les questions parlementaires tiendra son Assemblée générale annuelle dans le canton du Tessin.

Le Grand Conseil tessinois a le plaisir de vous convier à cet évènement qui aura lieu les **10 et 11 septembre 2004** à Bellinzzone.

La partie centrale de la manifestation se déroulera le **samedi 11 septembre 2004** de 10h00 à 13h00 (suivie d'un apéritif et d'un repas) et sera consacré au thème suivant:

La participation des parlements à la planification politique

De brèves interventions rendront compte de la situation dans différents cantons et à la Confédération. Elles seront suivies d'une synthèse réalisée par le professeur Pascal Sciarini (IDHEAP Lausanne) puis d'une discussion avec le public.

Le soir du **vendredi 10 septembre 2004**, un programme culturel vous sera proposé, suivi d'un repas.

Outre l'examen du thème à l'affiche, l'Assemblée générale de la SSP est surtout l'occasion d'un échange informel d'opinions et d'informations entre présidents des conseils, députés et collaborateurs des services des parlements issus de toute la Suisse : une expérience enrichissante que vous voudrez sans aucun doute renouveler.

Nous vous indiquons dès maintenant la date de l'Assemblée 2004 afin que vous puissiez d'ores et déjà réserver ces deux jours. L'invitation définitive et le programme complet vous parviendront à une date ultérieure.

En espérant vous retrouver nombreux en septembre prochain, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Le président de la SSP

Le président du Grand Conseil tessinois

Prof. Ulrich Zimmerli

Marco Fiori



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

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@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

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

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

Charles Gysel, Kantonsrat, Schaffhausen

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona