

August 2004 – Nr. 2 – 7. Jahrgang  
Août 2004 – No. 2 – 7ème année  
Agosto 2004 – No. 2 – 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 Arbeit in Parlamenten:

"Entschädigungen", Sitzungszeiten, Professionalisierung

Le travail dans les parlements:

Indemnités, durée des sessions, professionnalisation

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Kanton Uri, Kanton Schwyz, Kanton Nidwalden, Kanton Schaffhausen,  
Stadt Bern



<b>Editorial: Professionalisierung von Parlamenten bringt nicht nur Gewinne!</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Schwerpunkt – Le thème – Il tema</b> <b>Die Arbeit in Parlamenten: "Entschädigungen", Sitzungszeiten, Professionalisierung</b> <b>Le travail dans les parlements: Indemnités, durée des sessions, professionnalisation</b>	
Heidi Z'graggen: Professionalisierung von Parlamenten im internationalen Vergleich / Professionnalisation des parlements en comparaison internationale	Seite 4
Entschädigungen und Sitzungszeiten im kantonalen Vergleich. Auszüge aus dem Bericht des Büros des Grossen Rates des Kantons Bern vom 17. Mai 2004 über die Entschädigung des Grossen Rates / Indemnités et durée des sessions: comparaison intercantonale. Extraits du rapport du Bureau du Grand Conseil du canton de Berne du 17 mai 2004 sur les indemnités du Grand Conseil	Seite 9
Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat. Etude de prof. Pascal Sciarini, résumé fait par Lionel Rudaz	Seite 17
Josef Schwitter: Kanton Glarus: Landrat reduziert Sitzungsgelder	Seite 19
Olivier Rapin: Les indemnités des parlementaires vaudois: Un feuilleton aux nombreux rebondissements	Seite 20
Reform des Entschädigungssystems des Berner Grossen Rates. Auszüge aus dem Bericht des Büros des Grossen Rates des Kantons Bern vom 17. Mai 2004 über die Entschädigung des Grossen Rates / Réforme du système des indemnités du Grand Conseil du canton de Berne. Extraits du rapport du Bureau du Grand Conseil du canton de Berne du 17 mai 2004 sur les indemnités du Grand Conseil	Seite 21
Martin Graf: Einkommen und Spesenentschädigungen der Mitglieder der Bundesversammlung	Seite 27
<b>Mitteilungen – Nouvelles – Notizie</b>	
Kanton Uri: Abschluss der Parlamentsreform	Seite 30
Kanton Schwyz: Ausgabenbremse aufgehoben: Bundesgericht heisst Stimmrechtsbeschwerde gut	Seite 31
Kanton Nidwalden: Änderung des Landratsgesetzes und des Landratsreglements zwecks Stärkung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle	Seite 32
Kanton Schaffhausen: Der Kantonsrat will die Aktionärsrechte selber ausüben	Seite 35
Das Stadtberner Parlament (Stadtrat) setzt eine "Agglomerationskommission" ein	Seite 36
Hinweis – Pour en savoir plus Denise Buser: Kantonales Staatsrecht: Rezension von Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel	Seite 37
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	

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



# Professionalisierung von Parlamenten bringt nicht nur Gewinne!

Professionalisierte Parlamente erlauben ein Leben von der Politik bei guten Arbeitsbedingungen. Die materiellen und personellen Ressourcen für die Abgeordneten sind attraktiv ausgestattet, es kommt zu einer Aufwertung der wissenschaftlichen Dienste im Parlament, zu einer Ausdehnung der Parlamentsverwaltung und die Strukturen im Parlament werden ausdifferenzierter. Damit steigt die Verarbeitungskapazität der Abgeordneten. Aber Professionalisierung führt auch zu einer Abnahme der sozialen Repräsentativität der Parlamente: Die freiwilligen Rücktritte aus dem Parlament nehmen ab, weniger Neulinge treten ins Parlament ein, die Wiederwahlquoten und die Durchschnittsalter steigen. In stärker professionalisierten Parlamenten finden sich vermehrt Vollberufsabgeordnete. Für sie ist die Rückkehr in eine nicht politische Tätigkeit erschwert. Die Berufsabgeordneten werden mit einem Sitzverlust eine grosse Einbusse hinnehmen müssen und werden also grosse Anstrengungen unternehmen, ihren Sitz zu halten. Das führt zur Erhöhung der Responsivität zu den Wählerinnen und Wähler. Mit der Stabilisierung der Mitgliedschaft in professionalisierten Parlamenten wird aber auch die Fähigkeiten der Organisation als Ganzes erhöht. In geringer professionalisierten Parlamenten, wie demjenigen der Schweiz, sind Milizabgeordnete stärker vertreten, die ein Parlamentsamt bewusst für eine kürzere Zeitspanne übernehmen und die daneben die nicht politische Karriere aufrechterhalten. Für sie ist die Rückkehr in die nicht politische Berufswelt mit geringeren Schwierigkeiten verbunden und die Folgen eines Sitzverlustes einfacher verkraftbar.

Durch das Eingebundensein in die nicht politische Berufswelt kann eine besondere Nähe zu den Problemen und Anliegen der Wählerschaft resultieren. Es werden aber Personen, die dauerhaft und professionell in der Politik tätig sind, besonders diejenigen aus der Exekutive, der Verwaltung und der Interessengruppen, die mögliche Schwäche der Milizabgeordneten für ihren Einfluss nutzen, was demokratietheoretisch auch nicht wünschenswert ist. Das Schweizerische Halbberufsparlament ist im Bereich materiellen und personellen Ressourcen im internationalen Vergleich schwach professionalisiert. Allerdings mit der Folge, dass die Kosten für das Parlament im internationalen Vergleich sehr tief sind.

In den USA fand in den 1970er und 1980er Jahre eine eigentliche Professionalisierungswelle von Parlamenten statt. Angestossen wurde sie durch die Wünsche und das Verhalten der Abgeordneten. In den 1990er Jahren folgte eine Gegenbewegung als Reaktion auf dieses Verhalten und gegen den Willen der Abgeordneten. Durchgesetzt wurde sie durch das Volk, das offensichtlich mit den Ergebnissen der Professionalisierungsbestrebungen nicht einverstanden war. Ob eine Deprofessionalisierung allerdings gelingen wird, ist fraglich, denn gibt es einmal eine Berufspolitikerschaft, wird es sehr schwer, diese wieder abzuschaffen und eine Rückkehr zu einer nicht professionellen Organisation scheint ausgeschlossen.

Ob Vollberufsparlamente eine "bessere Politik" machen, kann mit wissenschaftlichen Methoden nicht oder nur sehr schwer gemessen werden, genauso wenig

aber kann nachgewiesen werden, dass geringer professionalisierte Parlamente dieses nicht tun! Der Entscheid, ob eine verstärkte Professionalisierung und deren Folgen erwünscht sind und ob eine Abkehr vom Schweizerischen Halbberufsparlament erfolgen soll, werden die Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes und das Schweizer Volk zu entscheiden haben. Es ist aber davon auszugehen, dass die Folgen einer verstärkten Professionalisierung hin zu einem Vollberufsparlament nicht nur positiv sein werden.



Heidi Z'graggen, Politologin, lic. rer. soc.  
Regierungsrätin Kanton Uri

## 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. Oktober 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 octobre 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 ottobre 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).



# Professionalisierung von Parlamenten im internationalen Vergleich

Heidi Z'graggen, Institut für Politikwissenschaft, Uni Bern, Politologin, lic. rer. soc.

**In einer international vergleichenden Studie<sup>1</sup> wurde untersucht, wie stark das Schweizerische Parlament im internationalen Vergleich professionalisiert ist, ob Professionalisierungsmöglichkeiten für das Parlament bestehen und welche Konsequenzen durch Professionalisierungsmassnahmen für das Schweizerische Halbberufsparlament zu erwarten sind. Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammenfassend dargestellt.**

## 1. Professionalisierung – ein vielschichtiger Begriff

Die Professionalisierung in der Politik kann sich auf verschiedene Ebenen des politischen Systems beziehen.

*Die Professionalisierung auf der individuellen Ebene* betrifft die Professionalisierung der einzelnen Politikerinnen und Politiker. Diese machen Politik zu ihrem Hauptberuf. Drei Charakteristiken kennzeichnen die hauptberufliche politische Arbeit: Ein verlässliches und kontinuierliches Einkommen in der und durch die Politik, die realistische Chance einer längerfristigen politischen Tätigkeit und die Aussicht auf eine politische Karriere oder den Aufstieg innerhalb der Hierarchie politischer Positionen. *Ein professionalisiertes Amt* bietet ein konkurrenzfähiges Einkommen, konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen und schränkt durch die hohe Arbeitsbelastung die Ausübung einer anderen beruflichen Tätigkeit stark ein oder verunmöglicht sie.

*Eine professionalisierte Institution* zeichnet sich dadurch aus, dass sie über einen hohen Anteil von professionalisierten Mitgliedern, eine differenzierte Binnenstruktur mit zeitintensiven Verfahren und einen im Vergleich zu Amateurinstitutionen deutlich höheren Haushalt verfügt.

Schliesslich kann *die Professionalisierung des politischen Systems* als Ganzes analysiert werden. Merkmale einer systematischen Professionalisierung sind klar strukturierte politische Karrieremuster zwischen den verschiedenen politischen Ebenen und zwischen den Ämtern und relativ hohe finanzielle Aufwendungen für den Unterhalt der politischen Institutionen und die Parteien- oder Wahlkampffinanzierung.

## 2. Die Methode zur Messung von Professionalisierung

Die Professionalisierung der Parlamente von 20 OECD Ländern wird mit einem *Professionalisierungsindex* gemessen. Dieser setzt sich aus dem Mittelwert der drei Messgrössen Einkommen der Abgeordneten pro Jahr, zeitliche Belastung der Abgeordneten und Kosten des Parlamentes je Abgeordneter zusammen. Der Index sagt aus, wie stark die Parlamente verglichen mit dem am höchsten professionalisierten amerikanischen Repräsentantenhaus professionalisiert sind. Der Index nimmt Werte zwischen 1 (höchste Professionalisierung) und 0 (keine Professionalisierung) an. Die Studie bezieht sich auf die Wahlperiode um das Jahr 2000.

## 3. Die Professionalisierung der Parlamente in den OECD Ländern

Der Vergleich der zwanzig untersuchten OECD Länder anhand des Professionalisierungsindex zeigt, dass die grossen Kammern der Parlamente unterschiedlich stark professionalisiert sind. Sie erreichen Werte zwischen 0.184 (Spanien) und 1 (USA) auf dem Professionalisierungsindex (vgl. Abbildung 1). Spanien hat gegenüber dem amerikanischen Repräsentantenhaus also das am schwächsten professionalisierte Parlament.

Die drei Indikatoren Einkommen, Kosten des Parlamentes und Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit korrelieren miteinander. Sie scheinen sich also gegenseitig zu bedingen: Je höher das Einkommen der Abgeordneten ist, desto höher sind die Kosten des Parlamentes je Abgeordneter ( $r=0.732^2$ ) und desto höher ist der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit ( $r=0.599$ ). Auf der anderen Seite steigt mit höheren Kosten auch der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit ( $r=0.652$ ).

Die Professionalisierung von Parlamenten hängt stark von der Grösse der einzelnen Länder und der Parlamente ab: Denn wenn die Professionalisierung der Parlamente mit der Grösse der Länder verglichen wird, zeigt sich, dass grössere Länder gemessen an der Anzahl Einwohner des Landes<sup>3</sup> ( $r=0.884$ ) oder der Anzahl Einwohnern je Abgeordneter ( $r=0.866$ ) stärker professionalisierte Parlamente haben. Wenn die Anzahl der Abgeordneten grösser ist, ist auch die Professionalisierung der Parlamente höher ( $r=0.490$ ).

## 4. Die Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes

Der schweizerische Nationalrat ist mit einem Indexwert von 0.200 das am zweit-schwächsten professionalisierte Parlament der untersuchten OECD Länder (Rang 19). Werden die drei Indikatoren Einkommen,



Abbildung 1: Die Professionalisierung der Parlamente im Vergleich

<sup>1</sup> Z'graggen Heidi (2004). Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Bern.

<sup>2</sup> Pearsons Korrelationskoeffizient: Der Wertebereich geht von -1 bis +1, wobei: 0 kein Zusammenhang bedeutet und 1 ein perfekter positiver, bzw. -1 ein perfekter negativer Zusammenhang bedeutet.

<sup>3</sup> Einwohnerzahlen für das Jahr 1998



Zeitaufwand und Kosten einzeln angeschaut, so zeigt sich, dass das Schweizerische Parlament bezüglich Einkommen Rang 19, bezüglich Kosten Rang 20 und bezüglich Zeitaufwand Rang 14 einnimmt. Es ist also in bezug auf alle drei Messgrössen schwach professionalisiert. Die Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes verdienen im Vergleich sehr wenig und bringen wenig Zeit für die Parlamentstätigkeit auf. Aber das Schweizer Parlament ist auch das kostengünstigste Parlament aller OECD Länder. Die zeitliche Belastung ist für die Mitglieder des Eidgenössischen Parlamentes im Vergleich insgesamt eher gering. Dabei ist vor allem die zeitliche Belastung für die Plenumsarbeit mit Rang 17 klein. Der Zeitaufwand für die Kommissionstätigkeit ist mit Rang 6 aber hoch. Die zeitliche Belastung für die Parlamentstätigkeit in der Schweiz ist damit in stärkerem Masse auf die Kommissionstätigkeit ausgerichtet.

## 5. Professionalisierung und die Folgen auf die Repräsentation...

Hat die Professionalisierung einen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung in den Parlamenten? Getestet wurde diese Frage bezogen auf das Ausbildungsniveau der Abgeordneten, die politische Erfahrung, die Berufsgruppen, das Eintrittsalter, das Durchschnittsalter, die Altersgruppen, die Verweildauer, den Anteil an Neulingen im Parlament und den Frauenanteil in den Parlamenten.

**...in den OECD Ländern:** Es zeigte sich für die OECD Länder, dass die Professionalisierung keinen Einfluss auf das Ausbildungsniveau, die politische Erfahrung der Abgeordneten und das Eintrittsalter hat. In stärker professionalisierten Parlamenten sind die Abgeordneten im Durchschnitt aber älter, die jungen Abgeordneten sind schwächer und die älteren Abgeordneten stärker vertreten. Ebenfalls liess sich ein Effekt auf Berufsgruppen feststellen. In stärker professionalisierten Parlamenten steigt die Verweildauer der Abgeordneten, der Anteil an neugewählten Abgeordneten nimmt ab und die Frauen sind schwächer vertreten, was aber eher durch institutionelle Faktoren als durch die Professionalisierung bedingt scheint.

**...im Schweizerischen Parlament:** Die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier unterscheiden sich in mehrerer Hinsicht von den Abgeordneten in den OECD Ländern. Sie haben ein höheres Ausbildungsniveau, bringen mehr politische Erfahrung mit, verbleiben kürzere Zeit im Parlament und sind bei der ersten Wahl ins

Parlament älter als die Abgeordneten in den OECD Ländern. Im Schweizerischen Parlament sind leicht weniger Frauen vertreten als in den OECD Ländern.

Da die Professionalisierung keinen Einfluss auf die Messgrössen Ausbildung, Eintrittsalter und politische Erfahrung hat, werden bei einer verstärkten Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes diesbezüglich keine Veränderungen erwartet. Mit einer verstärkten Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes sind aber in Bezug auf das Durchschnittsalter, die erho-benen Altersgruppen, die Verweildauer und den Anteil von Neugewählten im Parlament Veränderungen zu erwarten. Das Durchschnittsalter dürfte hoch bleiben. Die Verweildauer der Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes dürfte eher steigen und es dürften weniger Neulinge in das Parlament gewählt werden.

## 6. Professionalisierung und die Folgen auf das Parlamentsamt...

Die Folgen der Professionalisierung werden im Bereich des Parlamentsamtes mit der Ausgestaltung des Einkommens, der Spesenregelungen, der Pensionsregelungen, der materiellen und personellen Ressourcen und dem Zeitaufwand gemessen.

**...in den OECD Ländern:** In stärker professionalisierten Parlamenten sind die Grundeinkommen, die Pensionsregelungen und Übergangsgelder sowie die Sachleistungen attraktiver ausgestattet. Gleichzeitig nimmt bei stärkerer Professionalisierung der Umfang der Spesenentschädigungen ab. In stärker professionalisierten Parlamenten sind die personellen Ressourcen für die Abgeordneten besser, und der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit nimmt zu. Es kann nicht bestätigt werden, dass bei stärkerer Professionalisierung die Nebenerwerbstätigkeiten restriktiver gehandhabt werden. Allerdings ist durch die beschränkten Zeitressourcen von Vollberufsabgeordneten der Nebenerwerb in stark professionalisierten Parlamenten eher tief.

**...im Schweizerischen Parlament:** Die Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes haben eines der geringsten Grundeinkommen der OECD Länder. Die Pensionsregelungen und Übergangsgelder sind ebenfalls weniger gut ausgebaut, und auch im Bereich der personellen und materiellen Ressourcen haben die Schweizer Abgeordneten weniger attraktive Arbeitsbedingungen. Die Spesenentschädigungen hingegen sind grosszügiger ausgestattet, was den allgemeinen Befund bestätigt, dass in schwächer professionalisierten Parlamenten die Grundeinkommen zwar geringer

sind, aber mit Spesenentschädigungen bis zu einem gewissen Grad kompensiert werden. Im allgemein schwach professionalisierten Schweizer Parlament ist der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit, vor allem diejenige für die Kommissionstätigkeit, aber relativ hoch.

Bei Professionalisierungsmassnahmen für das Schweizerische Parlament ist auf Grund der Ergebnisse aus dem internationalen Vergleich zu erwarten, dass die Grundeinkommen eher steigen und die materiellen und personellen Ressourcen stärker ausgebaut werden. Gleichzeitig dürften aber die Spesenentschädigungen eher sinken. In Bezug auf die Nebenerwerbstätigkeiten sind eher keine Änderungen hinsichtlich der Regulierungen zu erwarten. Allerdings dürften, durch den zu erwartenden höheren Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit, die Nebenerwerbstätigkeiten der Abgeordneten eher zurückgehen.

## 7. Professionalisierung und die Folgen auf die Institution...

Die Folgen der Professionalisierung auf das Parlament als Institution werden mit der Anzahl der Mitarbeitenden in der Parlamentsverwaltung, der Karrierepositionen im Parlament, der Ausgestaltung des Kommissionssystems und der Arbeitskapazität gemessen.

**...in den OECD Ländern:** In stärker professionalisierten Parlamenten sind die Parlamentsverwaltungen weit besser mit Personal ausgestattet. Es stehen für die Abgeordneten in stark professionalisierten Parlamenten nicht mehr Karrierepositionen zur Verfügung. Stärkere Professionalisierung führt zwar nicht zu mehr ständigen Kommissionen, aber die Gesamtzahl der eingesetzten Kommissionen steigt. In stärker professionalisierten Parlamenten nimmt der Gesetzesinput je Abgeordneten, nicht aber der Gesetzesoutput zu. Ebenfalls zeigt sich eine leicht erhöhte Tätigkeit der Abgeordneten in bezug auf die parlamentarischen Anfragen.

**...im Schweizerischen Parlament:** Im Schweizer Parlament ist die Parlamentsverwaltung im internationalen Vergleich personell unterdotiert. Die Karrierepositionen im Schweizerischen Parlament sind vergleichbar mit denjenigen aus den anderen OECD Ländern. Das Kommissionssystem ist überblickbar und klar strukturiert. Die Tätigkeiten der Abgeordneten in bezug auf Gesetzesinput und parlamentarischen Anfragen liegen eher am Schluss der Rangliste der OECD Länder.

Bei Professionalisierungsmassnahmen im Bereich Institution ist für das Schweizeri-



sche Parlament zu erwarten, dass die Anzahl der Mitarbeitenden in der Parlamentsverwaltung steigen wird. Im Bereich der Karrierepositionen im Parlament werden keine grössere Veränderungen erwartet. Eine verstärkte Ausdifferenzierung des Kommissionssystems ist aber nicht auszuschliessen und die parlamentarischen Tätigkeiten der Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes dürften eher zunehmen.

## 8. Massnahmen zur Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes

Die Studie "Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich" zeigt, in welchen Bereichen das Schweizerische Parlament schwach professionalisiert ist. Professionalisierungspotentiale bestehen im Bereich des Amtes und der Institution mit einer nach oben offenen Kostenskala und im weiteren Folgen in Bezug auf Repräsentation, Wiederwahlquoten und Austauschraten. Der Entscheid, ob eine verstärkte Professionalisierung für das Schweizerische Parlament erwünscht ist, wie weit diese

gehen soll und ob eine Abkehr vom Schweizerischen Halbberufsparlament erfolgen soll, werden die Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes und das Schweizer Volk zu entscheiden haben. Dabei ist allerdings zu beachten, dass viele Möglichkeiten der Professionalisierung im bestehenden Rahmen bereits ausgeschöpft sind oder eingeführt wurden, so dass auch mit Blick auf andere Länder wenig Professionalisierungsmöglichkeiten gefunden werden können, die im Schweizerischen Parlament nicht bereits umgesetzt sind. Die Grenzen der Professionalisierungsfähigkeit des Schweizer Halbberufsparlamentes werden so gesehen immer deutlicher und akzentuierter.

# Professionalisation des parlements en comparaison internationale

Résumé en français d'une étude faite par Heidi Z'graggen à l'Université de Berne<sup>1</sup>

**L'étude "Professionalisation des parlements: une comparaison internationale" établit le degré de professionnalisation du Parlement suisse par rapport aux autres parlements nationaux, identifie le potentiel de professionnalisation au niveau du Parlement et détermine les conséquences que pourraient avoir des mesures de professionnalisation sur l'institution parlementaire suisse.**

## 1. Les différents niveaux possibles de la professionnalisation

La professionnalisation du système politique peut intervenir à divers niveaux.

A l'échelon individuel, il s'agira de personnes faisant de la politique leur métier principal, ce qui se manifeste de trois façons: un revenu garanti perçu au titre de l'activité politique et dans son exercice ; de bonnes chances d'exercer une activité politique à un horizon relativement lointain ; des perspectives de carrière politique ou d'avancement au sein de la hiérarchie politique.

Une fonction politique professionnalisée offre un revenu et des conditions de travail attrayants, et implique un volume de travail excluant ou limitant fortement l'exercice d'une autre activité professionnelle.

Une institution politique professionnalisée se caractérise par une forte proportion de personnel professionnel, des structures internes différenciées assorties de procé-

dures requérant un investissement en temps considérable, et un budget sensiblement plus élevé que celui d'un organisme non professionnel.

Enfin, on peut aussi analyser la professionnalisation du système politique dans son ensemble: une véritable professionnalisation se caractérise par des modèles de carrières politiques clairement structurés entre les divers niveaux de l'activité ou des fonctions politiques, ainsi que des frais financiers relativement lourds liés au fonctionnement des organisations politiques et du financement des partis ou des campagnes électorales.

## 2. La méthode de mesure du degré de professionnalisation

La présente étude mesure le degré de professionnalisation des parlements de vingt pays de l'OCDE à l'aide d'un indice fondé sur les valeurs moyennes de trois paramètres: le revenu annuel des députés, leur temps de travail et les frais du parlement par député. L'indice décrit le degré de professionnalisation du parlement concerné par rapport à la Chambre des représentants américaine, qui représente le niveau de professionnalisation le plus élevé. L'enquête a porté sur la période électorale centrée autour de l'année 2000.

## 3. La professionnalisation des parlements des pays de l'OCDE

La comparaison des vingt pays de l'OCDE examinés dans cette étude sur la base de l'indice précité révèle de très importants écarts de professionnalisation entre les grandes chambres parlementaires. La taille du pays a un impact marqué sur le degré de professionnalisation de son parlement. Les grands pays et les parlements qui comptent le plus de députés présentent le plus fort degré de professionnalisation. C'est en Espagne que le Parlement est le moins professionnalisé de tous les pays étudiés par rapport à la Chambre des représentants américaine.

## 4. La professionnalisation du Parlement suisse

Le Parlement suisse (Conseil national) arrive en avant-dernière position pour le degré de professionnalisation parmi les pays de l'OCDE. Si l'on distingue selon les trois paramètres qui composent l'indice, on observe que les députés suisses arrivent aussi à l'avant-dernière place sur le plan du revenu, alors qu'ils consacrent à l'activité parlementaire, surtout en commission, un temps relativement important, et enfin que c'est le Parlement suisse qui revient le moins cher de tous.

<sup>1</sup> Z'graggen Heidi (2004). Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Bern



## 5. La professionnalisation et ses effets sur la représentation...

La professionnalisation a-t-elle des effets sur la composition d'un parlement? Cette question a été analysée sous l'angle du niveau de formation des députés, de leur expérience politique, de la catégorie professionnelle, de l'âge d'entrée dans la fonction parlementaire, de l'âge moyen des députés, de la classe d'âge, de la durée de l'exercice du mandat parlementaire, de la proportion de nouveaux arrivants et de la proportion de femmes au sein du parlement.

**...dans les pays de l'OCDE:** Il apparaît que dans les pays de l'OCDE, la professionnalisation n'a aucune répercussion sur le niveau de formation, sur l'expérience politique des députés, ni sur leur âge d'entrée dans la fonction parlementaire. En revanche, dans les parlements plus professionnalisés, les députés sont en moyenne plus âgés. Il a également été observé des différences en termes de catégorie professionnelle: les professions proches de la politique y sont mieux représentées que celles qui en sont éloignées. De même, la durée de l'activité parlementaire croît avec le degré de professionnalisation, la proportion des députés nouvellement élus décroît, de même que la proportion des femmes – ce qui semble toutefois être plutôt dû à des facteurs institutionnels qu'à la professionnalisation elle-même.

**...au Parlement suisse:** Les parlementaires suisses se distinguent à plusieurs égards de ceux des pays de l'OCDE. Ils ont un meilleur niveau de formation, possèdent davantage d'expérience politique et sont plus âgés lorsqu'ils sont investis de leur premier mandat parlementaire, et leur âge moyen est également plus élevé. Les députés très jeunes et les députés très âgés y sont moins nombreux que dans les pays de l'OCDE. Les femmes y sont légèrement moins présentes que dans les parlements de l'OCDE.

La professionnalisation n'ayant aucun effet sur le niveau de formation, l'âge d'entrée dans la fonction parlementaire et l'expérience politique, une professionnalisation accrue du Parlement suisse ne devrait se traduire par aucun changement à ce niveau. En revanche, elle pourrait avoir un impact sur l'âge moyen, sur la proportion de députés plus âgés, sur la durée d'exercice de l'activité parlementaire et sur la proportion de nouveaux élus. L'âge moyen devrait rester élevé: la proportion de jeunes députés devrait avoir tendance à décroître, et la proportion de députés plus âgés à s'accroître. La durée de l'activité parlementaire devrait plutôt s'allonger et le nombre des députés nouvellement élus devrait se réduire.

## 6. La professionnalisation et ses répercussions sur la fonction parlementaire

En ce qui concerne la fonction parlementaire, les répercussions de la professionnalisation sont mesurées en termes de composition du revenu, de règles d'indemnisation, de régimes de retraite, de ressources matérielles et humaines et d'investissement en temps.

**...dans les pays de l'OCDE:** Le revenu de base, le régime de retraite et les indemnités transitoires ainsi que les prestations en nature deviennent plus avantageuses avec la professionnalisation des parlements, alors que l'indemnisation des frais décroît. Dans les parlements plutôt professionnalisés, si les députés bénéficient de davantage de moyens en termes de ressources humaines, ils doivent aussi investir plus de temps dans leur activité parlementaire. Il n'a pas été confirmé que la professionnalisation s'accompagne d'un quelconque impact sur les activités annexes, mais, en tout état de cause, dans les parlements très professionnalisés, les revenus accessoires des députés restent faibles, ceux-ci étant pris à temps plein par leur mandat.

**...au Parlement suisse:** Les membres du Parlement suisse ont l'un des revenus de base les plus faibles des pays de l'OCDE. Leur régime de retraite et leurs indemnités transitoires y sont aussi moins intéressants, tout comme les ressources humaines et matérielles qui leur sont allouées. L'indemnisation des frais est en revanche plus généreuse, ce qui confirme la règle généralement observée qui veut que si le revenu de base des membres des parlements peu professionnalisés est effectivement plus faible, cet écart est compensé dans une certaine mesure par les défraiements. Les députés suisses sont soumis à des restrictions en ce qui concerne l'exercice d'activités accessoires puisqu'ils ne peuvent exercer certaines activités professionnelles. Cela dit, même si le Parlement suisse est peu professionnalisé dans l'ensemble, l'exercice du mandat parlementaire y exige un investissement en temps relativement élevé, notamment pour ce qui est du travail en commission.

En cas de professionnalisation du Parlement suisse, les résultats de la comparaison internationale permettent de s'attendre à un relèvement du revenu de base des députés et à un renforcement des ressources matérielles et humaines mises à leur disposition. Les dépenses consenties au titre de l'indemnisation des frais devraient en revanche diminuer. Aucun changement notable ne devrait intervenir en ce qui concerne la réglementation des

activités annexes. Mais comme les députés devront consacrer davantage de temps à l'exercice du mandat parlementaire, les activités qu'ils exercent à titre accessoire devraient diminuer.

## 7. La professionnalisation et ses répercussions sur l'institution

Les répercussions de la professionnalisation sur l'institution parlementaire se mesurent en termes d'effectif du personnel de l'administration du parlement, de possibilités d'avancement pour les députés, d'organisation du système des commissions et de capacité de travail.

**...dans les pays de l'OCDE:** Si les parlements relativement professionnalisés bénéficient d'un personnel administratif nettement plus nombreux, les députés n'y peuvent pas davantage faire carrière. La professionnalisation ne se traduit pas par un renforcement du nombre des commissions permanentes, mais le nombre global des commissions y est supérieur. Si l'apport de chaque député sur le plan législatif y est plus important, sa production législative moyenne reste inchangée. On y observe aussi un léger accroissement de l'activité des députés en ce qui concerne les questions parlementaires.

**...au Parlement suisse:** Le Parlement suisse dispose d'un personnel administratif peu nombreux par rapport aux parlements étrangers. Les possibilités d'avancement y sont comparables à ceux des autres parlements de l'OCDE. Le système des commissions y est clair et bien structuré. L'activité des députés en termes d'apport législatif et de questions parlementaires le situe en queue de liste parmi les pays de l'OCDE. En cas de professionnalisation, on peut s'attendre sur le plan institutionnel à voir s'accroître l'effectif du personnel administratif du Parlement suisse. Aucun changement important n'est à escompter en ce qui concerne les possibilités de carrière pour les députés. Le système des commissions pourrait faire l'objet d'une différenciation accrue, et les activités parlementaires des députés, se renforcer.

## 8. Mesures de professionnalisation du Parlement suisse

L'étude "Professionnalisation des parlements: une comparaison internationale" montre dans quels domaines le Parlement suisse est faiblement professionnalisé. Il existe des potentiels de professionnalisation au niveau de la fonction et de l'institution parlementaire avec, à la clef, une




augmentation des coûts et d'autres répercussions en termes de représentation et de taux de réélection et de permutation. Il appartiendra au Parlement et au peuple suisse de décider s'il convient de renforcer le caractère professionnel du Parlement, et si oui, dans quelle mesure, et s'il y a lieu d'abandonner le principe du parlement de

milice. La présente étude montre donc les possibilités de professionnalisation qui s'offrent dans le cadre des structures actuelles du Parlement suisse. Il convient toutefois de noter que, dans ce cadre du moins, nombre de ces possibilités de professionnalisation ont déjà été, à telle enseigne que l'on n'en observe plus guère

dans d'autres pays qui n'auraient pas encore été mises en oeuvre au sein du Parlement suisse. Dans cette optique, les limites auxquelles se heurte la capacité de professionnalisation du Parlement de milice suisse apparaissent de plus en plus clairement.

INSERAT – ANNOUNCE

 <b>moser parlamaterien dienstleistungen für parlamente</b>	 <b>moser parlamaterien dienstleistungen für parlamente</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Wissensvermittlung und Ausbildungen</li><li>▶ Organisation und Konzepterarbeitung</li><li>▶ Begleitung, Beratung und Sekretariatsführung für parlamentarische Kommissionen</li><li>▶ Coaching und Beratung für Mitglieder von Parlamenten</li><li>▶ Evaluationen und Studien</li><li>▶ ... und ausserdem weitere Dienstleistungen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>moser parlamaterien</b></li><li>▶ Christian Moser, lic.phil.</li><li>▶ Sagiweg 2, 3629 Kiesen</li><li>▶ 079 598 36 61</li><li>▶ moser@parlamaterien.ch</li><li>▶ www.parlamaterien.ch</li></ul>





# Entschädigungen und Sitzungszeiten im kantonalen Vergleich

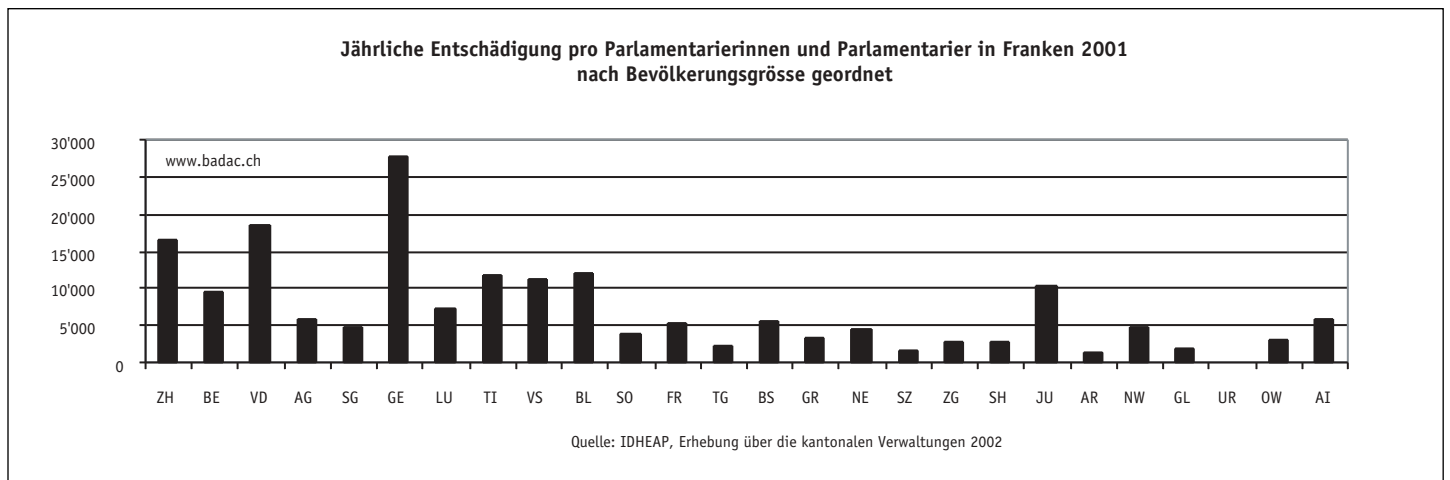
Auszüge aus dem Bericht des Büros des Grossen Rates des Kantons Bern vom 17. Mai 2004 "Entschädigung des Grossen Rates: Ein Beitrag zu den Beratungen des Grossen Rates über Bedarf, Möglichkeiten und Grenzen, Richtungen sowie Inhalte einer allfälligen Reform der Entschädigungen"

## 1. Jährliche Entschädigungen 2001 pro Ratsmitglied im Kantonsvergleich

Im Jahr 2001 hatten sieben Kantone (GE, VD, ZH, BL, TI, VS und JU) eine höhere, 17 Kantone eine tiefere durchschnittliche

jährliche Entschädigung pro Ratsmitglied als der Kanton Bern<sup>1</sup>. In den Jahren 2001–2003 haben einzelne Kantone ihre Entschädigungen erhöht (so z.B. die Kantone BE, FR, GR, NE und ZH). Die Statistik liefert Hinweise zu den Entschädigungen. Hingegen fehlt der Bezug zur Arbeitsbela-

stung der Ratsmitglieder. Diese variiert erheblich von Kanton zu Kanton<sup>2</sup>.

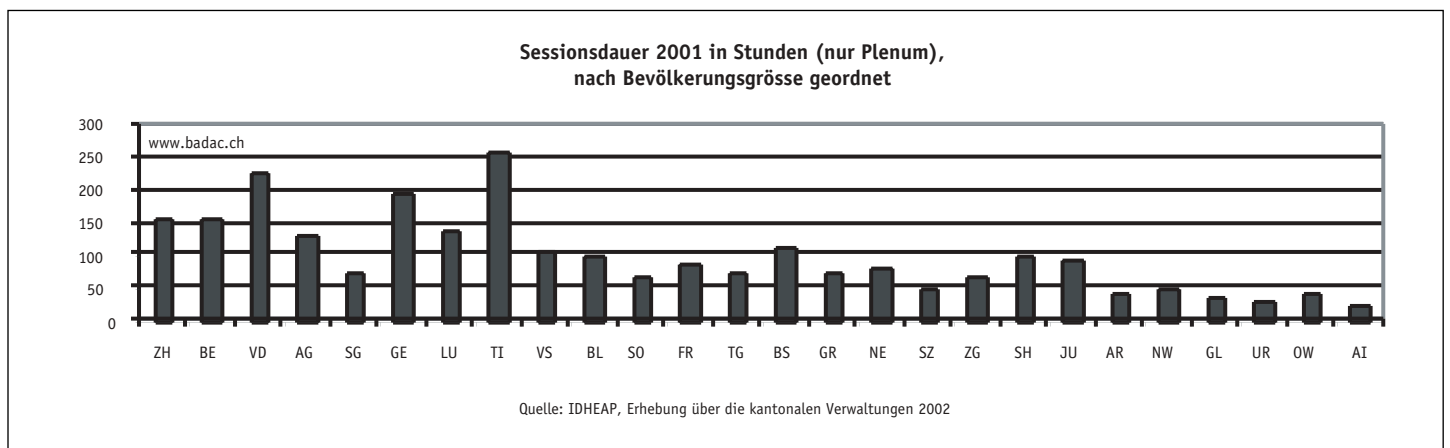


## 2. Sessionsdauer 2001 im Kantonsvergleich

Der Statistik kann entnommen werden, dass der bernische Grosse Rat im Jahr 2001 rund 150 Stunden für Plenarsitzungen auf-

gewendet hat. Das Total der Stunden, welche in den einzelnen Kantonsparlamenten für Plenarsitzungen total aufgewendet wurde, variiert zwischen 23 (Kanton Appenzell Innerrhoden) und 260 (Kanton Tessin) Stunden. Im Jahr 2001 tagten drei

Parlamente (TI, VD und GE) länger als das Berner Parlament, ein Parlament (ZH) tagte etwa gleich lange<sup>3</sup>.



<sup>1</sup> Es fehlen die Angaben des Kantons Uri. Die Statistik sollte nicht zu falschen Schlüssen verleiten, fehlt doch darin eine Relation zur zeitlichen Belastung durch das Parlamentsmandat.  
<sup>2</sup> Vgl. Pascal Sciarini: Etude de la composition du Grand Conseil du Canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat; Rapport final, 23 octobre 2003, Lausanne 2003, p. 8  
<sup>3</sup> Die Statistik erlaubt keine Aussagen über die Produktivität und Effizienz der Parlamente. Sie ermöglicht auch keine Aussagen zum Zusammenhang zwischen Parlamentsgrösse und zeitlicher Belastung durch Plenarsitzungen. So sind die Parlamente von Tessin und Genf in dieser Statistik weit vorne rangiert, obwohl sie punkto Grösse eher zu den kleineren Parlamenten zählen: 90 (TI) und 100 (GE).



### 3. Parlamentarierentschädigung pro EinwohnerIn

Die folgende Aufstellung liefert einen Zahlenvergleich der Entschädigungen der Ratsmitglieder.

T2 Wie die Kantone ihre Politiker und Parteien finanzieren, 2001  
Erste Ergebnisse der schweizerischen "Erhebung über die kantonalen Verwaltungen 2002" (EKAV02), in Franken  
T2 Comment les cantons financent les politiciens et les partis politiques, 2001  
Premiers résultats de l'"Enquête suisse sur les administrations cantonales 2002" (ESAC02), en francs

Kanton*	Beiträge an Parteien und Fraktionen pro EinwohnerIn		Parlamentarierentschädigungen		Regierungslöhne		
	<i>Contributions versées aux partis politiques et aux groupes parlementaires par habitant</i>		<i>Indemnités des parlementaires</i>				
<i>Canton*</i>	<i>aux partis politiques</i>	<i>aux groupes parlementaires</i>	<i>par habitant</i>	<i>par parlementaire</i>	<i>salaire</i>	<i>primes et frais forfaitaires<sup>1</sup></i>	<i>salaire+primes</i>
ZH	-	0.29	2.44	16'678	313'400	21'429	334'829
BE	-	0.77	2.03	9'625	252'000	12'429	264'429
VD	-	0.47	5.33	18'528	235'360	16'429	251'789
AG	-	0.29	2.17	5'975	255'378	16'400	271'778
SG	-	0.46	1.87	4'700	260'000	16'573	276'573
GE	0.73	0.35	6.69	27'710	227'690	29'452	257'142
LU	-	0.42	2.52	7'367	210'000	9'286	219'286
TI	-	0.51	3.37	11'678	228'000	37'200	265'200
VS	-	1.57	5.22	11'162	214'900	6'900	221'800
BL	-	0.15	4.11	11'944	260'000	15'000	275'000
SO	-	0.59	2.32	3'958	231'923	11'000	242'923
FR	0.63	0.21	2.85	5'246	214'039	15'000	229'039
TG	-	0.30	1.22	2'146	253'540	30'000	283'540
BS	-	-	3.97	5'700	keine Angabe	Pas de données	keine Angabe
GR	-	0.19	2.09	3'233	238'260	8'000	246'260
NE	-	0.60	3.09	4'470	207'420	15'000	222'420
SZ	-	0.27	1.37	1'800	168'441	18'462	186'903
ZG	-	0.52	2.28	2'875	225'000	12'000	237'000
SH	-	-	2.96	2'713	210'000	7'600	217'600
JU	-	0.95	8.99	10'350	203'935	9'500	213'435
AR	-	-	1.60	1'308	160'000	28'714	188'714
NW	-	1.24	7.29	4'683	1816012)	10'306	191'907
GL	-	-	4.31	2'063	156'700	6'543	163'243
UR	-	0.54	keine Angabe	pas de données	1900002)	26'250	216'250
OW	-	-	5.14	3'061	1768802)	16'196	193'076
AI	-	-	17.95	5'848	1143332)	20'756	135'089
<b>Durchschnitt/Moyenne</b>		0.54	4.13	7'393	225'047	16'657	232'209
<b>Médiane</b>	-	0.47	2.96	5'246	227'690	15'000	229'039

\* Kantone nach Bevölkerungsgrösse geordnet/\* *Tri des cantons selon la taille de la population*

<sup>1)</sup> Totalbetrag der Prämien und Spesen pro Regierungsräte/ <sup>1)</sup> *Montant total des primes et des frais forfaitaires versé par conseiller d'Etat*

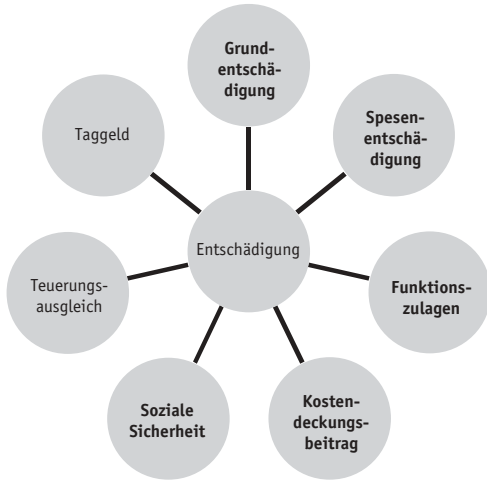
<sup>2)</sup> Hochgerechnet/ <sup>2)</sup> *Extrapolation en équivalent plein temps*

Quelle: IDHEAP: Erhebung über die kantonalen Verwaltungen 2002/Source: IDHEAP: *Enquête sur les administrations cantonales 2002*



## 4. Entschädigungsmodelle und Entschädigungsarten in der Übersicht

### 4.1 Entschädigungsmodelle

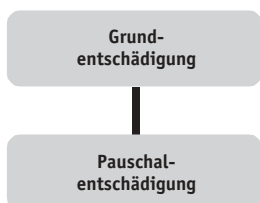


Alle Entschädigungsregelungen für Mitglieder schweizerischer Parlamente enthalten mindestens drei der sieben aufgeführten Hauptkomponenten, nämlich Taggeld, Spesenentschädigung und Funktionszulagen. Die Hauptkomponenten Grundentschädigung, Kostendeckungsbeitrag, Soziale Sicherheit und Teuerungsausgleich bestehen nur in einzelnen Parlamenten.

### 4.2 Entschädigungsarten

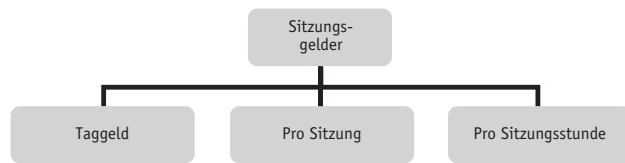
#### 4.2.1 Grundentschädigung

In einzelnen Parlamenten erhält jedes Mitglied eine Grundentschädigung in Form einer Jahrespauschale (NW, ZH, BL und FR). Mit dieser Pauschale werden teilweise unterschiedliche Entschädigungstatbestände gedeckt. Den Mitgliedern der eidgenössischen Räte wird eine Pauschalentschädigung von Fr. 24'000.– für die Vorbereitung der Ratsarbeit entrichtet (die Arbeitstage werden durch das Taggeld abgedeckt.). Die Mitglieder des Zürcher Kantonsrates erhalten eine Grundentschädigung von Fr. 4'000.–. Sie dient dazu, die Vorbereitungsarbeiten und den Erwerbsausfall teilweise zu entschädigen. Eine Pauschalentschädigung von Fr. 500.– pro Jahr erhalten die Freiburger Ratsmitglieder.



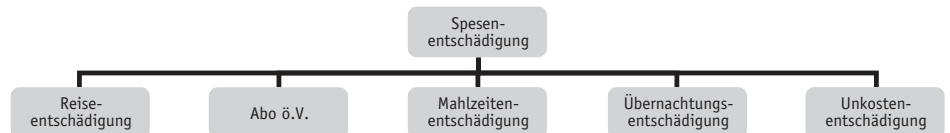
#### 4.2.2 Sitzungsgelder

In allen Schweizer Parlamenten erhalten die Ratsmitglieder für die Teilnahme an den Sitzungen des Ratsplenums, der Parlamentsorgane und –suborgane sowie der Fraktionen und Abordnungen ein Tag- oder Sitzungsgeld. Teilweise unterschiedlich sind Zweck und Berechnungsart.



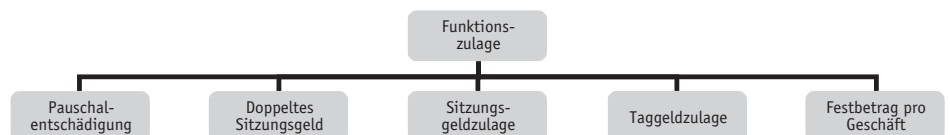
#### 4.2.3 Spesenentschädigung

Die Mitglieder aller Parlamente kommen in den Genuss einer Reiseentschädigung. Der Normalfall ist eine Kilometerentschädigung (x Rp. pro Kilometer); wenige Kantone bieten ihren Parlamentsmitgliedern ein Abonnement des öffentlichen Verkehrs, eine Distanzentschädigung, eine Reisezeitentschädigung (x Rp. pro Minute Reisezeit) oder eine Grundpauschale pro Reise (zusätzlich zur Kilometerentschädigung) an. Die Distanzentschädigung auf Bundesebene ist teils Spesenersatz teils Entschädigung für den Einkommensausfall. Eine besondere Mahlzeiten-, Übernachtungs- oder Unkostenentschädigung besteht nur in wenigen Parlamenten. Der Kanton Zürich kennt eine pauschale Spesenentschädigung im Umfang von Fr. 2'800.–, mit welcher Unkosten, Verpflegung usw. abgegolten wird.



#### 4.2.4 Funktionszulage

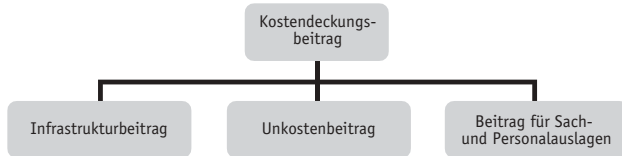
In allen Parlamenten kommen Funktionsträgerinnen und -träger der Parlamente wie beispielsweise Parlamentspräsidien, Kommissionspräsidien und -mitglieder, Subkommissionsleitungen und -mitglieder, Fraktionspräsidien, Berichterstatterinnen und -erstatter sowie Mitglieder von Leitungsorganen in den Genuss von Funktionszulagen. Es herrscht punkto Zulagenformen und Betragshöhe eine grosse Vielfalt vor.



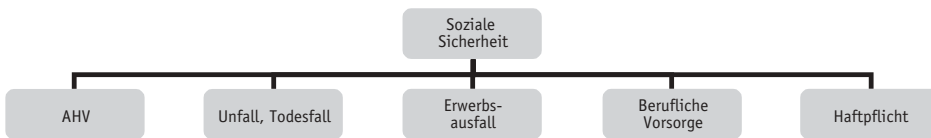


#### 4.2.5 Kostendeckungsbeitrag

In einigen wenigen Parlamenten wird den Mitgliedern ein besonderer pauschaler Kostendeckungsbeitrag entrichtet. Er dient dazu, die Kosten, die bei der parlamentarischen Arbeit entstehen, teilweise zu decken. So erhalten die Mitglieder der eidgenössischen Räte eine Jahresentschädigung von Fr. 30'000.– als Beitrag zur Deckung der Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung ihres parlamentarischen Mandates dient. Der Kanton Zürich entrichtet seinen Kantonsräten eine Spesenentschädigung von Fr. 2'800.–.

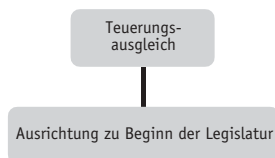


#### 4.2.6 Soziale Sicherheit



In dem Bereich besteht eine Vielfalt von Formen des Versicherungsschutzes. In den meisten Kantonen ist der Versicherungsschutz Sache der Ratsmitglieder (z.B. FR, GL, JU, NW, SZ, VD und VS). Einzelne Kantone haben für die Ratsmitglieder besondere Unfallversicherungen abgeschlossen, oder die Ratsmitglieder sind als Behördemitglieder gegen Unfall (Krankheit, Unfall, Invalidität und Tod) versichert (z.B. AR, GR, OW, UR, ZG), weil sie nicht unter das Unfallversicherungsgesetz UVG fallen. Eine Versicherungsdeckung für Haftpflicht besteht ebenfalls in einigen Kantonen (z.B. AR, GR, OW).

#### 4.2.7 Teuerungsausgleich



Die jährliche Anpassung der Entschädigungen der Parlamentsmitglieder an die Teuerung durch den Regierungsrat, wie sie in den drei Vorstössen verlangt wird, ist kein verbreitetes Entschädigungselement. Soweit das Büro es überblicken kann, kennt kein einziger Kanton den Teuerungsausgleich für Parlamentsmitglieder. Auf Bundesebene besteht eine periodische Anpassung durch die Bundesversammlung selber. Artikel 14 Absatz 2 des Parlamentsressourcengesetzes lautet wie folgt: Zu Beginn jeder Legislaturperiode des Nationalrates wird mit einer Verordnung der Bundesversammlung auf den Einkommen, Entschädigungen und Beiträgen gemäss diesem Gesetz ein angemessener Teuerungsausgleich ausgerichtet.



# Indemnités et durée des sessions: comparaison intercantonale

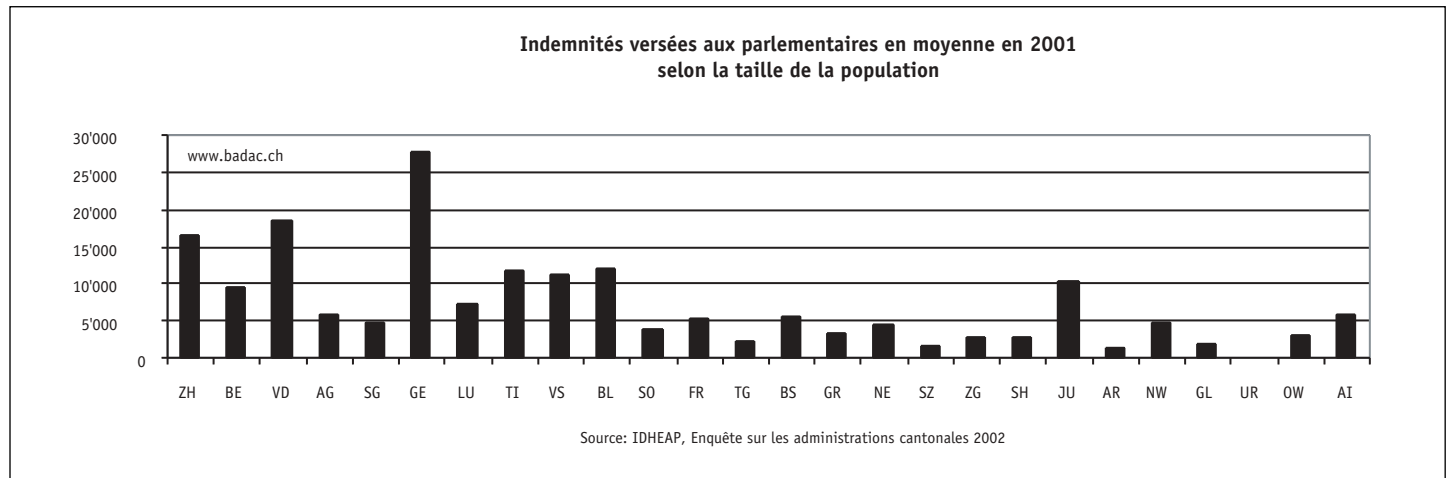
Extraits du rapport du Bureau du Grand Conseil du canton de Berne du 17 mai 2004 "Indemnités du Grand Conseil: un rapport sur la nécessité d'une réforme du système des indemnités"

## 1. Comparaison intercantonale des indemnités versées aux parlementaires en 2001

En 2001, sept cantons (GE, VD, ZH, BL, TI, VS et JU) ont versé une indemnité annuel-

le plus élevée, 17 cantons une indemnité moins élevée par députée et député que le canton de Berne<sup>1</sup>. De 2001 à 2003, certains (notamment BE, FR, GR, NE et ZH). La statistique livre des indications à ce sujet, alors qu'elle ne dit rien de la charge de tra-

vail des parlementaires. C'est une réalité qui varie d'un canton à l'autre<sup>2</sup>.

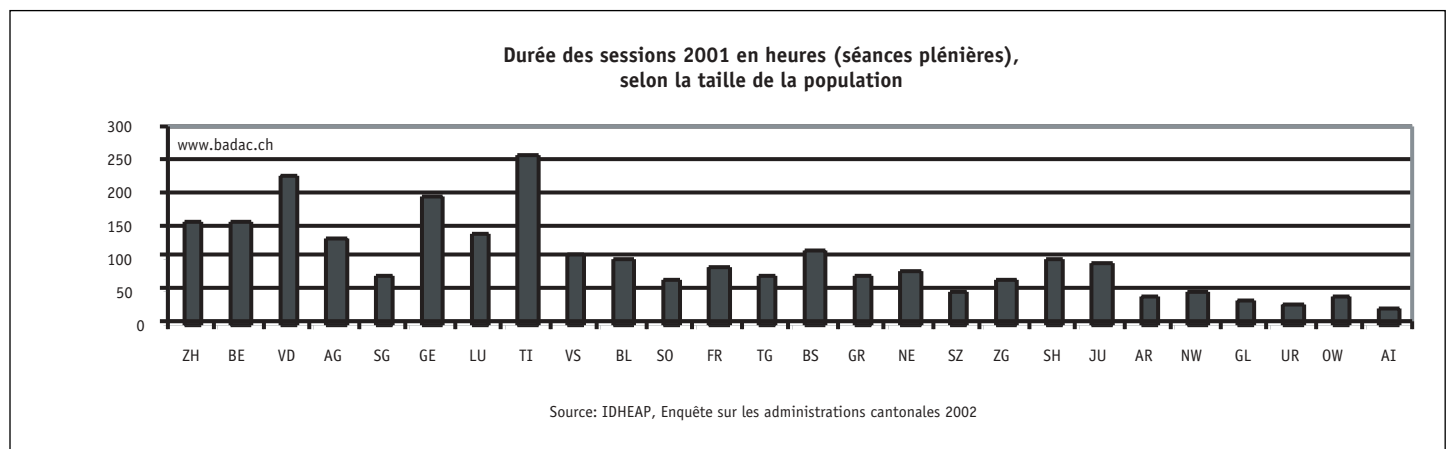


## 2. Durée des sessions 2001 en comparaison intercantonale

Il ressort également de la statistique qu'en 2001, le Grand Conseil bernois a siégé

quelque 150 heures en séance plénière. Le total des heures consacrées dans les différents parlements cantonaux aux séances plénières varie entre 23 (canton d'Appenzell-Rhodes intérieures) et 260 (canton du

Tessin). En 2001, trois parlements (TI, VD et GE) ont siégé plus longtemps que le parlement bernois, et celui de Zurich a siégé le même nombre d'heures<sup>3</sup>.



<sup>1</sup> Il manque des indications concernant le canton d'Uri. Il ne faut pas se laisser induire à tirer des conclusions erronées, tant il est vrai qu'il n'y a pas de données concernant le rapport entre les indemnités et le travail consacré à l'exercice du mandat parlementaire.

<sup>2</sup> Cf. Pascal Sciarini: Etude de la composition du Grand Conseil du Canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat; Rapport final, 23 octobre 2003, Lausanne 2003, p. 8

<sup>3</sup> La statistique ne permet de tirer aucune conclusion concernant la productivité ou l'efficacité des parlements, pas davantage qu'elle ne permet d'établir un lien entre la taille du parlement et la charge de travail liée aux séances plénières. Les parlements du Tessin et de Genève, par exemple, sont classés parmi les premiers alors qu'ils comptent plutôt parmi les parlements les plus petites: 90 (TI) et 100 (GE).



### 3. Indemnités parlementaires par habitant

Le tableau ci-après établit la comparaison entre les indemnités versées aux parlementaires dans les différents cantons.

T2 Wie die Kantone ihre Politiker und Parteien finanzieren, 2001  
Erste Ergebnisse der schweizerischen "Erhebung über die kantonalen Verwaltungen 2002" (EKAV02), in Franken

T2 Comment les cantons financent les politiciens et les partis politiques, 2001  
Premiers résultats de l'"Enquête suisse sur les administrations cantonales 2002" (ESAC02), en francs

Kanton*	Beiträge an Parteien und Fraktionen pro EinwohnerIn		Parlamentarierentschädigungen		Regierungslöhne		
	<i>Contributions versées aux partis politiques et aux groupes parlementaires par habitant</i>		<i>Indemnités des parlementaires</i>				
<i>Canton*</i>	<i>aux partis politiques</i>	<i>aux groupes parlementaires</i>	<i>par habitant</i>	<i>par parlementaire</i>	<i>salaire</i>	<i>primes et frais forfaitaires<sup>1</sup></i>	<i>salaire+primes</i>
ZH	-	0.29	2.44	16'678	313'400	21'429	334'829
BE	-	0.77	2.03	9'625	252'000	12'429	264'429
VD	-	0.47	5.33	18'528	235'360	16'429	251'789
AG	-	0.29	2.17	5'975	255'378	16'400	271'778
SG	-	0.46	1.87	4'700	260'000	16'573	276'573
GE	0.73	0.35	6.69	27'710	227'690	29'452	257'142
LU	-	0.42	2.52	7'367	210'000	9'286	219'286
TI	-	0.51	3.37	11'678	228'000	37'200	265'200
VS	-	1.57	5.22	11'162	214'900	6'900	221'800
BL	-	0.15	4.11	11'944	260'000	15'000	275'000
SO	-	0.59	2.32	3'958	231'923	11'000	242'923
FR	0.63	0.21	2.85	5'246	214'039	15'000	229'039
TG	-	0.30	1.22	2'146	253'540	30'000	283'540
BS	-	-	3.97	5'700	keine Angabe	Pas de données	keine Angabe
GR	-	0.19	2.09	3'233	238'260	8'000	246'260
NE	-	0.60	3.09	4'470	207'420	15'000	222'420
SZ	-	0.27	1.37	1'800	168'441	18'462	186'903
ZG	-	0.52	2.28	2'875	225'000	12'000	237'000
SH	-	-	2.96	2'713	210'000	7'600	217'600
JU	-	0.95	8.99	10'350	203'935	9'500	213'435
AR	-	-	1.60	1'308	160'000	28'714	188'714
NW	-	1.24	7.29	4'683	1816012)	10'306	191'907
GL	-	-	4.31	2'063	156'700	6'543	163'243
UR	-	0.54	keine Angabe	pas de données	1900002)	26'250	216'250
OW	-	-	5.14	3'061	1768802)	16'196	193'076
AI	-	-	17.95	5'848	1143332)	20'756	135'089
<b>Durchschnitt/Moyenne</b>		0.54	4.13	7'393	225'047	16'657	232'209
<b>Médiane</b>	-	0.47	2.96	5'246	227'690	15'000	229'039

\* Kantone nach Bevölkerungsgrösse geordnet/\* Tri des cantons selon la taille de la population

<sup>1)</sup> Totalbetrag der Prämien und Spesen pro Regierungsräte/<sup>1)</sup> Montant total des primes et des frais forfaitaires versé par conseiller d'Etat

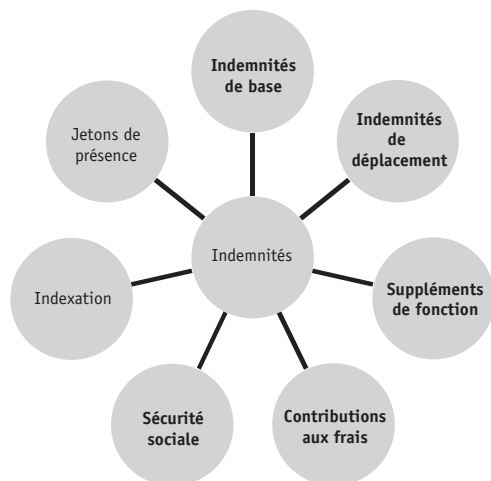
<sup>2)</sup> Hochgerechnet/<sup>2)</sup> Extrapolation en équivalent plein temps

Quelle: IDHEAP: Erhebung über die kantonalen Verwaltungen 2002/Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002



## 4. Modèles et types d'indemnités

### 4.1 Modèles

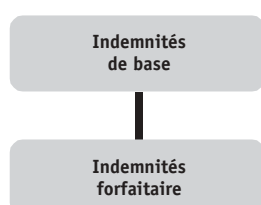


Les indemnités dont bénéficient les membres des parlements suisses comportent au moins trois des sept éléments présentés ci-dessus, à savoir des jetons de présence, le remboursement des frais et les suppléments de fonction. Seuls quelques parlements pratiquent également les composantes que sont l'indemnité de base, la contribution aux frais, la sécurité sociale et la compensation du renchérissement.

### 4.2 Types d'indemnités

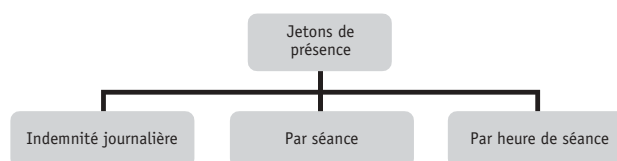
#### 4.2.1 Indemnité de base

Dans certains parlements, chaque parlementaire perçoit une indemnité de base sous forme d'un forfait annuel (NW, ZH, BL et FR). Ce forfait permet de couvrir divers aspects du travail parlementaire. Les membres des Chambres fédérales reçoivent une indemnité forfaitaire de CHF 24 000 pour la préparation du travail parlementaire (les journées de session sont couvertes par les jetons de présence). Les membres du parlement cantonal zurichois perçoivent une indemnité de base de CHF 4 000. Cette somme est destinée à les indemniser en partie du travail de préparation et de la perte de gain. Les membres du parlement fribourgeois perçoivent pour leur part une indemnité forfaitaire de CHF 500 par année.



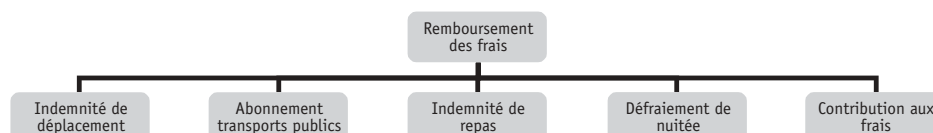
#### 4.2.2 Jetons de présence

Dans tous les parlements de Suisse, les députées et députés reçoivent des jetons de présence pour leur participation aux séances du plénum, des organes parlementaires, des groupes et des délégations. Le but et le mode de calcul varient.



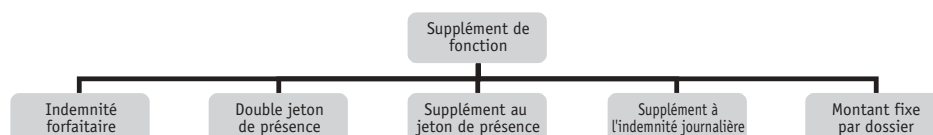
#### 4.2.3 Remboursement des frais

Les membres de tous les parlements perçoivent des indemnités de déplacement. Dans le cas normal, c'est une indemnité au kilomètre (x centimes par km); quelques cantons peu nombreux proposent aux parlementaires un abonnement des transports publics, un défraiement longue distance, une indemnité de temps de déplacement (x centimes par minute de trajet) ou un forfait de base par déplacement (en plus de l'indemnité par km). Le défraiement longue distance versé au niveau de la Confédération couvre en partie les frais, en partie les pertes de gain. Quelques parlements peu nombreux pratiquent un défraiement pour repas et nuitées ou pour faux frais. Le canton de Zurich pratique un forfait pour le remboursement de ce type de frais, CHF 2 800.-.



#### 4.2.4 Supplément de fonction

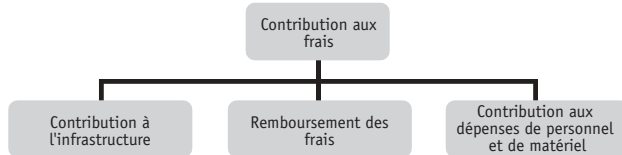
Les personnes investies d'une fonction particulière, telles que les présidents ou présidentes du parlement, les présidents ou présidentes et les membres des commissions, les responsables et les membres des sous-commissions, les présidents et présidentes des groupes, les rapporteurs et les membres des organes responsables, bénéficient de suppléments de fonction. La diversité est grande s'agissant de la forme de ses suppléments et de leur montant.



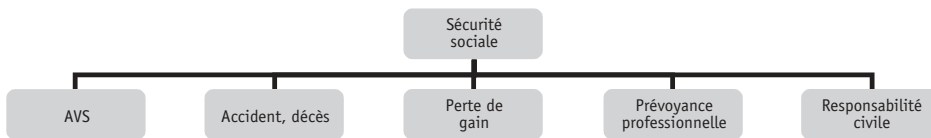


#### 4.2.5 Contribution aux frais

Dans certains parlements, les membres se voient verser une contribution aux frais forfaitaire. Ce montant est destiné à couvrir une partie des frais encourus par les parlementaires en rapport avec leur travail. Les membres des Chambres fédérales reçoivent un forfait annuel de CHF 30 000 à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice de leur mandat parlementaire. Le canton de Zurich verse une contribution aux frais de CHF 2 800.

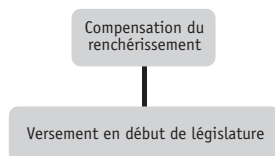


#### 4.2.6 Sécurité sociale



Dans ce domaine, il y a une grande diversité des formes de couverture. La plupart des cantons laissent aux députées et députés le soin de prendre une assurance (p. ex. FR, GL, JU, NW, SZ, VD et VS). D'autres cantons ont contracté pour leurs parlementaires une assurance accidents particulière, ou alors les membres du parlement sont assurés en leur qualité de membres d'autorités contre les accidents (maladie, accidents, invalidité et décès) (p. ex. AR, GR, OW, UR, ZG), étant donné qu'ils ne relèvent pas de la loi sur l'assurance accidents LAA. Certains cantons veillent (p. ex. AR, GR, OW) à la couverture de la responsabilité civile.

#### 4.2.7 Compensation du renchérissement



L'indexation annuelle des indemnités des parlementaires, demandée dans les trois interventions, n'est pas répandue dans les systèmes d'indemnisation. Pour autant que le bureau puisse en juger, aucun canton ne la pratique. Au niveau fédéral, l'Assemblée fédérale décide régulièrement elle-même de procéder à une adaptation. L'article 14, alinéa 2 de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires a la teneur suivante: L'Assemblée fédérale édicte une ordonnance prévoyant qu'au début de chaque législature du Conseil national, une compensation adéquate du renchérissement sur les indemnités, les défraiements et les contributions soit versée conformément à la présente loi.





# Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat

Etude de Pascal Sciarini, professeur à l'IDHEAP, résumé fait par Lionel Rudaz, Service du Grand Conseil, Genève

## 1. Une volonté d'analyse

Début 2003, le Bureau du Grand Conseil de la République et canton de Genève, sur demande de la Commission des droits politiques, a confié le mandat d'une étude du parlement genevois<sup>1</sup> au Professeur Pascal SCIARINI de l'IDHEAP de Lausanne. Cette analyse porte sur la composition socio-professionnelle du Grand Conseil et sur les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat. Il se base principalement sur une enquête conduite au début de l'été 2003 auprès des 100 députés actuels et des 69 anciens députés ayant quitté le Grand Conseil depuis 1997. Les lignes qui suivent en exposent les principales conclusions.

Le Grand Conseil genevois se caractérise en comparaison intercantonale par une taille (nombre de sièges) raisonnable et par une activité très intense, du plenum et des commissions. Cette intense activité se manifeste notamment par le nombre très élevé d'heures de séances plénières et de séances de commissions, ainsi que par le nombre très élevé de lois adoptées ; cela explique le niveau élevé des indemnités globales octroyées aux parlementaires genevois, par rapport à ce qui se fait dans les autres cantons.

Du point de vue socio-professionnel, le Grand Conseil genevois est assez peu représentatif de la population cantonale (sous-représentation des jeunes, des personnes âgées et des femmes, sur-représentation des universitaires, des indépendants et des personnes employées dans une association politique). Ce constat n'est en soi pas surprenant et vaut également au niveau fédéral ou dans d'autres parlements cantonaux. La part d'indépendants et la part de salariés d'une association politique semblent néanmoins particulièrement élevées à Genève.

## 2. De l'exigence

L'exercice du mandat de député est exigeant, tant sur le plan des connaissances et des capacités cognitives, que sur le plan de l'investissement qu'il suppose. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la composition du Grand Conseil soit peu représentative de celle de la population genevoise.

Si le Grand Conseil genevois ne constitue pas une exception sur ce plan, on peut néanmoins s'interroger sur l'ampleur du phénomène et sur sa signification pour le recrutement des candidats à la députation. Une des questions à l'origine de cette étude était précisément de savoir si la composition socio-professionnelle du Grand Conseil était déterminée par les conditions d'exercice du mandat de député, et en particulier par les horaires en vigueur pour les séances plénières et les séances de commissions.

Selon certains parlementaires genevois, le passage au système de "jour bloqué" permettrait de mieux concilier vie de famille et mandat de député et inciterait donc davantage les femmes, et en particulier les mères de famille, à se consacrer à l'activité politique. Les résultats de cette enquête montrent qu'une majorité de députés est sensible à cet argument. Toutefois, ils montrent aussi que le système de "jour bloqué" ne constitue pas la panacée aux yeux de tous.

## 3. Hommes et femmes: toujours pas dans le même "temps"

Selon cette enquête, la majorité des députés actuels – et aussi la majorité des anciens députés – est en fait satisfaite des horaires actuels des séances plénières et des séances de commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de "sessions" est – à juste titre – clairement rejeté.<sup>2</sup> Les députés sont en revanche sensibles aux mérites du système de "jour bloqué" en ce qui concerne l'organisation familiale et en ce qui concerne la qualité des débats.

Par contre, une nette majorité de députés (actuels et anciens) juge un tel système peu compatible avec la vie professionnelle. Sur la question des horaires, les résultats de l'analyse révèlent une différence d'appréciation entre députés masculins et féminins. Au niveau général, l'organisation de la vie de famille ne semble pas avoir constitué un obstacle insurmontable à un engagement politique: peu de députés (hommes ou femmes) ont dû reporter leur entrée en politique pour des raisons familiales; parmi les anciens députés (hommes ou femmes), la difficulté à concilier mandat politique et vie de famille n'explique guère leur décision de quitter le Grand Conseil.

Cependant, une analyse plus fine met en évidence de fortes divergences de vue entre députés et députées sur la question des horaires. Premièrement, nous avons constaté que les femmes accordent une plus grande importance que les hommes au critère de compatibilité entre vie de famille et mandat de député. Deuxièmement, les députées en général, et les députées avec enfant(s) à charge, en particulier, sont nettement plus critiques que leurs homologues masculins vis-à-vis des horaires actuels, et en particulier vis-à-vis des horaires de commissions.<sup>3</sup> Troisièmement, les femmes sont nettement plus enthousiastes que les hommes à l'idée d'un système de séances durant la journée: elles voient de nets avantages au système de "jour bloqué" non seulement en ce qui concerne la vie de famille, mais aussi en ce qui concerne la qualité du travail des parlementaires.

A ce stade, il convient de souligner que les réponses à l'enquête dépendent étroitement de la population interrogée. Cette dernière n'est peut-être pas optimale pour évaluer l'adéquation existant entre mandat de député et vie de famille. D'une part, une enquête auprès des députés en place (ou anciens) ne couvre pas nécessairement les personnes qui ont éventuellement dû renoncer à devenir candidates au Grand Conseil pour cause d'incompatibilité avec la vie de famille. D'autre part, les hommes

<sup>1</sup> Disponible en version pdf sur le site du Grand Conseil genevois: [http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport\\_com\\_idheap\\_2003\\_11.pdf](http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf)

<sup>2</sup> Dans un canton de petite taille, le regroupement des séances plénières sur plusieurs jours ne se justifie pas et comporte de nombreux inconvénients, en particulier en termes de suivi des dossiers.

<sup>3</sup> L'incompatibilité entre les horaires actuels de commissions et la vie de famille a d'ailleurs été soulignée spontanément par plusieurs députées dans les questions ouvertes.



étant sur-représentés au Grand Conseil, leur avis "l'emporte" sur celui des femmes lorsque l'on considère les réponses dans leur ensemble. Or, les hommes sont nettement plus favorables au statu quo en matière d'horaires, que les femmes.

#### 4. Mère de famille et femme politique

Si l'on en croit cependant l'avis des femmes, qui sont dans la majorité des cas plus directement concernées par les questions d'organisation de la vie de famille et de garde des enfants, le système en vigueur pose un réel problème. Dans ce sens, le fait que les femmes soient encore à ce point sous-représentées au sein du Grand Conseil – et que parmi les femmes représentées la part des mères de famille avec enfants en bas âge soit si faible – est vraisemblablement en lien avec les difficultés posées par les horaires actuels des commissions et des séances plénières. Même si ces difficultés ne sont certainement pas la seule raison de cette sous-représentation, la modification des horaires pourrait néanmoins contribuer à y remédier.

Outre ses avantages en termes de compatibilité avec la vie de famille, le système de "jour bloqué" semble également prometteur en ce qui concerne la qualité du travail des députés. Le gain de "fraîcheur" associé au fait de délibérer le matin ou l'après-midi ne se traduirait pas seulement en termes d'efficacité de fonctionnement, mais serait peut-être aussi à même d'améliorer le climat des débats.

Le passage au système de séances durant la journée ne semble pourtant pas disposer d'un appui politique suffisant au sein de l'actuel Grand Conseil. La principale raison tient aux conséquences qu'un tel système aurait sur le plan professionnel. Comme son nom l'indique, le système de jour bloqué obligerait les députés à consacrer une journée entière par semaine (ou en tout cas une journée chaque deux semaines) à leur mandat. Or, pour la majorité des députés actuels et anciens interrogés, et en premier lieu pour la catégorie des indépendants, un tel aménagement semble constituer un obstacle réhibitoire.

#### 5. Trouver des solutions

Dans la même logique, la priorité accordée à la compatibilité entre vie politique et vie professionnelle détermine clairement le soutien des députés aux horaires actuels. Ce constat est renforcé par la volonté, également nettement exprimée, de garantir la pérennité du système de milice. Notons cependant que cette volonté n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Ainsi, un décompte des heures consacrées chaque semaine au mandat parlementaire montre que la plupart des députés (près de trois quarts) sont, déjà aujourd'hui, des "semi-professionnels".<sup>4</sup> Près de la moitié d'entre eux sont même des "professionnels" si l'on ajoute au temps consacré au mandat de député les autres mandats électifs et les autres activités artisanales.

Ce constat nous ramène directement au problème récurrent de surcharge du Grand Conseil. Il faut bien admettre qu'un simple changement d'horaires ne suffirait pas à résoudre ce problème. A cet égard, et indépendamment de la question des horaires, une certaine unité de vue semble exister parmi les députés (actuels et anciens) en ce qui concerne le besoin d'améliorer l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil. Les réponses à cette enquête soulignent en tout cas une certaine disponibilité à adapter certaines procédures dans ce sens.

La simplification des procédures de traitement des projets de loi constitue un premier exemple, bien qu'elles ne disposent pas toutes d'un soutien clair parmi les députés. Des propositions comme celle visant à permettre d'envoyer directement les projets de loi en Commission sans passer par le débat de pré-consultation, sont à même d'accélérer le traitement des projets de loi sans porter atteinte aux prérogatives des députés qui continueraient d'œuvrer en commission, puis lors du débat d'adoption au plenum.<sup>5</sup>

De même, bien qu'elle ne soit pas trop appréciée à la gauche de l'échiquier politique, la limitation de la prise de parole (par exemple la limitation des interpellations urgentes orales) ainsi que du temps de parole serait aussi de nature à améliorer l'efficacité du Grand Conseil.

Il en va de même d'une codification de la procédure de pré-consultation en matière de motions. Dans un autre registre, l'expérience faite au niveau fédéral plaide en faveur de la réduction du nombre de com-

missions permanentes (Linder 1999: 201), qui devrait elle aussi contribuer à la "rationalisation" des débats. De manière générale, l'amélioration de la qualité des débats et le renforcement de l'efficacité de décision du Grand Conseil (commissions et plenum) sont, vraisemblablement, le prix à payer si l'on entend venir à bout du problème de surcharge dans le cadre du système de milice existant.

#### 6. Plus de soutien

Dans le même ordre d'idées, les résultats de l'enquête font apparaître une grande disponibilité à envisager une augmentation du financement de l'Etat pour le secrétariat des partis politiques, qui est rejetée par un parti seulement – et encore ce rejet n'est pas massif. Ce financement accru n'est pas contradictoire avec le maintien d'un système de milice mais lui est peut-être, au contraire, nécessaire: devant l'accroissement du volume du travail des députés, seul un renforcement de l'assistance et de l'infrastructure permettra d'éviter une professionnalisation du mandat.

De ce point de vue, l'enquête suggère que les députés ne sont actuellement pas tous sur pied d'égalité: seule une petite minorité de députés (20%) peut compter sur une assistance personnelle (infrastructure, secrétariat, etc.); toutefois, cette proportion est supérieure à 50% parmi les salariés d'une association active en politique. La création, en 1997, des postes d'assistants parlementaires constitue un premier pas dans la direction d'une amélioration des conditions de travail des députés. La proposition du PL 8731, consistant à prévoir la création de postes de secrétaires de commission – comme il en existe déjà pour la commission de contrôle de gestion et pour la commission des finances – va dans la même direction.

De telles mesures seraient non seulement de nature à améliorer l'efficacité du Grand Conseil et à accroître son influence dans le processus législatif, mais aussi à renforcer l'égalité des députés dans l'accomplissement de leur mandat.

<sup>4</sup> Rappelons que la moitié des députés actuels exerce une activité professionnelle à 100% et que 80% d'entre eux sont engagés à plus de 75%.

<sup>5</sup> Pour éviter le risque d'engorgement des commissions à laquelle la suppression du débat de pré-consultation pourrait conduire, la possibilité de refuser la prise en considération d'un projet de loi lors du tour de pré-consultation devrait être introduite en parallèle, tout au moins pour les projets de loi émanant des députés



# Kanton Glarus: Landrat reduziert Sitzungsgelder

Josef Schwitter, Ratssekretär, Glarus

Der Regierungsrat des Kantons Glarus legte im Herbst des vergangenen Jahres dem Kantonsparlament, dem Landrat, einen rund 90 Punkte umfassenden "Massnahmenplan zu Budget 2004 und Finanzplan 2005–2007" vor. Innerhalb der Beratung beantragte ein Mitglied des Landrates, es sei als weitere Sparmassnahme das Reduzieren der Sitzungsgelder des Landrates und seiner Kommissionen, der Gerichte und ihrer Kommissionen sowie aller weiteren Sitzungsgelder auf 80 Prozent der geltenden Ansätze zu prüfen; die Reduktion solle für die laufende Finanzplanperiode (bis Ende 2007) gelten. Der Antragsteller wies auf die Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit der Amtsausübung hin, die eine Leistung zu Gunsten der Gemeinschaft darstelle. Der Landrat trage für die Staatskasse Mitverantwortung und habe zu deren Gunsten auch in eigener Sache Zeichen zu setzen. Er könne nicht von Lehrpersonen, Staatsangestellten und all den anderen von den Sparmassnahmen Betroffenen Opfer verlangen, ohne sich solidarisch zu zeigen. Mit dem Eingesparten könne einem Staatsangestellten das Jahressalär entrichtet werden.

Der Rat stimmte dieser Anregung nach kurzer Diskussion zu, und die Regierung erarbeitete den Antrag zur befristeten Änderung der Entschädigungen. Sie nahm dabei die Gerichte aus, was im Landrat bestritten wurde. Schliesslich fasste der Landrat folgenden Beschluss:

1. Die Ratsmitglieder erhalten für jede Sitzung des Landrates, des Büros und der Kommissionen ein Taggeld von 80 [statt 100] Franken.
2. Die Mitglieder der vom Regierungsrat bestellten Kommissionen beziehen für eine Sitzung ein Taggeld von 80 [statt 100] Franken, die Vorsitzenden dieser Kommissionen ein solches von 125 Franken.
3. Die Mitglieder der Gerichte, der Schlichtungsbehörden in Mietsachen, der Schlichtungsstelle gemäss dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, der Rekurskommission gemäss Artikel 8 Energiegesetz, der Anwaltskommission (einschliesslich der Anwaltsprüfungskommission) und der Steuerrekurskommission beziehen für eine Sitzung ein Taggeld von 100 [statt

125] Franken, die nicht vollamtlichen Präsidenten ein solches von 150 Franken.

4. Diese Taggeldansätze treten auf den 1. März 2004 in Kraft und gelten bis Ende der laufenden Finanzplanperiode.

In den Beratungen wurde übrigens ange-regt, es habe die Reduktion nicht die Lau-fende Rechnung zu verbessern sondern es sei ein Fonds zu errichten, um aus den Sparmassnahmen entstehende Härtefälle im Bildungs- oder Gesundheitswesen mil-dern zu können. Diese Idee wurde jedoch verworfen.

Der Senkung wurde zudem politische Bedeutung beigemessen. Auf sie zu ver-zichten, hätte vielleicht das Akzeptieren der elf in die Zuständigkeit der Landsge-meinde fallenden Sparvorschläge gefähr-det; die Stimmberechtigten nahmen am 2. Mai 2004 neun von ihnen an.



# Les indemnités des parlementaires vaudois: Un feuilleton aux nombreux rebondissements

Olivier Rapin, secrétaire général adjoint du Grand Conseil vaudois

**Dans un passé récent, les indemnités des députés vaudois ont abondamment occupé leurs bénéficiaires, ainsi que la population vaudoise. En effet, à la suite d'un référendum lancé par certains députés, une votation populaire a eu lieu en mai 2002, refusant aux députés vaudois une indemnité de base, cela à une nette majorité. On évoquera ci-dessous l'évolution de ce dossier depuis la fin des années 90 et les arguments utilisés par les uns et les autres.**

La loi sur le Grand Conseil vaudois du 3 février 1998 prévoit à son article 14:

*"Lors de la dernière session ordinaire de la législature, le Grand Conseil fixe par un décret soumis au référendum et pour la durée de la législature suivante, les indemnités dues aux députés et aux groupes politiques. Il se prononce sur la base d'une proposition du Bureau, lequel consulte au préalable le Conseil d'Etat."*

Cette disposition a été adoptée avec le souci des décisions soient prises en la matière par un parlement connaissant bien le fonctionnement des institutions, mesurant le temps de travail des députés. En outre, entre les députés non-candidats à une réélection et ceux qui ne savent pas s'ils seront réélus, cela permet de fixer le montant des indemnités parlementaires sans lien trop direct avec son propre porte-monnaie... Ce dont on pourrait accuser les nouveaux élus au début d'une législature !

La législature 1998 – 2002 fut la dernière au début de laquelle les indemnités ont été adoptées au début de la législature. Les indemnités, auxquelles s'ajoutent des indemnités kilométriques de 0.70 Fr. par kilomètre parcouru, n'ont pas changé depuis 1990 et ont été fixées comme suit:

- pour une journée de plénum ou de commission: Fr. 250.–
- pour une demi-journée de plénum: Fr. 125.– (Fr. 150.– pour une séance de commission)
- pour une séance de commission de moins de deux heures: Fr. 130.–

A la fin de cette législature 1998–2002, les députés ont statué sur les indemnités de la législature 2002–2007. Entre-temps, une proposition a provoqué un vif débat: instaurer, indépendamment des présences des députés aux séances, une indemnité de base, destinée à compenser les frais encourus par les députés pour le travail de préparation, d'information et de contact avec la société civile. Cosignée par les présidents de tous les groupes parlementaires, cette

motion a fait l'objet de débats parlementaires nourris. Pour les partisans, l'indemnité de base correspondrait à un travail réel accompli par les députés, indépendamment de leur participation aux séances pour lesquelles ils reçoivent une rémunération; en outre, l'activité des députés vaudois équivaut à un tiers-temps, voire plus pour ceux qui sont membres de commissions des finances ou de gestion. Si l'on veut ne pas créer des obstacles à des candidatures au parlement, il y a lieu de rémunérer normalement ceux qui y consacrent une partie importante de leur temps.

Pour les opposants à l'indemnité de base, il n'était pas envisageable, au moment où les finances vaudoises sont au plus mal, au moment où des sacrifices sont demandés à la population, que les députés s'octroient une rémunération supplémentaire, fût-elle justifiée dans les faits; l'indemnité de base était simplement "politiquement indéfendable" et, selon la conclusion très calviniste du rapporteur de minorité, *"la politique de rigueur financière ne saurait s'arrêter à la porte de ses intérêts personnels"*.

Après l'acceptation, en octobre 2001, du principe d'une indemnité de base par une majorité assez nette de députés, un comité référendaire, composé de députés, entreprit de réunir 12'000 signatures dans les 40 jours suivant la publication de la loi; il y parvint, bien que le délai référendaire comprît la période des fêtes de fin d'année. C'est en juin 2002, après le renouvellement des autorités cantonales, que la votation sur l'instauration d'une indemnité de base a eu lieu. Son résultat fut net: à une majorité de deux contre un (67,1% de non, 32,9% de oui), les Vaudois refusèrent l'indemnité de base.

Un élément autre que ceux évoqués ci-dessus vint pencher dans la balance: comme cela est évoqué ci-dessus, les députés, devaient, avant la fin de la législature, se prononcer sur les montants des indemnités de présence; ils avaient connaissance de l'aboutissement du référendum. Les propositions du Bureau du Parlement consistaient à augmenter les indemnités journalières de la manière suivante:

- Fr. 350.– pour une journée de plénum ou de commission;
- Fr. 175.– pour une demi-journée de plénum (pour les séances des commissions d'une durée équivalente, le montant est de Fr. 250.–);
- Fr. 150.– pour une séance de commission de moins de deux heures.

Le débat fut à nouveau nourri et les députés

décidèrent, à une majorité à peu près identique à celle qui avait adopté le principe d'une indemnité de base, d'accorder l'augmentation des indemnités journalières, non sans que ceux qui avaient fait aboutir le référendum se soient élevés contre le fait que le parlement, certes en application de la loi, se prononçait alors qu'une votation populaire allait être organisée sur un sujet très proche.

La campagne sur le référendum, éclipsée par celles, simultanées et plus médiatisées, de la suppression de la nomination des fonctionnaires et de l'initiative tendant à la fusion des cantons de Vaud et Genève, ne fut pas très animée. Le résultat était donc sans surprise et les députés vaudois siégeant durant cette législature, s'ils ne touchent pas d'indemnité de base, ont vu leurs indemnités journalières augmenter, pour la première fois depuis 1990.

On ajoutera, pour être complet, que, outre une indemnité spéciale au président du parlement (Fr. 20'000.–), il est alloué une indemnité de Fr. 150.– par séance aux présidents des commissions. Si ce n'est pas le président qui établit le rapport, le rapporteur obtient cette même somme pour son travail.

Enfin, les groupes politiques (qui doivent compter au minimum 5 membres) bénéficient d'une indemnité annuelle forfaitaire de Fr. 20'000.– pour organiser leurs activités; à cette indemnité forfaitaire s'ajoute un montant de Fr. 1'000.– par membre du groupe. Ainsi, un groupe comptant 30 députés reçoit, chaque année, une somme de Fr. 50'000.–

*En conclusion*, on peut affirmer que la question de l'indemnité des parlementaires est fort délicate: elle est à la frontière entre l'indemnisation pour une activité réellement effectuée et le versement par l'Etat aux élus de montants, dont la fixation dépend de plusieurs facteurs, plus ou moins objectifs:

- les opinions des uns et des autres, quant au rôle de l'Etat;
- l'appréciation du caractère plus ou moins désintéressé que doit revêtir l'engagement en faveur de la collectivité;
- la santé financière de la collectivité publique concernée.

En tout état de cause – et sans se prononcer sur le montant des indemnités – il y a lieu de relever que l'activité des députés cantonaux devient quantitativement plus importante et, incontestablement, plus complexe. Dès lors, la question de savoir comment indemniser ceux qui s'y vouent demeure primordiale pour le fonctionnement des institutions.



# Reform des Entschädigungssystems des Berner Grossen Rates

Auszüge aus dem Bericht des Büros des Grossen Rates des Kantons Bern vom 17. Mai 2004 "Entschädigung des Grossen Rates: Ein Beitrag zu den Beratungen des Grossen Rates über Bedarf, Möglichkeiten und Grenzen, Richtungen sowie Inhalte einer allfälligen Reform der Entschädigungen"

## 1. Auftrag des Grossen Rates

Der Grosse Rat erteilte dem Ratsbüro am 7. April 2003 einen Prüfauftrag, als er folgende drei Motionen in der Form des Postulates überwies:

1. Die Motion 165/02 Pulver, Bern (GFL) betreffend "Anpassung der Taggelder bei Verkleinerung des Rats auf 160 Mitglieder" will eine Vorlage auf den 1. Juni 2006 in Kraft setzen, die folgende Punkte beinhaltet:
  - a. Anpassung der Grossratstaggelder an die neuen Gegebenheiten (gleiche Arbeit verteilt auf weniger Ratsmitglieder).
  - b. Bescheidene Spesenentschädigung für Mittagessen während der Session.
  - c. Pauschale jährliche Spesenentschädigung für allgemeine Unkosten (z.B. Büro- und Telefonkosten, Teilnahme an Veranstaltungen ausserhalb der Sessionen, Sitzungsvorbereitungen, allenfalls auch Sozialversicherungskosten).
  - d. Verbesserung der Entschädigung der Mitglieder von ständigen Kommissionen.
  - e. Die Beträge sollen durch den Regierungsrat regelmässig der Teuerung angepasst werden, und zwar im Rahmen der entsprechenden Anpassung für das Staatspersonal.
2. Die Motion 166/02 Pulver, Bern (GFL) betreffend "Indexierung der Grossratstaggelder" will eine jährliche Anpassung der Grossratstaggelder an die Teuerung durch den Regierungsrat im Rahmen des Teuerungsausgleichs der Kantonsverwaltung.
3. Die Motion 221/02 SP (Allemann, Bern) betreffend "Grossratsentschädigung neu regeln" will im Hinblick auf eine kommende Revision des Grossratsgesetzes das zuständige Organ beauftragen, verschiedene Systeme für eine angemessene Entschädigung der Tätigkeiten der Grossratsmitglieder zu prüfen und dem Grossen Rat in der Legislatur 2002–2006 entsprechend Antrag zu stellen.

Für die Bearbeitung des Dossiers "Entschädigungen des Grossen Rates" wählte das Ratsbüro ein zweistufiges Verfahren:

1. Der Grosse Rat legt spätestens in der Junisession 2004 die Stossrichtung seiner Strategie im Bereich "Entschädigungen" auf Grund des vorliegenden Berichtes fest.
2. Die Beschlüsse des Grossen Rates sind Grundlage für die rechtliche, organisatorisch-betriebliche, informationstechnische und finanzielle Umsetzung durch Ratsbüro und Staatskanzlei per 1. Juni 2006. Der Grosse Rat hat bei der Behandlung der Rechtsgrundlagen Gelegenheit, sich erneut mit dem Dossier auseinanderzusetzen.

## 2. Entschädigungen des Grossen Rates heute

Das Ratsbüro verschaffte sich ein Bild von der heutigen Situation. Der bernische Grosse Rat ist – wie alle anderen kantonalen Parlamente auch – ein Milizparlament. Eine Konsequenz davon besteht darin, dass das Amt des Grossratsmitglieds als Nebenamt entschädigt wird und die Entschädigung somit nicht das Haupteinkommen bildet.

Erkenntnisse:

- Den Ratsmitgliedern werden ein Sitzungsgeld und eine Reiseentschädigung entrichtet. Einige vergleichbare Kantone (SG, AG, TI und VD) haben ein ähnlich einfaches Entschädigungsmodell. In anderen vergleichbaren Kantonen (ZH, LU, FR, BL, BS, SO und VS) sowie beim Bund sind Entschädigungsmodelle eingeführt, die in diesem oder jenem Entschädigungsbereich weitergehen.
- Mit Ausnahme des Sonderfalls der Fraktionslosenentschädigung erhalten die Ratsmitglieder keine pauschale, d.h. feste oder nicht präsenzgebundene Entschädigung. Nur wer an Sitzungen anwesend ist, hat somit Anspruch auf ein Sitzungsgeld. Wer die Session oder die Sitzung vorbereitet, diesen aber infolge höherer Gewalt (z.B. Krankheit, Unfall und Bildungsurlaub) fernbleiben muss, geht leer aus. Das System der präsenzgebundenen Entschädigungen berücksichtigt auch nicht die besonderen Kosten, die einem Ratsmitglied aus der Wahrnehmung des Mandates erwachsen

(z.B. berufliche Stellvertretung, Kinderbetreuung). Der Bund und viele Kantone haben deshalb nichtpräsenzgebundene Entschädigungsformen für Ratsmitglieder eingeführt

- Das bernische Entschädigungssystem hat ein breites Angebot von Entschädigungen für FunktionsträgerInnen. Variable und feste Entschädigungsformen ergänzen sich (z.B. erhält der Grossratspräsident ein doppeltes Sitzungsgeld für die Leitung des Grossen Rates und eine Pauschalentschädigung).

Die Abklärungen des Büros haben ergeben, dass die durchschnittliche Bruttoentschädigung eines bernischen Ratsmitglieds im Jahr 2003 Fr. 12'349 betrug. Das durchschnittliche steuerbare Einkommen betrug im gleichen Jahr Fr. 3'000.50. Bei mehr als der Hälfte aller Ratsmitglieder lag der als Zusatzeinkommen zu versteuernde Betrag zwischen 2'001 und 3'000 Franken. Bei 18 Ratsmitgliedern lag er unter 2'000, bei den übrigen über 3'000 Franken.

Sieben Kantone (GE, VD, ZH, BL, TI, VS und JU) wiesen im Jahr 2001 eine höhere, 17 Kantone eine tiefere durchschnittliche jährliche Entschädigung pro Ratsmitglied als der Kanton Bern aus. Der Statistik fehlt der Bezug zur Arbeitsbelastung der Ratsmitglieder. Das Total der Stunden, welche in den einzelnen Kantonsparlamenten für Plenarsitzungen total aufgewendet wurde, variierte zwischen 23 (AR) und 260 (TI) Stunden. Im Jahr 2001 tagten drei Parlamente (TI, VD und GE) länger als das Berner Parlament, ein Parlament (ZH) tagte etwa gleich lange.

Das Büro musste zur Kenntnis nehmen, dass konsolidierte Untersuchungsergebnisse über die zeitliche Belastung der bernischen Ratsmitglieder fehlen. Hingegen liegen Untersuchungen über die Belastungssituation in anderen Kantonen vor. Gemäss Angaben aus dem Kanton Waadt entspricht die Arbeitsbelastung eines "gewöhnlichen" Ratsmitglieds einem Beschäftigungsgrad von rund 20 Prozent. Ein Mitglied des Zürcher Kantonsrates wendet für die Ausübung seines Mandates in der Woche durchschnittlich zwischen 10 und 20 Stunden auf. Nicht berücksichtigt sind besondere Tätigkeiten (Kommissionspräsidium, leitende Tätigkeiten innerhalb der Partei, besonderes Engagement bei Wahl- und Abstimmungskämpfen) sowie



der Zeitaufwand für An- und Rückreise nach Zürich. Drei Viertel aller Mandatsträgerinnen und –träger des Genfer Kantonsparlamentes wenden wöchentlich zwischen 14 und 28 Stunden für ihr Mandat auf. Ein Viertel der Mitglieder sagt gar, es wende mehr als 28 Stunden auf. Die Ergebnisse aus den drei Kantonen sind nicht ohne weiteres übertragbar auf den Kanton Bern. Sie zeigen aber, dass das Mandat des Parlamentsmitglieds eines grossen Schweizer Kantons im Minimum einer Teilzeitstelle mit einem Beschäftigungsgrad von 20 Prozent entspricht.

Die Entschädigungen bilden in der Kantonsrechnung einen Kostenblock. Verbesserungen der Entschädigungen sind auf ihre Tragweite für den Staatshaushalt zu überprüfen. Der Aufwand des Grossen Rates betrug im Jahr 2003 Fr. 4'503'445. Dieser Aufwand belastete den Kantonshaushalt von Fr. 8'129'137'452 im Umfang von lediglich 0,05 Prozent. Vom Aufwand des Grossen Rates entfielen Fr. 2'467'091 auf die Entschädigungen des Grossen Rates.

### 3. Herausforderungen und Rahmenbedingungen für die kantonalen Parlamente

Die Kantone nehmen in der Schweiz auch heute noch eine wichtige Stellung ein. Sie setzen Bundesaufgaben um, nehmen gemeinsam mit dem Bund Aufgaben wahr und haben wichtige eigenständige Aufgaben. Die Aufgabenerfüllung erfolgt im kooperativen Föderalismus je länger je stärker vertikal und horizontal vernetzt. Die Kantonsparlamente leisten durch die verantwortliche Ausübung ihrer Befugnisse insbesondere in den Bereichen der Planung, Gesetzgebung, Ressourcen, Wahlen und Oberaufsicht einen wesentlichen Beitrag an eine gute Staatsleitung. Die Staatsleitung wird von der Bevölkerung und der Wirtschaft danach beurteilt, ob sie den Herausforderungen, vor denen der Kanton Bern steht, mit sach- und zeitgerechten Lösungen begegnet. Der Kanton Bern ist in wichtigen Bereichen (Niveau und Entwicklung Volkseinkommen und Bruttoinlandprodukt, Branchenstruktur, Bevölkerungsentwicklung und –struktur, Verschuldung Kantonshaushalt usw.) vor grössere Probleme gestellt als andere Kantone. Die Bewältigung von Herausforderungen wie der nachhaltigen Stärkung des Wirtschaftstandorts Kanton Bern, der Sanierung des Kantonshaushaltes, der Anpassung des Bildungs- und Gesundheitssystems an neue Rahmbedingungen und Anforderungen usw. fordert den Grossen Rat. Zu Recht erwarten Gesellschaft und Wirtschaft von diesem Parlament verantwortliches strategisches Handeln und gute Entscheidungen.

Das Parlament muss diese Herausforderungen in einer Zeit bewältigen, die zusätzlich durch Reformentwicklungen wie die Verkleinerung des Grossen Rates, NEF 2000, der Neue Finanzausgleich und die verstärkte Kooperation gekennzeichnet ist. Angesichts dieser Gegebenheiten sind die Mitglieder und Organe des Grossen Rates in fachlicher, organisatorischer und zeitlicher Hinsicht gefordert. Es liegt im Interesse des Kantons, dass der Grosse Rat eine gut funktionierende Behörde ist, welche die richtigen Entscheide trifft. Angemessene Arbeitsbedingungen wie eine anständige materielle Entschädigung, organisatorisch-administrative Unterstützung und adäquate Strukturen und Prozesse tragen dazu bei, dass auch weiterhin die richtigen Personen in dieser Behörde Einsitz nehmen. In diesem Bericht geht es um die Verbesserung des Entschädigungssystems.

### 4. Neues Entschädigungsmodell

Das Büro bejaht die Notwendigkeit einer angemessenen und gezielten Verbesserung der Entschädigungen der Ratsmitglieder, weil einerseits ein öffentliches Interesse an einem repräsentativ zusammengesetzten Parlament aus engagierten und qualifizierten Mitgliedern besteht, und weil andererseits die Aufgabenerfüllung infolge verschiedener Entwicklungen quantitativ und qualitativ bedeutend anspruchsvoller geworden ist. Das Büro hat verschiedene Reformmodelle evaluiert. Nach Würdigung aller Handlungsoptionen sind für das Büro des Grossen Rates folgende Optionen denkbar:

- Modell 1: Einbau von Elementen der M 165/02 Pulver in das Berner Modell (Verbesserung der Sitzungsgelder der Ratsmitglieder sowie einer Funktionszulage, Einbau von Mahlzeitenentschädigung, Spesenentschädigung für allgemeine Unkosten, evtl. Teuerungsausgleich);
- Modell 2: Einbau eines Elements des Entschädigungssystems des Kantons Basel-Landschaft in das Berner Modell (Einbau eines Grundbeitrags für die Ratsmitglieder, der gleichzeitig unterschiedlichsten Zwecken dient);
- Modell 3: Einbau von zwei Elementen des Entschädigungssystems des Kantons Zürich in das Berner Modell (Einbau einer Grundentschädigung und Spesenentschädigung für die Ratsmitglieder);
- Modellvorschlag des Büros: Verbesserung bzw. Einbau folgender Elemente des Entschädigungssystems: Erhöhung der Pauschale für die Präsidien der ständigen Kommissionen, Einbau eines Grundbeitrags für die Ratsmitglieder, eines zusätzlichen Grundbeitrags für die Mitglieder der Steuerungs-, der

Oberaufsichts-, der Justizkommission sowie für die Präsidien der Fraktionen, Schaffung eines Erwerbsausfalls- und eines Auslagenersatzes bei schwierigen Verhältnissen.

Das ideale Entschädigungsmodell erreicht die Zielsetzungen in hohem Masse und trägt den spezifischen Bedingungen des Kantons (Parlamentsverkleinerung, Sitzungssystem, Wegdistanzen usw.) Rechnung. Es ermöglicht eine angemessene Honorierung des Nebenamtes, trägt zu einer hohen Repräsentativität des Parlamentes bei, sichert das Milizsystem, erlaubt eine freie Mandatsausübung und wahrt die Unabhängigkeit der Ratsmitglieder, ermöglicht die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Grossen Rates, ist langfristig finanziell tragbar und akzeptiert bei Bevölkerung und Behörden.

### 5. Die spezifischen Anforderungen an das bernische Entschädigungsmodell

Bei der Prüfung der Entschädigungsmodelle sind einige Besonderheiten zu berücksichtigen:

#### 5.1 Parlamentsgrösse/-verkleinerung

Der bernische Grosse Rat gehört mit heute 200 wie mit morgen (2006) 160 Mitgliedern zu den grossen kantonalen Parlamenten. Bei einer Verkleinerung dürfte die Bedeutung, damit aber auch die Verantwortung jedes einzelnen Mitglieds zunehmen. Ebenso dürfte es zu einer erhöhten Belastung insbesondere der Mitglieder kleinerer Fraktionen kommen. Die zusätzliche Verantwortung wie Belastung sollte finanziell abgegolten werden. Flächendeckende Verbesserungen führen angesichts der Parlamentsgrösse zu einem Kostenschub, wie folgendes Beispiel belegt: Würde der Kanton Bern seinen Ratsmitgliedern neu eine jährliche Spesenpauschale von Fr. 2'800.– auszahlen, so hätte dies bei 200 Mitgliedern einen Zusatzaufwand von Fr. 560'000.– zur Folge. Das Budget müsste um rund 25 Prozent aufgestockt werden.

#### 5.2 Sitzungsweise und Sitzungsdauer des Grossen Rates

Der Grosse Rat arbeitet nach einem System mit fünf Sessions. Jede Session findet innerhalb von zwei Kalenderwochen statt. Jeder Sessionstag ist am Morgen wie am Nachmittag blockiert durch Sitzungen. Werden die vorbereitenden Sitzungen der Fraktionen hinzugezählt, so fallen drei



Kalenderwochen an. Diese Wochen sind zusätzlich belastet durch Sitzungen von Parlamentsorganen und durch Veranstaltungen parlamentarischer Gruppen. Zwischen diesen Kalenderwochen ist ein Intervall von 1 – 2 Monaten. In diesen Phasen tagen die Kommissionen. Neun Kantone kennen ein Sitzungssystem mit Sessionen (BE, LU, UR, FR, SO, SG, GR, VS und NE), aber nur der Kanton Bern hat ein 2-Wochen-System. 17 Kantone (ZH, SZ, OW, NW, GL, ZG, BS, BL, SH, AI, AR, AG, TG, TI, VD, GE und JU) haben eine Variante des Tagessystems. Es ist denkbar, dass ein Teil des Grossen Rates durch das heutige Sessionssystem erhebliche Nachteile erleidet. Einzelne Kantone kennen Erwerbsausfallregelungen zur Lösung dieses Problems.

### 5.3 Wegdistanzen

Der Kanton Bern ist mit 5'959 Quadratkilometern der zweitgrösste Schweizer Kanton. Die vergleichsweise Grösse des Kantons und die Besiedlung aller Kantonsgebiete führen zu einer vergleichsweise hohen durchschnittlichen Wegdistanz zwischen Wohnort des Ratsmitglieds und Sitzungsort des Grossen Rates. Die durchschnittliche Wegdistanz zwischen Wohnort und Arbeitsort betrug 2003 rund 28 Kilometer. Die längeren Transportwege haben trotz des guten Verkehrssystems grössere Transportzeiten und –kosten zur Folge. Distanzentschädigungen sind ein Instrument, diesen Nachteil zu kompensieren.

### 5.4 Aufbauorganisation und Organisationsgrad

Kantonsparlamente unterscheiden sich im Aufbau vor allem im Kommissionenmodell. Es gibt Kantone mit einem umfassenden System ständiger Kommissionen. In dem Modell sind ad hoc Kommissionen die Ausnahme. Wird jedes Ratsgeschäft durch eine ständige Kommission behandelt, ist es das Bestreben der Fraktionen, ihre Mitglieder in die Kommissionen zu entsenden. Das System zeichnet sich dadurch aus, dass ein hoher Prozentsatz der Ratsmitglieder dauernd in einer ständigen Kommission oder in mehreren ständigen Kommissionen Einsitz nimmt. Kaum ein Mitglied des Zürcher Kantonsrates ist nicht in einer Kommission engagiert. Im Genfer Parlament gibt es bei einem 100-köpfigen Parlament gar 24 ständige Kommissionen. In Kantonen mit einem hohen Organisationsgrad des Rates in den Kommissionen dürfte die zeitliche Belastung für das Parlamentsmandat nicht all zu stark variieren. Es gibt demgegenüber Kantone mit einem System aus wenigen ständigen und aus ad hoc Kommissio-

nen. Es sind heute 45 von 200 Ratsmitgliedern, die als Mitglied einer ständigen Kommission (GPK, FIKO und JUKO) dem bernischen Grossen Rat angehören. Es werden nach Inkrafttreten der Teilrevision des Parlamentsrechts 49 von 200 Ratsmitgliedern sein, die in der Steuerungs-, der Oberaufsichts- und der Justizkommission Einsitz nehmen. Heute 155 (morgen 151) Ratsmitglieder sind nicht fest an eine ständige Kommission gebunden. Ihre zeitliche Belastung durch ein Kommissionsmandat hängt von der Anzahl besonderer Kommissionen ab, in welche sie Einsitz nehmen. Die Zahl der besonderen Kommissionen, die jährlich bestellt werden, variiert zwischen 10 und 23. Somit ist die Zahl der "Kommissionsmandate" für das einzelne Mitglied zumindest bei den grossen Fraktionen beschränkt. In diesem Modell ist es denkbar, dass wenige Mitglieder sehr stark und einige Mitglieder eher weniger stark belastet werden durch die Kommissionsarbeit. Im Entschädigungssystem ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

### 5.5 Fraktionsgrösse

Idealtypisch hat sich jedes Ratsmitglied zu jedem Ratsgeschäft aus jedem Sachbereich kantonaler Politik eine Meinung zu bilden. In der Praxis kann ein Ratsmitglied eher darauf verzichten, sich eine Meinung zu einem Ratsgeschäft zu bilden, wenn es weiss, dass ein anderes Ratsmitglied oder eine Gruppe von Ratsmitgliedern derselben Fraktion das Ratsgeschäft gut analysiert. Je grösser eine Fraktion ist, desto eher kann sich innerhalb einer Fraktion eine Form von Spezialisierung herausbilden. Spezialisierung dient der Arbeitsentlastung des einzelnen Ratsmitglieds; Fraktionsgrösse ist eine Voraussetzung für Spezialisierung. Im Entschädigungssystem sind Wege aufzuzeigen, wie dieser Nachteil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern kleiner Fraktionen ausgeglichen werden kann.



# Réforme du système des indemnités du Grand Conseil du canton de Berne

Extraits du rapport du Bureau du Grand Conseil du canton de Berne du 17 mai 2004 "Indemnités du Grand Conseil: un rapport sur la nécessité d'une réforme du système des indemnités"

## 1. Mandat du Grand Conseil

Le 7 avril 2003, le Grand Conseil a adopté les trois motions suivantes sous forme de postulat, attribuant de ce fait au Bureau un mandat d'examen:

1. La motion 165/02 Pulver, Berne (VLL) "Adaptation des jetons de présence en cas de réduction du nombre de membres du Grand Conseil à 160" demande qu'un projet comprenant les points suivants puisse entrer en vigueur le 1er juin 2006:

- a. Adaptation des jetons de présence aux nouvelles données de la situation (travail d'ampleur égale réparti entre un nombre inférieur de parlementaires).
  - b. Octroi d'une modeste indemnité pour les déjeuners durant la session.
  - c. Création d'une indemnité forfaitaire annuelle pour les frais généraux (téléphone, bureau, participation aux manifestations en dehors des sessions, préparation des séances, éventuellement assurances sociales).
  - d. Revalorisation de l'indemnisation des membres des commissions permanentes.
  - e. Adaptation régulière des tarifs au renchérissement par le Conseil-exécutif, dans la même mesure que l'ajustement au renchérissement des salaires du personnel de l'administration cantonale.
2. La motion 166/02 Pulver, Berne (VLL) "Indexation des jetons de présence" demande un ajustement annuel des indemnités parlementaires au renchérissement en parallèle à la compensation du renchérissement dans l'administration cantonale.
3. La motion 221/02 PS (Allemann, Berne) "Indemnités des membres du Grand Conseil" demande que dans l'optique de la prochaine révision de la loi sur le Grand Conseil, l'organe compétent soit chargé d'examiner différents systèmes permettant une indemnisation adéquate des activités parlementaires et de soumettre des propositions à ce sujet au Grand Conseil dans la législature 2002-2006.

Le Bureau a opté pour une procédure en deux étapes pour traiter ce dossier:

1. A la session de juin 2004, le Grand Conseil détermine sur la base du présent

rapport l'orientation de sa stratégie dans la réforme du système des indemnités.

2. Les décisions du Grand Conseil constituent la base de la mise en œuvre légale, organisationnelle, technique et financière assurée par le Bureau et la Chancellerie d'Etat au 1er juin 2006. Au moment d'examiner les bases légales, le Grand Conseil aura une nouvelle occasion de traiter ce dossier.

## 2. Actuel système des indemnités

Le Bureau du Grand Conseil s'est fait une idée de la situation actuelle. Comme tous les autres parlements cantonaux, le Grand Conseil bernois est un parlement de milice. Cela a pour conséquence notamment que le mandat parlementaire est assimilé à une fonction accessoire et indemnisé en tant que telle, et que l'indemnité n'est pas un revenu principal.

Conclusions:

- Les parlementaires se voient verser des jetons de présence et des indemnités de déplacement. Dans certains cantons comparables, le système est également simple (SG, AG, TI et VD), tandis que dans d'autres (ZH, LU, FR, BL, BS, SO et VS), et à la Confédération, les systèmes sont plus étendus et permettent de couvrir tel domaine ou tel autre.
- A l'exception de l'indemnité versée aux députées et députés qui ne font pas partie d'un groupe parlementaire, qui est un cas particulier, le système ne prévoit pas de forfaits, donc pas d'indemnités fixes non liées à la présence. Seuls les députées et députés présents aux sessions peuvent donc faire valoir le droit aux indemnités. Celles et ceux qui préparent la session ou une séance et qui sont ensuite empêchés par un cas de force majeure (p. ex. maladie, accident ou congé de formation) n'y prennent rien. De même, un système d'indemnités liées à la présence ne tient pas compte des frais particuliers découlant de l'exercice du mandat parlementaire (p. ex. remplacement au travail, prise en charge des enfants). La Confédération et bon nombre de cantons ont par conséquent introduit des formes d'indemnités non liées à la présence.
- Le système bernois prévoit un large

éventail d'indemnités aux personnes investies d'une fonction particulière dans lesquelles les formes d'indemnisation variables et fixes se complètent (p. ex. le président du Grand Conseil reçoit un double jeton de présence pour conduire les travaux au Grand Conseil ainsi qu'un forfait).

Les recherches menées par le Bureau ont permis de constater qu'en moyenne, un membre du Grand Conseil bernois a perçu en 2003 quelque CHF 12 349. La même année, le revenu imposable provenant de l'activité parlementaire était de CHF 3 000 en moyenne. Pour plus de la moitié des parlementaires, le revenu supplémentaire imposable s'est situé entre 2 001 et 3 000 francs. Pour 18 membres du Grand Conseil, il a été inférieur à 2 000, et pour les autres, supérieur à 3 000 francs.

Sept cantons (GE, VD, ZH, BL, TI, VS et JU) ont fait état en 2001 d'une moyenne annuelle des indemnités parlementaires supérieure à celle du canton de Berne, 17 cantons d'une moyenne inférieure. La statistique ne fait pas référence à la charge de travail des parlementaires. Le nombre total des heures consacrées aux séances plénières dans les différents parlements varie entre 23 (AR) et 260 (TI). En 2001, trois parlements (TI, VD et GE) ont siégé plus longtemps que le parlement bernois, un seul (ZH) a siégé le même nombre d'heures environ.

Le Bureau a constaté qu'il manque de données consolidées sur la charge des parlementaires bernois en termes d'heures de travail. En revanche, de telles données existent concernant d'autres cantons. Selon les indications fournies par le canton de Vaud, le volume de travail d'un parlementaire ordinaire correspond à un taux d'occupation de quelque 20 pour cent. Un membre du parlement zurichois consacre entre 10 et 20 heures par semaine à l'exercice de son mandat. Les activités particulières (présidence d'une commission, fonction dirigeante au sein du parti, engagement dans les campagnes d'élections et de votations) ainsi que le temps de déplacement entre le domicile et Zurich n'ont pas été pris en compte. Trois quarts des parlementaires du canton de Genève consacrent chaque semaine entre 14 et 28 heures à leur mandat. Un quart des députées et députés y consacrent plus de 28 heures. Ces données ne sont pas transposables telles quelles au





canton de Berne, mais elles montrent que dans un canton suisse de grande taille, un mandat parlementaire équivaut au minimum à un poste à 20 pour cent.

Les indemnités parlementaires constituent dans le compte d'Etat un ensemble de coûts, ce qui entraîne la nécessité d'examiner les améliorations du système des indemnités sous l'angle de leur impact sur les finances de l'Etat. Les charges du Grand Conseil se sont chiffrées en 2003 à quelque CHF 4 503 445, ce qui représente 0,05 pour cent du total des charges inscrites dans le budget cantonal, CHF 8 129 137 452. Sur le total des charges du Grand Conseil, les indemnités y sont pour CHF 2 467 091.

### 3. Conditions générales des parlements cantonaux

Les cantons continuent de jouer un rôle important en Suisse. Ils mettent en œuvre les tâches fédérales, accomplissent conjointement avec la Confédération un certain nombre de tâches tout en remplissant celles qui sont les leurs propres. Dans le fédéralisme coopératif, ces activités sont toujours plus fortement mises en réseau, de manière à la fois verticale et horizontale. En exerçant leurs compétences, notamment dans les domaines de la planification, de la législation, de la gestion des ressources, des élections et de la haute surveillance, les parlements cantonaux contribuent dans une mesure essentielle à la bonne conduite de l'Etat. La population et l'économie jugent cette qualité à la capacité du canton de Berne à relever les défis devant lesquels il se trouve en prenant des options qui répondent aux nécessités matérielles et aux contraintes du temps. Dans des domaines importants (niveau et développement du revenu cantonal par habitant et du produit cantonal brut, structures des branches, évolution et structure démographique, dette cantonale, etc.), le canton de Berne est aux prises avec des problèmes plus grands que d'autres cantons. Le renforcement durable de la place économique bernoise, l'assainissement des finances cantonales, l'adaptation du système de formation et du système de santé aux nouvelles conditions générales, etc., tout cela place le Grand Conseil devant de grandes difficultés. A raison, la société et l'économie attendent cependant de ce parlement qu'il agisse de manière responsable et stratégique et que les décisions qu'il prend soient bonnes. Le parlement doit être capable de relever les défis d'une époque marquée en outre par les réformes et les développements tels que la réduction de la taille du Grand Conseil, NOG 2000, la nouvelle péréquation financière et le renforcement de la coopé-

ration. Dans ces circonstances, les membres et les organes du Grand Conseil ont à relever des défis qui se situent aux niveaux technique, organisationnel et temporel. Il est dans l'intérêt du canton que le parlement fonctionne correctement et que ses décisions soient judicieuses. Les conditions de travail appropriées que constituent notamment une indemnité matérielle adéquate, un soutien organisationnel et administratif et des structures et mécanismes rationnels, contribuent à ce que les personnes qualifiées puissent continuer de siéger au Grand Conseil. Dans le présent rapport, il est question de l'amélioration du système des indemnités.

### 4. Nouveau modèle

Le Bureau répond par l'affirmative à la question de savoir s'il est nécessaire que l'indemnité parlementaire soit adaptée aux réalités et améliorée, car d'une part, un parlement représentatif composé de députées et députés engagés et qualifiés répond à l'intérêt public, et d'autre part, les tâches ont augmenté en volume et en complexité à la suite de divers développements. Le Bureau a fait l'évaluation de différents modèles de réforme, et il considère dès lors que les options suivantes peuvent être envisagées:

- Modèle 1: intégration dans le modèle bernois de certains éléments exposés dans la M 165/02 Pulver (adaptation des jetons de présence et allocation de fonction, indemnités de repas, indemnité forfaitaire annuelle pour les frais généraux, le cas échéant allocation de renchérissement);
- Modèle 2: intégration dans le modèle bernois d'un élément du système des indemnités pratiqué dans le canton de Bâle-Campagne (indemnité de base pouvant servir aux fins les plus diverses);
- Modèle 3: intégration dans le modèle bernois de deux éléments du système pratiqué dans le canton de Zurich (indemnité de base et indemnité forfaitaire pour les frais généraux);
- Modèle préconisé par le Bureau: amélioration du système, en particulier intégration des éléments suivants: augmentation du forfait pour les présidentes et présidents des commissions permanentes, indemnité de base pour les parlementaires, indemnité de base pour les membres de la Commission de pilotage, de la Commission de haute surveillance et de la Commission de justice, et création d'une indemnité pour perte de gain et remboursement des frais généraux en cas de situation difficile.

Le modèle idéal permet de réaliser une majeure partie des objectifs et tient compte des conditions particulières qui prévalent dans le canton (réduction du parlement, système des séances, distances à parcourir). Il permet que la fonction parlementaire soit adéquatement honorée, contribue à une forte représentativité du parlement, garantit la pérennité du système de milice, permet le libre exercice du mandat et garantit l'indépendance des parlementaires, la capacité d'action du Grand Conseil, est financièrement viable à long terme et accepté par la population et les autres autorités.

### 5. Les critères spécifiques auxquels doit répondre le modèle bernois

Les modèles doivent être examinés à la lumière de certains éléments particuliers:

#### 5.1 Taille du parlement

Le Grand Conseil bernois, qui compte 200 membres, compte parmi les plus grands, et ce sera également le cas après sa réduction à 160 membres en 2006. La réduction de la taille du parlement aura pour effet d'augmenter son importance et donc la responsabilité de chaque membre. De même, le volume de travail incombant à chaque parlementaire augmentera, en particulier s'agissant des membres des petits groupes. Dès lors, cet accroissement de la responsabilité et de la charge de travail doit être financièrement compensé. Vu la taille du parlement, une amélioration valable pour tous les parlementaires entraîne l'augmentation des coûts, cela ressort de l'exemple suivant: si le canton de Berne devait verser désormais aux députées et députés un forfait annuel de CHF 2 800, il en résulterait une charge additionnelle, pour 200 parlementaires, de CHF 560 000. Le budget devrait donc être augmenté de 25 pour cent au bas mot.

#### 5.2 Rythme et durée des séances

Les sessions parlementaires sont au nombre de cinq, chacune se déroulant sur deux semaines. Chaque journée de session comporte des séances le matin et l'après-midi. En comptant les séances de préparation des groupes, la session dure trois semaines. Au cours de ces semaines, il faut compter également les séances des organes parlementaires et les manifestations des différents groupes indépendants. Un intervalle de un ou deux mois sépare ces semaines, phase durant laquelle les



commissions se réunissent. Neuf cantons pratiquent le système des sessions (BE, LU, UR, FR, SO, SG, GR, VS et NE), mais le parlement du canton de Berne est le seul à siéger durant deux semaines. 17 cantons (ZH, SZ, OW, NW, GL, ZG, BS, BL, SH, AI, AR, AG, TG, TI, VD, GE et JU) pratiquent une variante du système des séances journalières. Il est possible qu'une partie des membres du Grand Conseil soient considérablement désavantagés par le système actuel. Certains cantons pratiquent un règlement des pertes de gain pour résoudre ce problème.

### 5.3 Distances

La superficie du canton de Berne est de 5 959 kilomètres carré, ce qui en fait le deuxième des cantons suisses par la taille. La taille du canton et le fait que toutes les parties de son territoire soient habitées ont pour résultat que les députés et députées doivent parcourir des distances relativement importantes pour venir aux sessions. En 2003, la moyenne était de 28 kilomètres. Les qualités du système de transports ne peuvent empêcher que la durée des trajets soit plus longue et les frais de transport plus importants. Le défraiement longue distance est un moyen permettant de compenser ce désavantage.

### 5.4 Structure et degré d'organisation

Ce qui distingue la structure des parlements cantonaux, c'est avant tout le système des commissions. Certains cantons ont un système complet de commissions permanentes dans lequel les commissions ad hoc sont l'exception. Si chaque affaire est préavisée par une commission permanente, les groupes parlementaires s'efforcent d'obtenir pour leurs membres une place dans ces commissions. Un tel système se caractérise par la forte proportion de députés et députées qui siègent dans une commission permanente ou dans plusieurs. Pratiquement tous les membres du parlement cantonal zurichois sont engagés dans une commission. Quant au parlement genevois, qui compte 100 membres, les commissions permanentes y sont au nombre de 24. Dans les cantons dont l'organisation parlementaire en commissions est très poussée, le temps nécessaire à l'exercice d'un mandat parlementaire ne varie pas énormément. Par contre, il y a des cantons qui fonctionnent selon un système comptant peu de commissions permanentes mais de nombreuses commissions ad hoc. 45 membres du Grand Conseil sur 200 sont membres d'une commission permanente (CG, CFin et CJus). Après l'entrée en vigueur de la révi-

sion partielle de la législation parlementaire, cette proportion sera de 49 sur 200. Aujourd'hui 155 (demain, 151) députés et députées ne sont pas membres d'une commission permanente. Dès lors, le temps qu'ils consacrent à l'exercice de leur mandat varie en fonction du nombre de commissions spéciales dans lesquelles ils siègent. Le nombre des commissions spéciales varie d'année en année entre 10 et 23. Dès lors, le nombre des mandats incombant à chaque parlementaire est limité en tous cas dans les grands groupes. Dans ce modèle il est possible que quelques députés et députées soient fortement chargés par le travail en commission, alors que d'autres le sont moins. C'est donc là un élément dont il faut tenir compte dans le système des indemnités.

### 5.5 Taille des groupes parlementaires

Idéalement, chaque membre du parlement doit se forger une opinion sur chacune des affaires traitées, quel que soit le domaine concerné de la politique cantonale. En pratique, un député ou une députée peut faire l'impasse sur une affaire quand il ou elle sait qu'un autre parlementaire ou plusieurs membres du même groupe parlementaire en ont fait une analyse détaillée. Plus grand est le groupe, plus forte est la tendance à la spécialisation de ses membres, ce qui permet d'alléger la charge de travail de chacun. Dans le système des indemnités, il faudra mettre en évidence des moyens de compenser ce désavantage pour les membres des petits groupes.



# Einkommen und Spesenentschädigungen der Mitglieder der Bundesversammlung

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

Die Regelung des Einkommens und der Spesenentschädigungen der Mitglieder der Bundesversammlung hat mit der am 1. Dezember 2002 in Kraft getretenen Änderung vom 21. Juni 2002 (<http://www.admin.ch/ch/d/as/2002/3629.pdf>) des Parlamentsressourcengesetzes (PRG) zum letzten Mal eine grössere Änderung erfahren. Die Motive für diese Gesetzesrevision und der Verlauf der Diskussionen können dem beiliegenden Auszug (deutsch/français) aus dem "Legislaturrückblick 1999-2003" entnommen werden.

Ein Mitglied des Nationalrates hat im Jahr 2003 erhalten:

## a) als Einkommen (in Franken, steuerbar):

– Jahreseinkommen für die Vorbereitung der Ratsarbeit	24'000
– 92 Taggelder (Durchschnitt der Ratsmitglieder) à 400	36'800
– Distanzentschädigung (1/3 Anteil Verdienstausschluss) (Durchschnitt)	568
– Vorsorgeentschädigung	6'077
<b>Total</b>	<b>67'445</b>

Das Jahreseinkommen wird gemäss der im Rahmen des "Entlastungsprogramms 2003" beschlossenen Änderung des PRG vom 19. Dezember 2003 ([www.admin.ch/ch/d/as/2003/5007.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/5007.pdf)) für die Jahre 2004–2007 "aus Spargründen" um Fr. 3000 gekürzt.

## b) als Spesenentschädigungen (in Franken, nicht steuerbar):

– Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben	30'000
– weitere Spesenentschädigungen (Mahlzeiten, Übernachtungen, Reisen), Durchschnitt der Ratsmitglieder	21'276
<b>Total</b>	<b>51'276</b>

Die entsprechenden Zahlen für die Mitglieder des Ständerates liegen wegen der grösseren Anzahl von Kommissionssitzungen pro Ratsmitglied (im Durchschnitt 110 Kommissions- und Sessionsitzungstage) um ca. 10% höher.

## Zur Unterscheidung von "Einkommen" und "Spesenentschädigung"

Auch im Hinblick auf die analoge Situation in den Kantonen kann die terminologische Klarstellung von Interesse sein, welche mit der Gesetzesänderung vom 21. Juni 2002 vorgenommen worden ist. Der Begriff der "Entschädigungen" ist aus dem Gesetz verschwunden – insbesondere auch aus dem Titel –, bzw. wird nur noch im Zusammenhang mit Spesenentschädigungen verwendet. Es wird nun klar unterschieden zwischen (steuerbarem) Einkommen als Entgelt für aufgewendete Arbeitszeit einerseits und (steuerfreien) Entschädigungen im engeren Sinne für finanziellen Aufwand des Ratsmitglieds. Die frühere Vermischung der Begriffe war Mitursache eines falschen Bildes, das vor allem von gewissen Medien immer wieder gerne gezeichnet wurde: Einkommen und Spesenentschädigungen wurden zu fiktiven Gesamtsummen zusammengezählt – wobei dieselben Journalisten kaum auf die Idee gekommen wären, ihre eigenen Reise- und Telefonspesen als Bestandteil ihres Einkommens zu betrachten... Den Vogel abgeschossen hat ein gewisser Urs Rauber im "Beobachter" vom 11. Dezember 1998 mit seiner Titelstory "Gut gebettet: Parlamentarier verdienen über 100'000 Franken – und jammern trotzdem": Er addierte nicht nur Einkommen und Spesenentschädigungen, sondern auch noch eine "Steuereinsparung" von ca. 9000 Franken auf den natürlich steuerfreien eigentlichen Spesenentschädigungen, und gelangte damit zu einer durchschnittlichen "Entschädigung" eines Mitglieds des Nationalrates von Fr. 104'298!

**Beilage** (Auszug aus dem "Legislaturrückblick 1999–2003" der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung):

## 02.400 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 24.01.2002 (BBl 2002 3985)

Stellungnahme des Bundesrates: 27.02.2002 (BBl 2002 4006)

## Ausgangslage

Die Bundesverfassung weist dem Parlament und damit auch jedem seiner Mitglieder zentrale Aufgaben in unserem Bundesstaat

zu. Die Ratsmitglieder haben die Aufgabe, die Interessen ihrer Wählerschaft bei der Gesetzgebung, bei der Wahl des Bundesrates, bei der Oberaufsicht über die Verwaltung, bei der Festlegung der Ausgaben des Bundes usw. zu vertreten. Die verschiedenen Interessen sollen sich in einem öffentlichen parlamentarischen Verfahren auseinandersetzen; in einem demokratischen Entscheidprozess sollen tragfähige Mehrheitslösungen gefunden werden. Die Erfüllung dieser Aufgaben stellt immer höhere Ansprüche. Die Belastung der einzelnen Ratsmitglieder ist derart gestiegen, dass die Ausübung des parlamentarischen Mandates für eine immer grössere Anzahl von Ratsmitgliedern mit grösseren finanziellen Opfern verbunden ist. Man muss sich ein Ratsmandat leisten können. Das bedeutet, dass für viele interessierte und fähige Bürgerinnen und Bürger die Übernahme eines solchen Mandates gar nicht in Frage kommen kann. Die Repräsentativität des Parlamentes wird dadurch tendenziell gefährdet.

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

Die Lösung der SPK besteht darin, dass den Ratsmitgliedern wesentlich bessere Hilfsmittel zur Unterstützung bei der Ausübung



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

Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es in erster Linie Sache des Parlamentes sei, über die Mittel zu entscheiden, die es für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Es liege aber auch im Interesse der Regierung, wenn das Parlament seine Aufgaben bestmöglich erfüllen könne. Aus staatspolitischer Sicht seien die Bemühungen des Parlaments, seine Strukturen effizient und bedarfsgerecht auszugestalten, zu begrüssen.

## Verhandlungen

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

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

Der **Ständerat** folgte den Anträgen seiner Kommission, welche die Vorlage wesentlich umgestaltet hatte. Sie lehnte die Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden unter anderem wegen dem damit verbundenen hohen administrativen Aufwand ab. Sie schlug vor, das pauschale Jahreseinkommen von 12'000 auf 24'000 Franken und die steuerfreie Jahresentschädigung von 18 000 auf 30 000 Franken zu erhöhen. Dieses Modell ist um 5,3 Mio Franken gün-

stiger als die Lösung des Nationalrates, die 14,3 Mio Franken gekostet hätte.

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

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

## 02.400 Initiative parlementaire (CIP-CN). Moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire

Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN): 24.01.2002 (FF 2002 3715)

Avis du Conseil fédéral: 27.02.2002 (FF 2002 3737)

## Situation initiale

La Constitution fédérale assigne au Parlement, et par conséquent à chacun de ses membres, des tâches d'importance fondamentale pour notre Etat fédéral. Il incombe aux députés de légiférer, d'élire le Conseil fédéral, d'exercer la haute surveillance sur l'administration, de fixer les dépenses de la Confédération, etc. tout en défendant à chaque fois les intérêts de leur électeurat. Une procédure parlementaire publique

départage les intérêts en présence: il s'agit de trouver, à l'occasion d'un processus décisionnel démocratique, des solutions qui rallient une majorité.

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

Le Parlement a beau optimiser constamment les procédures afin d'assurer la bonne marche des affaires, sa surcharge demeure chronique. En théorie, il pourrait renoncer à certaines de ses tâches, donc à une partie de ses droits et de ceux des députés. Mais ces tâches et ces droits figurent dans la Constitution fédérale, si bien qu'une "réforme" dans ce sens serait complexe et très peu souhaitable dans une perspective démocratique.

La création d'un parlement professionnel contribuerait sans doute à résoudre le double problème, déjà évoqué, de la surcharge de travail et de la menace que connaîtrait la représentativité, mais elle entraînerait aussi de sérieux inconvénients. C'est pourquoi la Commission des institutions politiques (CIP) souhaite s'en tenir au principe selon lequel, dans l'ensemble, les députés poursuivent, à une cadence réduite, leur activité professionnelle pendant la durée de leur mandat. Ils restent ainsi plus étroitement en contact avec leur électeurat, et dans le même temps leur activité parlementaire bénéficie des expériences tirées de leur pratique professionnelle. La commission entend par ailleurs éviter tout nouveau glissement vers un parlement professionnel et renonce donc à relever le montant de l'indemnité parlementaire.

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

Le Conseil fédéral a souligné dans son avis que c'est en premier lieu au Parlement de se déterminer sur les moyens dont il a besoin pour accomplir ses tâches. Mais il est également de l'intérêt du gouverne-



ment que le Parlement puisse accomplir sa mission dans les meilleures conditions. Dans une optique globale au niveau de la direction de l'Etat, les efforts déployés par le Parlement pour aménager ses structures d'une manière efficace et conforme à ses besoins sont à saluer.

### Délibérations

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

Dans l'examen par articles, le Conseil a approuvé le projet de loi sur les indemnités, complétée d'une proposition de Karl Tschuppert (R, LU) selon laquelle le montant des indemnités devait être raisonnablement adapté au renchérissement du coût de la vie au début de chaque législature. L'ordonnance d'application a été acceptée sans opposition. Résultat: le revenu annuel se maintient à 12 000 francs et l'indemnité annuelle à 18 000 francs, tandis que le parlementaire a droit à un crédit de 40 000 francs pour l'engagement d'un collaborateur personnel. Le Conseil national a approuvé la loi par 108 voix contre 38, et l'ordonnance par 91 voix contre 30.

Le **Conseil des Etats** a suivi les propositions de sa commission, laquelle avait modifié le texte de manière assez substantielle: celle-ci a rejeté la disposition permettant l'engagement de collaborateurs personnels en invoquant, entre autres motifs, la lourdeur du travail administratif prévu. En lieu et place, elle a proposé que l'indemnité forfaitaire annuelle passe de 12 000 à 24 000 francs et que l'indemnité annuelle non imposable passe de 18 000 à 30 000 francs. Ce modèle coûterait 5,3 millions de francs de moins que la formule du Conseil national, qui aurait engendré une dépense totale de 14,3 millions de francs. Au cours de l'examen par article, une proposition de Michèle Berger (R, NE) visant à reprendre la démarche du Conseil national, a été rejetée par 35 voix contre 7. Toutes les autres propositions individuelles ont également été rejetées. Le Conseil a décidé en outre, suivant en cela sa commission, de fixer tous les montants importants au niveau de la loi, texte qui est susceptible d'être soumis au référendum. Seule l'adaptation périodique au renchérissement du coût de la vie serait ancrée dans l'or-

donnance. Un autre sujet de discussion était la nouveauté proposée par le Conseil national consistant à faire payer les indemnités des membres du Conseil des Etats par la Confédération et non plus, comme c'est le cas actuellement, en partie par les cantons. Une proposition de Hermann Bürgi (V, TG) visant au maintien à l'ancienne formule, a été rejetée par 25 voix contre 16. Le Conseil a accepté le texte de loi par 29 voix contre 1 et l'ordonnance par 29 voix contre 0.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, qui a eu lieu pendant la session d'été 2002, les deux conseils ont maintenu leurs positions, ce qui a nécessité la tenue d'une conférence de conciliation. La proposition d'approbation du modèle du Conseil des Etats a été acceptée par les deux Chambres: les parlementaires toucheraient selon le texte un revenu annuel de 24 000 francs au titre de la préparation des travaux parlementaires, ainsi qu'une indemnité annuelle de 30 000 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice du mandat parlementaire.

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



# Kanton Uri: Abschluss der Parlamentsreform

**In seiner Mai-Session konnte der Landrat des Kantons Uri eine breit angelegte Parlamentsreform abschliessen (siehe dazu den Beitrag im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom März 2002, Seite 35; August 2003, Seite 16). Den Schlusspunkt setzte das Parlament mit einer weitgreifenden Änderung der Geschäftsordnung.**

**Merkmale der Änderung sind die Einführung von ständigen Kommissionen und das unabhängige Parlamentssekretariat. Darüber hinaus hat die Parlamentsreformkommission dem Rat Regelungen vorgeschlagen, um eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen. Gestützt auf ein Gutachten Regina Kiener verzichtete der Rat aber darauf, diese Vorschriften in der (nicht referendumpflichtigen) Geschäftsordnung festzuschreiben. Stattdessen will er das Thema PUK mit einer referendumpflichtigen Verordnung demokratisch verankern.**

## Zu den Grundzügen der Änderung

### 1. Ständige Kommissionen

Neben einer staatspolitischen und einer Finanzkommission hat der Landrat des Kantons Uri sechs Sachkommissionen eingesetzt. In thematischer Hinsicht sind diese Kommissionen Abbild der regierungsrätlichen Direktionen. Ziel dieser Idee ist es, eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Direktionen und dem Landrat zu erreichen. Allerdings ist festzuhalten, dass die Neuerung der ständigen Kommissionen die Befugnisse zwischen Regierung und Parlament nicht verwischen wollen. Nach wie vor gelten die Kompetenzbereiche für Landrat und Regierung, wie sie in der Kantonsverfassung verankert sind.

### 2. Unabhängiges Parlamentssekretariat

Der Landrat hat beschlossen, für sich ein unabhängiges Landratssekretariat einzurichten. Dieses hat vornehmlich die Aufgabe, die Sekretariatsarbeit in den ständigen Kommissionen zu erfüllen. Das ständige Sekretariat arbeitet eng mit dem Kanzleidirektor zusammen, um das administrative Bindeglied zwischen Regierung und Landrat herzustellen. Der Kanzleidirektor führt zudem das Ratsprotokoll.

Ob das Sekretariat angestellt oder im Auftragsverhältnis beschäftigt wird, lässt die

Geschäftsordnung offen. Das Landratsbüro als Anstellungsbehörde hat sich vorerst für ein Auftragsverhältnis entschieden. Das erlaubt, Erfahrungen zu sammeln und den Einsatz des Sekretariats in zeitlicher Hinsicht flexibel zu gestalten.

### 3. Weitere Neuerungen

Daneben enthält die Geschäftsordnung, die seit dem 1. Juni 2004 in Kraft ist, zahlreiche Änderungen. Erwähnt seien namentlich Folgende:

- a) Mit Blick auf die ständigen Kommissionen erhält das Landratsbüro vermehrt Leitungs- und Koordinationsfunktion. Es betreut damit das Management des Landrates.
- b) Bei Konkordatsgeschäften wird der Landrat früher einbezogen. So hat die federführende Direktion die entsprechende Sachkommission rechtzeitig vor dem Konkordatsabschluss zu orientieren. Die Kommission kann dabei für die Verhandlungen Empfehlungen abgeben.
- c) Die Präsidien der staatspolitischen Kommission und der Finanzkommission erstatten dem Landrat nach Bedarf, mindestens aber ein Mal im Jahr, schriftlich Bericht über ihre Tätigkeit. Diese Berichte werden im Rat zur Diskussion traktandiert.
- d) Neu ist es Aufgabe der Sachkommissionen, die Delegierten in die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (sachbezogen) zu delegieren.

Diese und weitere untergeordnete Neuerungen sind, wie gesagt, seit dem 1. Juni 2004 in Kraft. Alle Mitglieder des Landrates erhalten somit eine klar definierte Aufgabe, denn jedes Mitglied ist auch Mitglied einer ständigen Kommission.

Damit erachtet der Landrat seine Parlamentsreform als abgeschlossen. Auszuführen bleibt noch Artikel 38b der Geschäftsordnung, wonach der Landrat eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen kann, das Nähere aber in einer referendumpflichtigen Verordnung zu regeln hat.

Peter Huber, Dr.  
Kanzleidirektor, Standeskanzlei Uri  
E-Mail: peter.huber@ur.ch



# Kanton Schwyz: Ausgabenbremse aufgehoben: Bundesgericht heisst Stimmrechtsbeschwerde gut

**Das Bundesgericht hat die staatsrechtliche Beschwerde eines Stimmberechtigten gutgeheissen und die in der Finanzhaushaltverordnung verankerte Ausgabenbremse aufgehoben. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz sieht nach Kenntnisnahme dieses Entscheides davon ab, dem Kantonsrat die befristete Einführung einer Ausgabenbremse auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe zu beantragen.**

Am 27. November 2003 hatte der Kantonsrat Schwyz die Verordnung über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltverordnung) geändert. Dabei wurde eine neue Bestimmung angenommen, wonach Beschlüsse des Kantonsrates, welche höhere Ausgaben oder tiefere Erträge für den Kanton zur Folge haben als sie vom Regierungsrat beantragt werden, nur dann zu Stande kommen, wenn ihnen 60 Prozent aller Mitglieder des Kantonsrates zustimmen. Diese Ausgabenbremse wurde bis 31. Dezember 2007 befristet. Das fakultative Referendum gegen die revidierte Finanzhaushaltverordnung war nicht ergriffen worden.

## Vorläufig keine neue Vorlage

In der Folge reichte ein Stimmberechtigter beim Bundesgericht eine Beschwerde ein. Er fühle sich – so die Begründung – in seinen politischen Rechten verletzt, weil die Ausgabenbremse nicht in Gesetzesform mit obligatorischem Referendum, sondern lediglich als Verordnung mit fakultativem Referendum erlassen worden sei. Mit Urteil vom 16. Juni 2004 hat das Bundesgericht diese Beschwerde gutgeheissen und die entsprechende Bestimmung der Finanzhaushaltverordnung aufgehoben. Mit der Ausgabenbremse habe der Kantonsrat einen wesentlichen Teil seiner Entscheidungsbefugnis und Verantwortung für den Staatshaushalt dem Regierungsrat abgetreten. Die verfassungsmässige Kompetenzaufteilung zwischen Kantons- und Regierungsrat sei damit geändert worden. Die fragliche Bestimmung hätte deshalb nur mit einer der Volksabstimmung unterliegenden Verfassungsänderung oder wenigstens mit einem dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gesetz erlassen werden können. Mit der Ausgabenbremse erhalte dem Regierungsrat mehr als das ihm nach der Verfassung zustehende

Antragsrecht, sondern könne die Spar- und Steuerpolitik des Kantons weitgehend bestimmen. Der Regierungsrat hat in Kenntnis dieses Urteils davon abgesehen, dem Kantonsrat die befristete Einführung einer Ausgabenbremse auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe zu beantragen. Hingegen soll die Verankerung finanzpolitischer Grundsätze bei der Totalrevision der Kantonsverfassung geprüft werden.

## Frühere Ausgabenbremse ohne grosse Wirkung

Vom 1. Juni 1993 bis 31. Dezember 1997 hatte im Kanton Schwyz eine Bestimmung gegolten, die mit der nun vom Bundesgericht aufgehobenen vergleichbar war. Allerdings bezog sich die frühere Ausgabenbremse nur auf Mehrausgaben, die im Kantonsrat beantragt wurden, nicht aber auf Mindererträge. Um über den Antrag des Regierungsrates hinaus gehende Ausgaben beschliessen zu können, mussten sodann nicht 60 Prozent aller Mitglieder des Kantonsrates einem entsprechenden Antrag zustimmen, sondern nur 60 Prozent der Stimmenden. Diese Bestimmung fand während der Geltungsdauer mehrmals Anwendung, doch kam es nur ganz selten vor, dass Anträge am erforderlichen qualifizierten Mehr scheiterten.

Peter Gander  
Staatsschreiber, Schwyz  
E-mail: peter.gander@sz.ch



# Kanton Nidwalden: Änderung des Landratsgesetzes und des Landratsreglements zwecks Stärkung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle

## 1. Ausgangslage

In einer Parlamentarischen Initiative wurde im September 2001 beantragt, die Bestimmungen des Landratsgesetzes und des Landratsreglements seien so zu ändern oder zu ergänzen, dass die parlamentarische Mitwirkung, Aufsicht und Kontrolle gestärkt werde, insbesondere durch die Neuregelung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle durch ständige Kommissionen, die Änderung des Wahlverfahrens und des Zeitpunkts der Wahl von nichtständigen Kommissionen. Die Parlamentarische Initiative wurde vorläufig unterstützt. Das Landratsbüro und die WOV-Kommission (WOV = wirkungsorientierte Verwaltungsführung) beschlossen einstimmig, das Modell mit ständigen Kommissionen sowohl für die Aufsicht als auch für die Vorberatung von Sachgeschäften weiterzuverfolgen.

## 2. Schaffung von ständigen Kommissionen für die Vorberatung von Sachgeschäften

### 2.1 Aufgaben des Parlaments

In den Artikeln 59–61 der Kantonsverfassung (KV) sind die Kompetenzen des Landrates umschrieben: Der Landrat ist primär die gesetzgebende Gewalt des Kantons (Legislative). Dazu kommen Wahlrechte für das Präsidium und die übrigen Mitglieder des Landratsbüros, den Landammann, die Landstatthalterin oder den Landstatthalter, die Präsidien und die übrigen Mitglieder der kantonalen Gerichte sowie für weitere kantonale Behörden und einzelne Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Die Finanzhoheit des Landrates gibt dem Parlament das Recht, über das Finanzvermögen zu verfügen, das Kantonsbudget zu beschliessen und die Steuern festzulegen. Des weiteren kontrolliert der Landrat die Tätigkeit der Regierung und Verwaltung, der kantonalen Anstalten und der Gerichte. Eine zentrale Aufgabe des Parlaments ist die Gesetzgebungskompetenz. Diese wurde mit der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 1. Dezember 1996 verstärkt, indem das System des fakultativen Gesetzesreferendums gewählt wurde. Der Landrat hat gestützt auf die Verfassungsordnung die Möglichkeit, neue Gesetze zu erlassen oder Teilrevisionen von Gesetzen zu beschlies-

sen. Diese Gesetze treten in Kraft, wenn nicht binnen zwei Monaten seit Veröffentlichung des Erlasses von 250 Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern die Volksabstimmung verlangt wird.

Dem Parlament stehen gemäss der Kantonsverfassung auch folgende Finanzkompetenzen zu: die Festsetzung des jährlichen Voranschlags, die Festsetzung des Kantonssteuerfusses, die Beschlussfassung über alle Aufgaben, die durch das Bundesrecht dem Kanton verbindlich vorgeschrieben sind, über alle Aufgaben, für die dem Landrat durch das Gesetz Vollmacht erteilt ist, das Verfügungsrecht über das Finanzvermögen sowie einmalige Ausgaben bis Fr. 5'000'000 sowie die Beschlussfassung über den Unterhalt der im Besitz des Kantons stehenden Gebäude und Anlagen. Das Parlament hat im Weiteren auch Aufsichtskompetenzen gegenüber dem Regierungsrat, der kantonalen Verwaltung, den selbstständigen kantonalen Anstalten und den Gerichten.

Eine weitere, wichtige Aufgabe der Mitglieder des Landrates ist es, ihre Wählerinnen und Wähler mit ihren vielfältigen und unterschiedlichen Interessen zu vertreten. Durch die öffentliche parlamentarische Auseinandersetzung und die demokratische Entscheidungsfindung stellt das Parlament die Legitimität des hoheitlichen Handelns des Kantons her. Diese Legitimität ist eine Grundvoraussetzung für die Akzeptanz des staatlichen Handelns. Wer sich im Landrat vertreten fühlt, wer sieht, dass dort seine Meinungen und Interessen vertreten und öffentlich diskutiert werden, wer sieht, dass die Verwaltung und die Regierung kontrolliert werden, der kann den Kanton als "seinen Kanton", als seine Heimat empfinden.

### 2.2 Die bisherige Organisation des Parlaments

Das Landratsbüro hatte die Geschäftsleitung des Landrates inne und war zuständig für die Vorbereitung der Wahlen, die durch den Landrat vorgenommen werden. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (Regierungsrat, kantonale Verwaltung, selbständige kantonale Anstalten), die Bankprüfungskommission (Nidwaldner Kantonal Bank) und die Justizkommission (Gerichte) übten Aufsichtskompetenzen aus. In der Legislaturperiode 1998 bis 2002 wurden für die Vorberatung von Ver-

fassungsvorlagen, Gesetzen sowie Planungsbeschlüssen insgesamt 38 Spezialkommissionen eingesetzt. Die Redaktionskommission prüfte die Vorlagen jeweils auf Sprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übrigen Gesetzgebung. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission war zuständig für die Vorberatung sämtlicher Finanzvorlagen.

### 2.3 Revisionsbereiche

#### a) Gesetzgebungskompetenz

Die Vorberatung von Gesetzgebungsvorlagen durch jeweils neu einzusetzende Spezialkommissionen verhinderte die optimale Nutzung der Kräfte des Parlaments. Die Kommissionen mussten sich jeweils für ein Gesetzgebungsprojekt neu organisieren und innerhalb einer relativ kurzen Zeit in die Materie einarbeiten. Mit der Einführung von *ständigen Fachkommissionen* kann sich nun die jeweilige Kommission in ihren Sachgebieten während der Dauer einer Legislatur gezielt in die Materie einarbeiten und die Sachkenntnisse erweitern. Damit baut sie Qualität und Fachkenntnisse auf, die es ihr ermöglichen, die Auseinandersetzung mit dem Regierungsrat, der die Vorlagen vorbereitet, auf hohem Niveau zu führen. Dieselbe ständige Kommission ist dann auch für die Vorberatung von Vorlagen zuständig, die in einem inneren Zusammenhang mit bereits beurteilten Vorlagen stehen. Die ständigen Fachkommissionen haben zudem auch die Möglichkeit, Vorlagen, die einen Teil ihres Sachgebietes betreffen, im Rahmen eines Mitberichtes zuhanden der zuständigen Fachkommission zu beurteilen.

#### b) Aufsichtskompetenz

Auf der Ebene der Kommissionsarbeit wurde die Aufsichtskompetenz durch die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, die Bankprüfungskommission und die Justizkommission wahrgenommen. Die Belastung bei der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission in den vergangenen Jahren hat stets zugenommen. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der selbstständigen kantonalen Anstalten, die Prüfung des Legislaturprogramms und der Jahreszielplanung des Regierungsrates sowie die Prüfung des Finanzplanes konnte deshalb nur noch sehr oberflächlich vorgenommen werden. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission





hat sich immer mehr auf die Prüfung des Voranschlages, die Stellungnahme zu Nachtrags- und Zusatzkrediten, die Prüfung der Finanzvorlagen sowie die Prüfung von Anträgen zur Anpassung des Leistungsauftrages der kantonalen Verwaltung konzentriert.

Neu sollen nun diese umfassenden Aufgaben einer Aufsichts- und einer Finanzkommission zugewiesen werden. Die *Aufsichtskommission* ist das zentrale Aufsichts- und Kontrollorgan des Landrates und überprüft die Geschäftsführung der selbstständigen kantonalen Anstalten. Die *Finanzkommission* hingegen überprüft insbesondere das Legislaturprogramm, den Finanzplan, die Jahreszielplanung, den Voranschlag und die Veränderungen des Leistungsauftrags der kantonalen Verwaltung. Die *Justizkommission* nimmt wie bis anhin die Aufsicht über die Gerichte wahr. Die Aufsicht über die dritte Gewalt hat dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit Rechnung zu tragen und die Verfahrensrechte der Prozessbeteiligten zu respektieren. Sie behandelt insbesondere die Rechenschaftsberichte der Gerichte, Petitionen und Einbürgerungsgesuche.

#### c) Finanzkompetenz

Die Finanzkompetenz des Parlaments kann effizienter und besser wahrgenommen werden, wenn ständige Fachkommissionen auch finanzrelevante Geschäfte vorberaten.

### 2.4 Die Gesetzgebungskompetenz als Kernkompetenz des Landrates

Die Gesetzgebung ist die klassische Hauptfunktion des Parlaments. Beim Wechsel der ständigen Fachkommissionen, die in der gleichen Zusammensetzung während vier Jahren zusammenarbeiten, können nun mehr als zwei Drittel der Parlamentsmitglieder in einer solchen Fachkommission für die Vorberatung von Gesetzesentwürfen mitwirken. Jedes Mitglied des Landrates kann zudem in einer weiteren ständigen Kommission mitarbeiten, sei dies in einer Aufsichts- oder Kontrollkommission (retrospektive Tätigkeit) oder in der Finanzkommission (prospektive Tätigkeit).

### 3. Erweiterung des Leistungsauftrags für das Landratssekretariat

Das Landratssekretariat unterstützt das Landratspräsidium, das Landratsbüro, die landrätlichen Kommissionen und deren Präsidien sowie die Mitglieder des Landrates bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Landratssekretariat wird von der Landratssekretärin oder dem Landratssekretär geleitet.

Die Landratssekretärin oder der Landratssekretär ist bezüglich der Geschäfte des Landrates, des Landratsbüros und der landrätlichen Kommissionen den Weisungen des Landrates, des Landratspräsidiums oder des Kommissionspräsidiums und in administrativer Hinsicht der Landschreiberin oder dem Landschreiber unterstellt.

Um die mit der Neuorganisation verbundenen zusätzlichen administrativen Arbeiten sowie die fachliche Unterstützung der ständigen Kommission zu gewährleisten, wurde in einem ersten Schritt der Leistungsauftrag beim Landratssekretariat um 50% erweitert.

## 4. Die wichtigsten Änderungen des Landratsgesetzes und des Landratsreglementes

### 4.1 Die wichtigsten Änderungen des Landratsgesetzes

#### a) Das Landratsbüro

Gemäss Art. 59 der Kantonsverfassung wählt der Landrat auf die Dauer von einem Jahr die Präsidentin oder den Präsidenten, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Landratsbüros. Neu wird diese Bestimmung nun im Landratsgesetz noch dadurch ergänzt, dass zu den beiden Präsidialfunktionen noch drei weitere Mitglieder des Landratsbüros durch den Landrat zu wählen sind. Im Weiteren hat das Landratsbüro auch die Aufgabe, auf die Zusammenarbeit mit den Fraktionen zu achten. Das Landratsbüro hat zudem die Möglichkeit, Beraterinnen und Berater zu seinen Sitzungen beizuziehen.

Es besteht die Absicht, die jeweils im Landratsbüro nicht vertretene Fraktion, vertreten durch die Fraktionsleitung, zur Sitzung beizuziehen, wenn Geschäfte zu behandeln sind, welche die Fraktion unmittelbar betreffen. Im Weiteren soll der Kontakt mit den Fraktionspräsidien wie bis anhin regelmässig vor den Landratssitzungen im Rahmen einer Besprechung zwischen dem Landratspräsidium und den Fraktionsvorsitzenden wahrgenommen werden. An diesen Besprechungen werden die Details des Ablaufs der Landratssitzungen erörtert und allenfalls Fragen von Seiten der Fraktionen zuhanden des Regierungsrates entgegen genommen und weitergeleitet. Je nach Bedarf finden auch Besprechungen im Zusammenhang mit Wahlvorbereitungen statt, zum Beispiel bei Richterwahlen.

Neu erhält das Landratsbüro ausdrücklich die Kompetenz, Vorlagen an parlamentarische Kommissionen zur Vorberatung zuhanden des Landrates zuzuweisen.

#### b) Bestand und Wahl der ständigen Fachkommissionen

Die Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit, die Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales, die Kommission für Bau, Planung, Landwirtschaft und Umwelt sowie die Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft bilden die vier ständigen Fachkommissionen. Sie sind jeweils mit 11 Mitgliedern zu besetzen. So wird sichergestellt, dass mehr als zwei Drittel des Parlaments in der Gesetzgebung vollumfänglich tätig sein können. Die vier ständigen Fachkommissionen sind departementsübergreifend strukturiert. Mit der vorgeschlagenen Kombination dieser Aufgaben soll eine möglichst breite Tätigkeit dieser Kommissionen ermöglicht werden. Insbesondere soll vermieden werden, dass eine Kommission auf einen einzigen Fachbereich oder sogar auf eine einzige Direktion fixiert wird. Mit der Schaffung von ständigen Fachkommissionen wird bewirkt, dass die Kommissionen in den einzelnen Fachgebieten ein breites Know-how aufbauen können. Die Kommissionsmitglieder sind aufgrund der Detailkenntnisse in der Lage, Auswirkungen von Gesetzesbestimmungen abzuschätzen und bei politisch anderen Wertungen Ergänzungs- oder Abänderungsanträge zu stellen.

#### c) Aufsichtskommissionen

Zu den Aufsichtskommissionen gehören die Finanzkommission, die Aufsichtskommission, die Justizkommission und die Bankprüfungskommission gemäss dem Kantonalbankgesetz.

Die Finanzkommission überwacht die Haushaltsführung des Kantons nach Massgabe der Finanzhaushaltsgesetzgebung. Sie prüft insbesondere das Legislaturprogramm, den Finanzplan, die Jahreszielplanung, den Voranschlag und die Veränderungen des Leistungsauftrags der kantonalen Verwaltung. Weiter obliegt ihr die Prüfung und Begutachtung der Vorlagen über Bürgschaften, An- und Verkauf von Grundstücken des Finanzvermögens sowie Gewährung ausserordentlicher Beiträge und Unterstützungen.

Die Aufsichtskommission überwacht die Geschäftsführung des Regierungsrates, der ihm unterstellten Verwaltung und der kantonalen selbstständigen Anstalten mit Ausnahme der Nidwaldner Kantonalbank. Die Justizkommission übt auch weiterhin die Aufsicht über die dritte Gewalt, die Gerichte, aus. Damit diese Kommission in den Fraktionen besser abgestützt werden kann, wurde die bisherige Mitgliederzahl allerdings von fünf auf sieben erhöht.

Die Bankprüfungskommission überprüft, soweit keine bankengesetzliche Aufsicht durch die Eidgenössische Bankenkommis-



sion besteht, die Einhaltung der kantonalen gesetzlichen Vorschriften. Sie erstattet dem Landrat einen summarischen Bericht über die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung und Geschäftsabwicklung und stellt Antrag über die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung sowie über die Entlastung der Bankorgane.

*d) Nichtständige Kommissionen*

Der Landrat kann weiterhin Sachvorlagen zur Vorberatung und Antragsstellung einer nichtständigen Kommission überweisen. Es besteht indessen die Meinung, nichtständige Kommissionen eher ausnahmsweise, etwa bei grossen Revisionsvorlagen mit weitreichender Bedeutung (zum Beispiel neues Baugesetz, Steuergesetz, Finanzausgleichsgesetz), einzusetzen.

*e) Formen von Parlamentarischen Vorstössen: Einführung der Anmerkung*

Mit der Änderung der Kantonsverfassung im September 2000 legt der Landrat in einem Beschluss – und nicht mehr wie bisher in einem Gesetz – den Kantonssteuerfuss fest. Der Beschluss über die Festsetzung des Kantonssteuerfusses erfolgt auf der Grundlage des Voranschlages der Laufenden Rechnung für das erste Jahr sowie des Finanzplanes für die beiden anderen Jahre. Dieser Beschluss soll mindestens drei Jahre Gültigkeit haben.

Infolge dieser "Ausgaben- und Schuldenbremse" haben die Finanzpläne somit einen grösseren Stellenwert als bisher. Die Finanzpläne werden vom Regierungsrat erarbeitet und unterliegen dem Genehmigungsvorbehalt des Landrates. Bei der Genehmigung kann ein Finanzplan nicht geändert werden. Die parlamentarischen Möglichkeiten sollen nun mit der Einführung der Anmerkung erweitert werden. Die Anmerkung ist eine kurze Feststellung oder eine Anregung zum Legislaturprogramm, zur Jahresplanung, zum Finanzplan oder zum Rechenschaftsbericht des Regierungsrates beziehungsweise einer selbstständigen kantonalen Anstalt. Die Bedeutung der Anmerkung besteht somit darin, dass vor allem Differenzen zwischen den Absichten des Regierungsrates beziehungsweise der betreffenden selbstständigen kantonalen Anstalten und dem Willen des Landrates transparent gemacht werden. Neue Vorlagen, die von der Meinungsäusserung des Parlaments abweichen, werden speziell zu begründen sein. Mit der *Anmerkung* sollen somit die Einflussmöglichkeiten des Landrates auch bei der Planung verbessert werden.

## 4.2 Die wichtigsten Änderungen des Landratsreglementes

*a) Vorberatende Kommission*

Berührt ein Geschäft den Zuständigkeitsbereich mehrerer Fachkommissionen, bestimmt das Landratsbüro, um allfälligen Meinungsunterschieden zwischen den Fachkommissionen zuvorzukommen, in der Regel bereits im Zeitpunkt der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens beziehungsweise, sofern der Regierungsrat auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet, im Zeitpunkt der Verabschiedung der Vorlage an den Landrat, welche Kommission das Geschäft vorrangig zu beraten hat.

*b) Anmerkung*

Die vorberatende Kommission und einzelne Ratsmitglieder können in Form der Anmerkung Anträge stellen. Die Anmerkung ist spätestens zu Beginn der Sitzung beim Präsidium schriftlich zu hinterlegen. Über die Anmerkungen beschliesst der Landrat vor der Schlussabstimmung.

*c) Zusammensetzung der Kommissionen*

Da die Bedeutung der ständigen Kommissionen künftig zunimmt und nur noch ausnahmsweise nichtständige Kommissionen gewählt werden, muss der Landrat bei der Wahl der Kommissionen auf die Wahrung des Allgemeininteresses und eine einseitige Vertretung von Sonderinteressen vermeiden. Weiter ist im Landratsreglement nun der Grundsatz verankert, dass die Fraktionen einen Anspruch auf eine angemessene Vertretung in den Kommissionen haben. Weil sich ein Mandat nicht in Bruchstücke teilen lässt, ist nicht bei jeder einzelnen Wahl der Grundsatz der angemessenen Berücksichtigung der Fraktionsstärken mathematisch präzise umsetzbar. Es ist deshalb die Aufgabe des Landratsbüros, bei der Vorbereitung der Wahlen darauf zu achten, dass die angemessene Vertretung der Fraktionen insgesamt berücksichtigt wird.

*d) Konstituierung der Kommissionen*

Bisher hatte lediglich die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission die Möglichkeit, sich in Ausschüsse zu gliedern und diesen besondere Aufträge zu erteilen. Neu steht diese Möglichkeit allen Kommissionen offen. Die Fassung von Kommissionsbeschlüssen bleibt aber in allen Fällen der Gesamtkommission vorbehalten.

*e) Verhinderung*

Kann ein Kommissionsmitglied an den Kommissionsverhandlungen über längere Zeit nicht teilnehmen, reicht es beim Kommissionspräsidenten zuhanden des Landratsbüros seinen Rücktritt ein. Die Mög-

lichkeit einer Stellvertretung ist nicht vorgesehen. Bei den ständigen Kommissionen beantragt das Landratsbüro die Wahl eines neuen Mitgliedes, während es die Ersatzwahl in nichtständige Kommissionen selber vornimmt.

## 5. Schlussbemerkung

Die neue Landratsgesetzgebung wurde am 1. Juli 2004 in Kraft gesetzt.

Nicole Trippel

Mitarbeiterin Parlamentsdienst, Stans

E-mail: nicole.trippel@nw.ch



## Kanton Schaffhausen: Der Kantonsrat will die Aktionärsrechte selber ausüben

Das Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen (EKS AG) bleibt nach dem Willen des kantonalen Parlamentes weiterhin eine nach privatrechtlichen Grundsätzen geführte Aktiengesellschaft. Die Mitglieder des Kantonsrates möchten allerdings die den Aktionären zustehenden Rechte in Zukunft in eigener Kompetenz ausüben. Damit will sich der Schaffhauser Kantonsrat eine verstärkte Mitsprache in den strategischen Fragen über die weitere Entwicklung des kantonalen Elektrizitätswerks sichern. Mit äusserst knappem Mehr (32 zu 31 Stimmen) hat er am 21. Juni 2004 in erster Lesung einer Teilrevision des Elektrizitätsgesetzes zugestimmt und die Aktionärsrechte der EKS AG von der Regierung an das Parlament übertragen.

Anlässlich der zweiten Lesung der Revision des Elektrizitätsgesetzes will sich die SVP-Fraktion vehement für die klare Trennung von strategischer und operativer Ebene und für die Wahrung der demokratischen Rechte einsetzen. Aus diesem Grund soll in Zukunft auch der Verwaltungsrat der EKS AG vom Kantonsrat gewählt werden. Die SVP-Fraktion lehnt die jetzige Situation ab. Heute besitzt der Regierungsrat sämtliche Kompetenzen. Er wählt den Verwaltungsrat, bestellt die vom Werk zu erbringenden Leistungen und fungiert zugleich als Rekursinstanz.

Das Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen ist im Jahr 2000 im Hinblick auf den geplanten Zusammenschluss der an der Axpo Holding AG beteiligten Kantonswerke in der Form einer zu 100 Prozent dem Kanton gehörenden Aktiengesellschaft verstaatlicht worden. Die Aktien der EKS AG blieben bisher vollständig im Besitz des Kantons. In nächster Zukunft stehen dem EKS allerdings grosse Änderungen bevor. So will die Schaffhauser Regierung 25 Prozent der Aktien für 40 Mio. Franken an die Axpo verkaufen. Der Erlös soll in einen Infrastrukturfonds fliessen und für die Realisierung grösserer Infrastrukturprojekte verwendet werden. Im Weiteren haben zwischen der Stadt und dem Kanton Schaffhausen Gespräche stattgefunden, in denen über eine mögliche Fusion des kantonalen und des städtischen Elektrizitätswerks diskutiert wurde.

Nach dem Scheitern eines gemeinsam betriebenen Stromnetzes der NOK-Kantone unter dem Dach der Axpo Holding stellten die Sozialdemokraten, die Ökoliberale Bewegung und die Vertreterin des Grünen Bündnisses in der ersten Lesung zur Ände-

rung des Elektrizitätsgesetzes den Antrag, die EKS AG in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu verwandeln. Dieser Antrag wurde jedoch mit 41 zu 26 Stimmen abgelehnt.

Erna Frattini  
Kantonsratssekretärin, Schaffhausen  
E-mail: [erna.frattini@ktsh.ch](mailto:erna.frattini@ktsh.ch)



# Das Stadtberner Parlament (Stadtrat) setzt eine "Agglomerationskommission" ein

## 1. Agglomeration als Thema auf allen politischen Ebenen

Heute ist die *Gesellschaft in Bewegung*. Die Mobilität ist ein wichtiges Bedürfnis und die Anforderungen an die Lebensqualität steigen. Auch die Wirtschaft ist einem rasanten Wandel unterworfen. In dieser Entwicklung verschmelzen Stadt und Land immer mehr zu grossen Agglomerationsgebieten. Viele Aufgaben der öffentlichen Hand betreffen heute nicht mehr eine einzelne Gemeinde allein, sondern müssen regional gelöst werden. Besonders Fragen der Raumordnung und des Verkehrs bedürfen einer regionalen Planung und Abstimmung. Aber auch in der Kultur und in der Wirtschaftsförderung ist für gewisse Aufgaben ein regionaler Lösungsansatz von Vorteil.

Auf *eidgenössischer Ebene* hat der Bundesrat mit dem Bericht "Agglomerationspolitik des Bundes" (2001) ein klares Zeichen gesetzt: Der Bund will seine Tätigkeiten vermehrt auf die Agglomerationen ausrichten. Mit den beiden Instrumenten "Modellvorhaben" und "Agglomerationsprogramm" will er die Zusammenarbeit in den Agglomerationen unterstützen.

Das vom Regierungsrat des *Kantons Bern* im Jahr 2001 ausgelöste Projekt zur Erarbeitung einer "Agglomerationsstrategie Kanton Bern" soll Wege aufzeigen, wie die Zusammenarbeit in den bernischen Agglomerationen verbessert werden kann. Nebst der Region Bern laufen Teilprojekte der kantonalen Agglomerationsstrategie derzeit in den Regionen Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Interlaken.

## 2. Das Agglomerationsmodell der Region Bern

In der *Region Bern* wurde die Agglomerationsstrategie zusammen mit dem Kanton vom Verein Region Bern (VRB) initiiert, getragen wird sie aber auch von der Regionalen Verkehrskonferenz (RVK) und der Regionalen Kulturkonferenz (RKK). Damit sind auch schon die wichtigsten Politikbereiche angedeutet, die von den Agglomerationsstrukturen behandelt werden sollen: Raumordnung, Verkehr und Kultur. Im Weiteren dürfte die Wirtschaftsförderung über kurz oder lang dazu stossen.

Welches sind die Merkmale des Berner "Agglomerationsmodells"?

- Das politische Herz bildet der Regionalrat. Er besteht aus den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten aller Regionsgemeinden und fällt strategische Entscheide. Das Stimmrecht der Mitglieder des Regionalrats ist nach Einwohnerzahl gewichtet.
- Für die einzelnen Politikbereiche, z.B. für die Kultur, werden Kommissionen eingesetzt, in denen die Gemeinden, der Kanton und weitere Akteure vertreten sind. Sie bereiten die Geschäfte für den Regionalrat vor, arbeiten Verträge mit Leistungserbringern aus (z.B. Bernisches Historisches Museum) und bearbeiten Projekte.
- Die Gemeindeparlamente nehmen sowohl gegenüber dem Gemeinderat als auch gegenüber dem Regionalrat Informations- und Kontrollaufgaben wahr. Auf Gemeindeebene stehen ihnen Postulat, Interpellation und kleine Anfrage zur Verfügung. Auf Regionalebene wird die Einführung der Behördeninitiative und des Behördenreferendums diskutiert. In den Willensbildungsprozess auf regionaler Ebene können die Gemeindeparlamente im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren einbezogen werden.
- Das Volk erhält das Initiativrecht und kann gegen wichtige Entscheide des Regionalrats das Referendum ergreifen.

## 3. Agglomeration und Berner Stadtrat

Der *Stadtrat* (Parlament) der *Stadt Bern* hat sich schon früh mit der Agglomerationsfrage beschäftigt. So fand Ende 2002 eine Sondersession mit Referaten, Workshops und einer Podiumsdiskussion statt. Am 9. Januar 2003 hat die Fraktionspräsidentenkonferenz den Gemeinderat (Exekutive) beauftragt, dem Stadtrat einen Bericht "Agglomerationspolitik" vorzulegen, was am 3. Dezember 2003 geschah. Diesem Bericht kann zur Rolle des Parlamentes folgendes entnommen werden:

"Bei der Frage nach der Rolle der kommunalen Parlamente in einer Agglomeration mit verbindlichen Entscheidungsstrukturen ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass es sich beim hier diskutierten Modell nicht um eine Form freiwilliger Zusammenarbeit handeln würde, sondern um die rechtliche Verankerung interkommunaler, rascher,

verbindlicher und koordinierender Entscheidungsstrukturen im kantonalen Recht.

In denjenigen Bereichen, in denen die Gemeinden infolge Übertragung von Zuständigkeiten (Kompetenzen) auf den Regionalrat über keine eigenen Entscheidungszuständigkeiten mehr verfügen, entfallen auch die entsprechenden Entscheidungszuständigkeiten der kommunalen Parlamente. Diese sollen aber trotzdem sowohl horizontal (d.h. gegenüber dem Gemeinderat) wie auch vertikal (d.h. gegenüber dem Regionalrat) Informations-, Kontroll- oder Initiationsrechte wahrnehmen können."

Am 1. Juli 2004 diskutierte das Parlament der Stadt Bern den gemeinderätlichen Bericht und fasste folgende Beschlüsse:

1. Der Gemeinderat erstattet der zuständigen stadträtlichen Kommission mindestens zweimal jährlich und davon mindestens einmal schriftlich zuhanden des Stadtrats Bericht über die folgenden zwei Bereiche:

- a) Stand der aktuellen Agglomerationspolitik  
Insbesondere über:
  - bisherige und laufende Geschäfte von grösserer Tragweite
  - kommende Aufgaben und sich abzeichnende Probleme
  - Ziele der regionalen Institutionen (VRB/RVK/RKK) kurz- und mittelfristig
  - Position bzw. spezifische Ziele der Stadt innerhalb der Agglomeration/Region kurz- und mittelfristig

Der Gemeinderat bringt zudem bedeutende Themen der regionalen Institutionen rechtzeitig dem Stadtrat bzw. der für die Agglomerationspolitik zuständigen Kommission zur Kenntnis.

- b) Stand des Projekts Regionalrat  
Nebst dem formellen Projektstand interessiert insbesondere die vorgesehene materielle Ausgestaltung des Einbezugs bzw. der zukünftigen Stellung der Parlamente im Projekt Regionalrat (z.B. Möglichkeit des Initiierens von Geschäften im Regionalrat, direkt [Behördeninitiative] oder via Stadtvertreter/innen im Regionalrat [parlamentarische Vorstösse] oder die Möglichkeit des Referendums gegen Beschlüsse des Regionalrates [Behördenreferendum]).



2. Der Stadtrat setzt eine vorerst auf vier Jahre befristete nichtständige Kommission "Agglomerationskommission" als zuständige vorberatende Kommission für das Geschäft "Agglomerationspolitik" ein (gestützt auf Art. 76 GO und Art. 25 GRSR). Die Kommission besteht aus 9 Mitgliedern und setzt sich jeweils anfangs Jahr ihre Arbeitsschwerpunkte. Sie erstattet dem Stadtrat regelmässig Bericht.

Die Mehrheit der für die Vorberatung des Geschäfts zuständige Budget- und Aufsichtskommission BAK (ehemals GPK) hat dem Stadtrat beantragt, die BAK als zuständige Kommission für die Agglomerationspolitik einzusetzen. Der Stadtrat ist jedoch der Kommissionsminderheit gefolgt und hat eine nichtständige Spezialkommission eingesetzt. Dies unter anderem deshalb, weil sowohl die BAK als auch die Sachkommissionen schon mehr als genug mit anderen Aufgaben ausgelastet sind. Eine zusätzliche Aufgabe käme daher entweder zu kurz oder es würden Fehler eintreten. Nur eine Spezialkommission könne am

besten abwägen, welche Vorgehensvarianten am geeignetsten sind und welche Kontakte sorgfältig angegangen werden sollen. Die Spezialkommission würde über keine Entscheidbefugnisse verfügen, sondern könnte nur Empfehlungen abgeben. Deshalb sei auch die parteipolitische Zusammensetzung nebensächlich. Weiter könne sich die Spezialkommission stellvertretend für den Stadtrat mit Vertretungen von Legislativen aus der Agglomeration vernetzen und austauschen sowie Fragestellungen, Bedürfnisse und Kritiken aufnehmen. Sie würde damit einen wichtigen Beitrag zur besseren Verständigung über die Stadtgrenzen hinaus leisten. Schliesslich könne nur eine solche Kommission garantieren, dass der Stadtrat die Übersicht über die Aktivitäten des Gemeinderats behält, dass die relevanten Entwicklungen tatsächlich bearbeitet werden und die Gesamtstrategie nicht aus dem Blick gerät. In der Stadt Bern stehen diesen Herbst Gemeindewahlen an. Das Parlament wird neu gewählt und anschliessend werden die Kommissionen neu bestellt. Nebst den drei Sachkommissionen und der BAK (= vier

ständige Kommissionen) sowie der nichtständigen Umsetzungskommission NSB (für die Begleitung und Umsetzung der Neuen Verwaltungsführung zuständig) wird dann eine weitere nichtständige Kommission "Agglomerationskommission" eingesetzt, die sich ausschliesslich mit Fragen der Agglomerationspolitik und -strategie befassen wird. Der genaue Auftrag wird bis zur Einsetzung der Kommission Mitte Januar 2005 vorliegen.

#### Quellen:

- <http://www.regionbern.ch/d/Agglomerationsstrategie/>
- Bericht "Agglomerationspolitik" des Gemeinderates der Stadt Bern vom 3.12. 2003
- Diverse Unterlagen des Ratssekretariates der Stadt Bern (ratssekretariat@bern.ch)

Denis Forter  
Ratssekretariat der Stadt Bern  
E-mail: ratssekretariat@bern.ch

## HINWEISE – POUR EN SAVOIR PLUS

# Denise Buser: Kantonales Staatsrecht: Rezension von Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Seit Zaccaria Giacometti im Jahr 1941 seine Gesamtdarstellung des Kantonalen Staatsrechts publizierte, wurden in der Mehrzahl der Kantone die Verfassungen einer Totalrevision unterzogen. Volksrechte, aber auch Organisationsformen haben wichtige Änderungen erfahren und aus der Revision der Bundesverfassung von 1999 gingen die Kantone gegenüber dem Bund gestärkt hervor.

Die von Dr. iur. Denise Buser, Lehrbeauftragte für kantonales öffentliches Recht an der Universität Basel und Mitglied des Verfassungsrates von Basel-Stadt verfasste Einführung in das kantonale Staatsrecht ergänzt das Werk von Giacometti, indem es einen aktuellen und systematischen Überblick über den jetzigen Stand dieses Rechtsgebietes gibt. Buser verzichtet weitgehend auf synoptische Gegenüberstellungen und verweist dazu auf die seither zahlreich erschienenen Aufsätze und Studien zu Teilgebieten des kantonalen Staatsrechts, welche solche Darstellungen in tabellarischer Form bieten. Dafür erläutert das neue Werk eingehend die Gemeinsam-

keiten und Unterschiede der kantonalen Rechtsordnungen aus deren Perspektive, das Verhältnis der Kantone zum Bund sowie zu anderen Kantonen und insbesondere auch zum Ausland. Gerade hier füllt es eine Lücke, die bei Giacometti eher zu kurz gekommen ist. Die Baslerinnen scheinen diesbezüglich offenbar etwas sensibilisierter zu sein, als die Bündner.

Auch wenn sich das neue Werk primär an Studierende der Jurisprudenz richtet, werden es auch Mitglieder von Parlamenten und Mitarbeitende von kantonalen und kommunalen Verwaltungen, die sich mit den wesentlichen Grundsätzen des kantonalen Staatsrechts auseinandersetzen wollen, mit Gewinn lesen. Dass das Herz Denise Busers für die Kantone schlägt, schimmert vom Anfang bis zu Ende diskret und sympathisch durch.

Insgesamt ist das leicht lesbare und auch für juristische Laien verständliche Werk eine hilfreiche und praktische Einführung in die "Gehobene Staatskunde" und es bleibt zu hoffen, dass bis zu einer neuerlichen Aktualisierung dieser Materie nicht

wieder sechzig Jahre ins Land – das heisst: in die Kantone – gehen.

**Kantonales Staatsrecht: eine Einführung für Studium und Praxis / Denise Buser. - Basel : Helbing und Lichtenhahn, 2004. - XIV, 191 S. ; 24 cm ISBN 3-7190-2278-1 Pp. : EUR 37.00, sfr 59.00**



# 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: 043 259 20 07, F: 043 259 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, Ringengässchen 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

### **Kantonsrat 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, Parlamentssekretärin, Parlament Köniz, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, 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, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, E: monika.portmann@StadtLuzern.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