

November 2004 – Nr. 3 – 7. Jahrgang  
Novembre 2004 – No. 3 – 7ème année  
Novembre 2004 – No. 3 – 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

Jahresversammlung 2004:

Die Mitwirkung der Parlamente bei der politischen Planung

Assemblée annuelle 2004:

La participation des parlements à la planification politique

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Kanton Obwalden, Kanton St. Gallen, Stadt Bülach



<b>Editorial: Abschied von Jean-François Leuba / Mitwirkung der Parlamente bei der politischen Planung</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema</b> <b>Die Mitwirkung der Parlamente bei der politischen Planung</b> <b>La participation des parlements à la planification politique</b>	<b>Seite 4</b>
Jürg Stöcklin: Politische Planung im Kanton Basel-Stadt: Rolle des Parlaments	Seite 4
Pascal Sciarini: La participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands	Seite 6
Kurt Nuspliger: Politische Planung im Kanton Bern: Die Mitwirkung des grossen Rates bei der politischen Planung	Seite 8
Werner Carobbio: La partecipazione del Gran Consiglio alla pianificazione politica in Ticino	Seite 12
Martin Graf: Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung	Seite 14
Pascal Sciarini: La participation des parlements à la planification politique – Bilan et perspectives	Seite 16
<b>Mitteilungen - Nouvelles - Notizie</b>	
Parlamentsreform im Kanton Obwalden: Vernehmlassungsverfahren	Seite 21
Kantonsrat St. Gallen: Änderung der Bestimmungen über den Sessionsrhythmus	Seite 23
Stadt Bülach: Volksinitiative „Stadt ohne Parlament“	Seite 24
<b>Hinweis – Pour en savoir plus</b>	
Preisausschreiben der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen / Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires	Seite 26
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	

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



# Abschied von Jean-François Leuba

Am 22. Oktober 2004 ist alt Nationalratspräsident Jean-François Leuba im Alter von 70 Jahren unerwartet gestorben. Politik war für ihn Berufung und Beruf zugleich. Er war von 1978 bis 1990 Waadtländer Staatsrat und von 1987 bis 1998 Mitglied des Nationalrates, den er 1995/96 mit Auszeichnung präsidierte. Jean-François Leuba war für mich der Inbegriff des gescheiterten, konsequenten, standhaften, stets kollegialen und allseits geachteten Waadtländer Liberalen, dessen Auftritte immer beeindruckten und dem die Pflege der politischen Kultur in unserem Land ein Herzensanliegen war. Was Jean-François Leuba am 4. Dezember 1995 kurz nach seiner Wahl zum Nationalratspräsidenten sagte, ist heute aktueller denn je und wirkt fast wie ein politisches Vermächtnis: "Je souhaite enfin que dans les affrontements nécessaires, chacun combatte les thèses de l'adversaire, et non l'adversaire lui-même, tant il est vrai que l'on doit toujours présumer que celui auquel on s'oppose est sans doute dans l'erreur, mais qu'il est de bonne foi. Seul le respect de l'adversaire permet la solution commune nécessaire dans une démocratie moderne et référendaire." Jean-François Leuba hat sich während seines langen und erfolgreichen politischen Wirkens stets zu diesem Leitsatz bekannt und danach gehandelt. Dass ihm für die Jahre 1997 bis 2002 das politisch höchst anspruchsvolle Amt des Präsidenten der "Assemblée interjurassienne" anvertraut wurde, ist einer der vielen Beweise dafür, wie sehr man sein Talent schätzte, mit Intelligenz und Witz den Diskurs unter Andersdenkenden in Gang zu bringen, den Kompromiss zu suchen und tragfähige Lösungen zu finden. Als Jurist und Praktiker des Staatsrechts hat sich Jean-François Leuba auch immer wieder intensiv mit Fragen der Gewaltenteilung, insbesondere mit der Rolle des Parlaments befasst. Er war von 1997 bis 1999 der erste Präsident unse-

rer Gesellschaft und hat deren Zielsetzungen massgebend mitbestimmt. Wir haben ihm viel zu verdanken und werden ihn nicht vergessen.

## Mitwirkung der Parlamente bei der politischen Planung

Das dritte Heft des laufenden Jahrgangs ist dem Thema der diesjährigen Tagung unserer Gesellschaft gewidmet, die am 11. September 2004 in Bellinzona stattgefunden hat. Wie namentlich die nationalrätliche Debatte zum Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 gezeigt hat, tun sich die Parlamente immer noch ausserordentlich schwer damit, ihre Kompetenzen bei der politischen Planung wirksam und im staatsrechtlichen Einklang mit den verfassungsmässigen Leitungsfunktionen der Exekutiven wahrzunehmen. Dass es der Bundesversammlung nach dem eher peinlichen rhetorischen Hornbergerschiessen in der Junisession 2004 versagt bleibt, an der politischen Planung der Legislatur 2003-2007 förmlich mitzuwirken, wie Art. 173 Abs. 1 Bst. g der Bundesverfassung und Art. 28 des Parlamentsgesetzes es eigentlich verlangen, ist kein Ruhmesblatt. Man versteht den Ärger von Ständerat Franz Wicki, der als Berichterstatter am letzten Sessionstag nicht ohne Bitterkeit unter Hinweis auf die gegenwärtig um sich greifende politische Polarisierung feststellte, mit seinem Nichteintretensentscheid habe der Nationalrat der Regierung, die das Parlament selbst gewählt habe, bei der Legislaturplanung sowohl die Unterstützung versagt als auch die Bereitschaft zu einer konstruktiven Mitgestaltung verweigert.

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Bundesversammlung (und Sekretär unserer Gesellschaft), analysiert die Gründe, die zum Scheitern der Legislaturplanungsvorlage 2003-2007 geführt haben und zeigt Wege auf,

wie das Verfahren optimiert werden könnte. Prof. Dr. Pascal Sciarini vom IDHEAP Lausanne setzt sich in seinem ersten Beitrag mit den Planungskompetenzen der Westschweizer Parlamente auseinander, während er in seinem zweiten Beitrag eine Bilanz der verschiedenen Formen der parlamentarischen Mitwirkung zieht. Werner Carobbio, a. Nationalrat und erster Vizepräsident des Tessiner Grossen Rates, erläutert die aktuelle Praxis im Kanton Tessin. PD Dr. Jürg Stöcklin, Mitglied des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, erklärt den Politikplan des Kantons Basel-Stadt und dessen Behandlung im Parlament. Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern, stellt die staatsrechtlichen Grundlagen der politischen Planung im Kanton Bern dar, der hier eine Pionierrolle spielte, und würdigt sie aus der parlamentarischen Praxis. Allen Referenten sei an dieser Stelle nochmals herzlich für ihre äusserst wertvolle Mitwirkung an unserem diesjährigen Kongress gedankt.

Politische Planung heisst relevante Zusammenhänge zwischen den verschiedenen staatlichen Aufgabenbereichen und ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft aufzeigen, dabei Prioritäten setzen, Ressourcen zuordnen und die dafür geeigneten Massnahmen vorbereiten. Dabei haben die Parlamente als demokratisch legitimierte Behörden selbst dann substantiell mitzuwirken, wenn die Staatsleitungsfunktionen von Verfassungs wegen in erster Linie der Exekutive obliegen.



Prof. Dr. Ulrich Zimmerli  
a.Ständerat  
Präsident SGP

## IMPRESSUM

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

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

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

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

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 28. Februar 2005. 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

Délaï rédactionnel du prochain numéro: 28 février 2005.

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: 28 febbraio 2005.

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).



# Politische Planung im Kanton Basel-Stadt: Rolle des Parlaments

PD Dr. Jürg Stöcklin, Grossrat\*

## 1. Einleitung

Aus dem Charakter der politischen Planung ergibt sich, dass bei dieser Exekutive und Legislative zusammenarbeiten müssen. Das Baselstädtische Recht weist dabei dem Regierungsrat die Hauptverantwortung zu, indem im § 3 des "Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung" dieser verpflichtet wird, die hauptsächlichsten Ziele des staatlichen Handelns festzulegen und in allen wichtigen Bereichen zu planen. Bis ins Jahr 2000 bestanden die Planungsinstrumente des Regierungsrats aus dem *Finanzplan*, der zusammen mit der *Investitionsplanung* dem Parlament (Grosser Rat) zur Kenntnis gebracht wurde. Es gab dazu zwar jeweils eine parlamentarische Debatte, welche von den Fraktionen und Parlamentariern benutzt wurde, um der Regierung mehr oder weniger dezidiert ihre Meinung zu Planungsfragen kund zu tun. Die Debatte hatte jedoch keine weiteren Konsequenzen, weil das Parlament über keine parlamentarischen Instrumente verfügte, um auf die Planungsinhalte einwirken zu können und damit auch wenig Möglichkeiten besass, als Parlament eine abgestimmte, d.h. auf Mehrheiten beruhende Meinung zu artikulieren. Neben dem Finanz- und Investitionsprogramm legte die neu gewählte Regierung jeweils ein mehrjähriges Regierungs- bzw. Legislaturprogramm vor. Dieses enthielt jedoch nur ausgesuchte Schwerpunkte und wurde vom Grossen Rat nie diskutiert, bzw. diesem höchstens informell zur Kenntnis gebracht. Im Selbstverständnis des Parlaments spielten deshalb Planungsfragen eine untergeordnete Rolle, bzw. sie wurden weitgehend dem Regierungsrat überlassen.

## 2. Der Politikplan: ein neues Planungsinstrument

Dies änderte sich rasch, als der Grosse Rat 1997 die Reformkommission 1 einsetzte, welche sich mit eingebrachten Vorstössen und einem Bericht der Geschäftsprüfungskommission zur Verwaltungs- und Staatsreform zu befassen hatte. Als eines von mehreren zentralen Anliegen der Reform formulierte diese Kommission die Forderung, dass "die politische Steuerungsrolle des Grossen Rats auf der strategischen und mittelfristigen Ebene gestärkt werden (muss), und das Parlament daher verstärkt in den Prozess der Planung staatlicher Aufgaben einzubeziehen ist, und deshalb die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament im Bereich der Planung neu zu gestalten sei" (1. Zwischenbericht der Reformkommission vom Dez. 1999). Gleichzeitig ging die Reformkommission daran, das Instrumentarium der parlamentarischen Interventionsmöglichkeiten zu erweitern und seine Infrastruktur (Parlamentsdienste) und Organisation (Einführung ständiger Kommissionen) zu verbessern. Diese Anliegen waren eine Folge der im Kanton BS ins Auge gefassten Modernisierung der staatlichen Verwaltungstätigkeit (NPM) durch die Regierung und der Mängel der bisherigen Planung. Als wichtigste Mängel der bisherigen Planung im Kanton muss ihre Finanzlastigkeit (1), die fehlende Verknüpfung der Planung (Ziele und Massnahmen) mit den Finanzen (2), die kaum vorhandene politische Diskussion über langfristige Politikziele (3) und das nur wenig in die politische Planung einbezogene Parlament (4) genannt werden. Zwischen Regierungsrat und Parlament bestand in dieser Hinsicht weitgehende Übereinstimmung. Bereits 2001 wurde deshalb die Einführung eines neuen Instruments der Mittelfristplanung, der **Politikplan** beschlossen. § 3 des obgenannten Organisationsgesetzes wurde um einen Absatz 3 ergänzt:

*Abs. 3:*

*Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat jährlich eine umfassende mittelfristige Planung zur Kenntnis vor.*

Der jährlich jeweils auf 4 Jahre ausgelegte Politikplan ersetzt als wichtigstes politisches Steuerungsinstrument der Regierung die bisherigen Planungsinstrumente. Er ist ein Instrument der rollenden politischen

Planung und wird jedes Jahr neu aufgelegt, den jeweils neuen politischen und finanziellen Gegebenheiten angepasst, und bilanziert das Erreichte. In insgesamt 47 Politikfeldern (39 Politik- und 8 Ressourcenfelder) werden die politischen Ziele des staatlichen Handelns beschrieben und mit der Finanzplanung verknüpft. Der Politikplan enthält auch die für die staatliche Planung relevanten Rahmenbedingungen, Schwerpunkte der Regierungstätigkeit, die Struktur des Staatshaushaltes, sowie die Investitionsplanung.

## 3. Die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf den Politikplan

Der Politikplan wird dem Grossen Rat zur Kenntnis vorgelegt und in dessen ständigen Kommissionen vorberaten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sich der Rat auch tatsächlich mit den mittelfristigen Planungsinhalten beschäftigt. Die Debatte über den Politikplan im Parlament findet vor der jeweiligen Budgetdebatte statt und sollte dieser politisch übergeordnet sein. Mit dem neu eingeführten Instrument des **Planungsauftrags** kann der Grosse Rat (seine Kommissionen, Fraktionen oder einzelne Ratsmitglieder) den Regierungsrat beauftragen, bei der mittelfristigen Planung Veränderungen vorzunehmen. Da zwischen Politikplan und Budget eine enge Beziehung besteht, können dem Regierungsrat auch im Hinblick auf die Ausgestaltung des zukünftigen Budgets Planungsaufträge erteilt werden. Im Unterschied zu früher, besitzt der Grosse Rat damit über ein parlamentarisches Instrument, mit welchem er bereits vor der Erarbeitung eines folgenden Budgets dem Regierungsrat Aufträge erteilen kann, wie dieses auszugestalten ist. Da die Budgethoheit beim Parlament liegt, haben Planungsaufträge, welche auf ein folgendes Budget zielen, Weisungs- und nicht wie andere Planungsaufträge Richtliniencharakter.

Kontrovers wurde und wird die Frage diskutiert, ob das Parlament den Politikplan - statt zur Kenntnis nehmen - genehmigen sollte, oder allenfalls sogar gewisse seiner Teile vom Parlament zu beschliessen wären. Die ursprüngliche Haltung der Reformkommission 1 zu dieser Frage war, dass mit der Behandlung des Politikplans in den ständigen Kommissionen und mit dem Instrument des Planungsauftrags die

\* Jürg Stöcklin war während mehreren Jahren Präsident der Reformkommission 1 des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt, welche sich mit der anstehenden Parlaments- und Verwaltungsreform beschäftigt hat.



Einflussmöglichkeiten des Parlaments ausreichend gesichert sind. Das Parlament, das selbst ja über keine zentralisierten Planungsstäbe verfügt, soll den Politikplan zwar beraten und mit seinem Instrumentarium auch in der Lage sein, diesen zu beeinflussen und zu verändern. Aber das Parlament sollte sich den Politikplan nicht zu Eigen machen, da es durch seine ureigene Aufgabe nicht zu einer Selbstbindung auf mehrere Jahre hinaus in der Lage ist. Demgegenüber erhoffen sich andere eine grössere Verbindlichkeit der Debatte über den Politikplan durch eine Genehmigung oder gar eine Beschlussfassung. Tatsächlich tut sich der Grosse Rat noch schwer im Umgang mit dem neuen Instrument. Die ständigen Kommissionen haben noch wenig Erfahrung in der Diskussion mittelfristiger Planungsinhalte, und die ersten Debatten über den Politikplan haben keine grossen Wellen geworfen. Dies könnte sich ändern, wenn eine neu gewählte Regierung im ersten von ihr vorgelegten Politikplan deutlichere Akzente setzt. Dass für eine solche Diskussion der Politikplan durch seine Struktur und Inhalte ein ausgezeichnetes Instrument darstellt, ist aber klar.

sem Instrument vorliegen, und es sich in ständiger Entwicklung befindet. Dadurch, dass der Grosse Rat des Kantons BS kürzlich ein vom Regierungsrat vorgelegtes gesamtstaatliches Steuerungssystem wegen Vorbehalten einer Mehrheit zum vorgeschlagenen New Public Management (NPM) zurückgewiesen hat, ist allerdings auch die Abstimmung des Politikplans mit dem jährlichen Budget zu wenig klar geregelt. Politikplan und Budget sollten sich aufeinander beziehen und sich ergänzen. Diesbezüglich ist in den nächsten Jahren also noch etlicher Handlungsbedarf vorhanden. Der Politikplan als Planungsinstrument, der auch dem Parlament eine klar zugewiesene Rolle bei der Planung zuweist, dürfte aber kaum mehr grundsätzlich in Frage gestellt werden. Der Basler Grosse Rat hat in den letzten Jahren begonnen, seine Rolle in der kantonalen Politik mit deutlich mehr Selbstvertrauen zu spielen und sich zu diesem Zweck Ständige Kommissionen und einen wirkungsvollen Parlamentsdienst geschaffen. Man darf gespannt sein darauf, ob er es in den nächsten Jahren verstehen wird, seinen Einfluss auch im Planungsprozess zu verstärken.

#### 4. Ausblick

Bisher gab es drei Ausgaben des Politikplans. Inhaltlich wurde er von mal zu mal verbessert, d.h. inhaltlich erweitert und abstrakte Zielformulierungen durch konkretere ersetzt. Die Kritik, dass Zielformulierungen im Politikplan zu allgemein formuliert seien, ist einer der Vorbehalte, die diesem neuen Instrument gegenüber formuliert werden. Auf Verlangen des Parlaments (Planungsauftrag der Reformkommission, der Finanzkommission und der GPK) soll der Politikplan ergänzt werden durch ein Set von Kennzahlen und Indikatoren, die es erlauben sollen, staatliches Handeln besser zu beurteilen. Die bisher im Politikplan enthaltenen Kennzahlen sind noch zu Finanz- und Wirtschaftslastig. Kennzahlen zu sozialen und ökologischen Themen sind demgegenüber bisher erst wenige in den Politikplan integriert worden. Dabei werden solche Zahlen als strategische Führungsgrössen für die Politik und die Planung immer wichtiger und der Politikplan als rollendes Planungsinstrument ist der richtige Ort, um solche Informationen bereitzustellen. Der letztjährige Politikplan (2004-07) enthielt zum ersten Mal eine Rechenschaftslegung des Regierungsrats.

Unbefriedigend ist, dass der genauere Inhalt des Politikplans bisher gesetzlich kaum umschrieben ist. Dies mag sinnvoll sein, solange wenige Erfahrungen mit die-



# La participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands

Pascal Sciarini, Professeur, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

## 1. Introduction<sup>1</sup>

Fruit de l'organisation fédéraliste qui caractérise la Suisse, chaque canton constitue un système politique propre. Tirant profit de leur autonomie, les cantons s'organisent de manière indépendante et choisissent librement leurs autorités et la manière dont il distribue les pouvoirs entre elles (Aubert 1983).<sup>2</sup> Ceci débouche dans les faits sur une grande diversité d'organisation, soulignée par toutes les études comparées des cantons (voir notamment Bochsler et al. à paraître, Vatter 2001). Le domaine de la participation du parlement à la planification politique n'échappe pas à ce constat de diversité, même lorsque l'on se concentre sur les six cantons romands, comme c'est le cas dans la présente contribution.

Il importe aussi de souligner d'emblée que la situation de la participation du parlement dans la planification politique cantonale est relativement mouvante dans plusieurs cantons, soit sous l'effet du récent exercice de révision totale de la Constitution (Fribourg, Neuchâtel et Vaud), soit en raison de réformes à venir (par exemple, l'introduction de la nouvelle gestion publique dans le canton du Valais). Les changements en cours compliquent inévitablement l'exercice de présentation de "l'état des lieux" en la matière.

Ce texte présente tout d'abord les bases juridiques de la participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands, puis décrit les formes de cette participation et les différences inter-cantoniales existant en la matière.

## 2. Bases juridiques

Dans tous les cantons romands, le Conseil d'Etat s'est doté d'un instrument de planification politique, le plus souvent intitulé "programme de législature" (Germann et Weis 1995, Bochsler et al. à paraître). Dans

certains cantons, cet instrument existe depuis plus de 20 ans (Fribourg, Genève, Jura, Valais). Dans d'autres, il est plus récent (Vaud, Neuchâtel). De plus, et surtout, l'analyse révèle que le degré de développement du programme de législature varie beaucoup d'un canton à l'autre, notamment du point de vue de son contenu (priorisation et "transdépartementalisme" des objectifs), de son lien avec le plan financier, de son mode de préparation (top-down ou bottom-up), du contrôle de sa mise en œuvre, ou encore du rôle joué par le parlement dans sa préparation.<sup>3</sup> Relevons au passage le cas particulier du canton de Genève, dans lequel le programme de législature se résume à une allocution à valeur programmatique prononcée par le/la Président/e du Conseil d'Etat au début de chaque nouvelle législature ("discours de Saint-Pierre").

Dans tous les cantons, le principe d'une association, sous une forme ou l'autre, du parlement à la planification politique est ancré juridiquement. Dans trois cantons (Jura, Neuchâtel et Vaud), ce principe est désormais inscrit dans la Constitution cantonale. Dans les trois autres cantons (Fribourg, Genève et le Valais), il est décrit dans la loi sur l'organisation du parlement. A Fribourg, ce principe disposera dès janvier 2005 d'une base constitutionnelle avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale (art. 112c).

## 3. Formes de la participation du Parlement à la planification politique

### Initiative

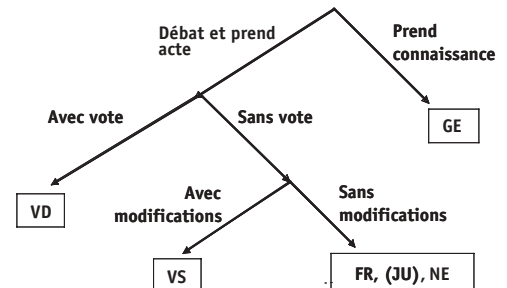
Notons pour commencer que dans aucun canton le Grand Conseil n'est consulté lors de la phase de préparation du programme de législature. Dans tous les cantons romands, le Grand Conseil intervient donc après que le programme a été entièrement rédigé par le Conseil d'Etat et son admini-

stration. Ceci n'est pas choquant, s'agissant d'un domaine dans lequel le droit d'initiative relève du pouvoir exécutif, mais cela confine naturellement le Grand Conseil dans une position réactive.

### Participation

Les formes d'intervention du parlement varient fortement d'un canton à l'autre (schéma 1).

Schéma 1: Formes de la participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands



Source: Curdy (2004)

Le degré minimum de participation consiste en la simple *présentation* par le Conseil d'Etat du programme de législature au Grand Conseil. C'est la forme utilisée dans le canton de Genève, où le Grand Conseil se contente d'écouter le discours de Saint-Pierre. Dans les autres cantons, le Grand Conseil *débat et prend acte* du programme. Sauf une exception (Jura), ce débat a d'abord lieu en Commission, puis au Plénum. Au Jura, le débat se limite à une prise de parole des chefs de groupe au Plénum.<sup>4</sup> Dans un seul canton (Vaud), le débat est ponctué par un vote de prise en acte, mais la portée d'un tel vote devra encore être précisée juridiquement.<sup>5</sup> Un certain flou juridique règne également à ce propos dans le canton de Neuchâtel. Un projet de loi en discussion prévoit que le Grand Conseil se

<sup>1</sup> Les informations présentées dans ce texte sont pour l'essentiel tirées d'un mémoire de diplôme de l'IDHEAP rédigé sous ma direction: Curdy, Yves (2004). *Les programmes de législature cantonaux: une analyse comparative des 6 cantons romands*. Mémoire présenté en vue de l'obtention du Mastère en administration publique, IDHEAP, août 2004. Les erreurs d'interprétation sont à ma charge.

<sup>2</sup> Le droit fédéral se contente de poser quelques principes élémentaires que les cantons doivent observer, comme le principe (d'Etat) démocratique.

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur ces différences, voir ma contribution de synthèse dans le présent numéro. Voir également <http://www.badac.ch/FR/news/communiqués/CP2fr.pdf>.

<sup>4</sup> Ce canton constitue à cet égard un cas intermédiaire, ce qui explique pourquoi il est cité entre parenthèses.

<sup>5</sup> Le programme de législature 2003-2007 a été élaboré avant que la nouvelle Constitution cantonale n'entre en vigueur. Le Conseil d'Etat élu en 2002 a pris l'initiative d'anticiper quelque peu cette entrée en vigueur et de préparer un programme de législature (Dépraz 2004: 264). La procédure d'élaboration du programme de législature devra être précisée dans la future loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE). Il en va de même de la notion de "prise en acte", qui devra être précisée dans la future loi sur le Grand Conseil (LGC). Il s'agira notamment de définir les conséquences d'un éventuel refus du programme par le Grand Conseil, qui aurait valeur d'un désaveu *politique* cinglant pour le nouveau Conseil d'Etat, mais dont les conséquences *juridiques* demeurent incertaines (Dépraz 2004: 263).



prononce, après débat, sur la prise en considération du programme de législature (art. 62a de la loi d'organisation du Grand Conseil).<sup>6</sup> Dans les autres cas, les plus fréquents, le débat ne conduit pas à un vote formel.

Dans un seul canton (Valais), la loi en vigueur stipule que "le Grand Conseil peut proposer au Conseil d'Etat des modifications matérielles et temporelles" du programme de législature (art. 97 al. 1 de la Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) du 28 mars 1996). L'exécutif est libre de prendre en compte ou non ces propositions. Dans les autres cantons (Fribourg, Neuchâtel, Jura), le Grand Conseil ne peut pas modifier le programme de législature.

Dans le canton de Fribourg, la Constituante a initialement envisagé de créer un nouvel instrument parlementaire, le décret de principe, qui aurait permis au Grand Conseil d'intervenir dans la définition des objectifs du programme de législature, ainsi que les principes et critères à respecter et les mesures qui s'y rapportent. Elle y a finalement renoncé et s'est contentée d'introduire le "mandat", au travers duquel le Grand Conseil pourra être amené le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine relevant des compétences de ce dernier (article 98 al 1 Cst FR (ROF 2004\_035)). A en juger par les travaux de la Constituante, il n'est toutefois pas prévu que ce nouvel instrument soit utilisé pour modifier les objectifs de la planification politique, mais plutôt pour corriger une ordonnance du Conseil d'Etat.

#### *Liens programme de législature - plan financier*

La discussion du programme de législature est désormais couplée à celle du plan financier qui s'y rapporte dans tous les cantons romands sauf deux: Genève et Jura. Dans ces deux derniers cantons, le Grand Conseil est certes amené à discuter le plan financier, mais il n'existe pas de lien direct entre les deux textes et la discussion du plan financier n'intervient pas en même temps que celle relative au programme de législature.

#### *Contrôle de la mise en œuvre du programme*

Dans deux cantons (Vaud et le Valais) le Conseil d'Etat est tenu d'informer chaque année le Grand Conseil sur le degré de réalisation du programme de législature.<sup>7</sup> Il en sera de même à Fribourg dès 2005 dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (art. 119). Dans les

autres cantons, le bilan est fait en milieu et en fin de législature (Fribourg jusqu'en 2005), ou en fin de législature seulement (Genève, Jura, Neuchâtel).

## 4. Synthèse

Sur la base des informations présentées dans ce texte, deux principaux enseignements peuvent être tirés. Premièrement, la participation du Grand Conseil à la planification politique semble à l'heure actuelle la plus développée dans les cantons de Vaud, Valais et Fribourg, puis de Neuchâtel et Jura, et clairement la moins développée à Genève. La prise en compte, en sus, du lien entre programme de législature et plan financier ne fait que confirmer ce "classement", puisque les deux cantons dans lesquels le parlement participe le moins (Genève, Jura) sont aussi ceux dans lesquels le programme de législature et le plan financier ne sont pas liés.

Deuxièmement, en dépit de la diversité existant d'un canton romand à l'autre en matière de participation du Grand Conseil à la planification politique, on peut néanmoins identifier une tendance assez générale au renforcement du rôle du parlement. C'est particulièrement le cas dans les cantons qui ont récemment procédé à une révision de leur charte fondamentale (Fribourg, Neuchâtel, Vaud), ou qui sont en train d'introduire la nouvelle gestion publique (Valais).

## Bibliographie

- Aubert, Jean-François (1983). *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*. Lausanne: Payot (2e éd.).
- Bochsler, Daniel, Koller, Christophe, Sciarni, Pascal, Traïmond, Sylvie et Ivar Trippolini (à paraître) *Les cantons suisses sous la loupe: autorités, personnel, finances*.
- Curdy, Yves (2004). *Les programmes de législature cantonaux: une analyse comparative des 6 cantons romands*. Mémoire présenté en vue de l'obtention du Mastère en administration publique, IDHEAP, août 2004 (manuscrit non publié).
- Dépraz, Alex (2004). "Parlement et gouvernement dans la nouvelle Constitution". In Moor, Pierre (éd.) *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*. Berne: Staempfli, pp. 251-266.
- Germann, Raimund E. et Katja Weiss (1995). *Les administrations cantonales: une vue comparative*. Berne: Haupt.

<sup>6</sup> Le premier débat parlementaire relatif au programme de législature s'est tenu en juin 2002. Il a duré onze heures et s'est terminé dans une certaine confusion: il était initialement prévu que le Grand Conseil vote sur la prise en considération, mais le Bureau a finalement préféré se rallier à la thèse défendue par les constituants, selon laquelle le vote du Grand Conseil s'accordait mal avec le droit d'initiative que la Constitution reconnaît au Conseil d'Etat en la matière. Le changement législatif en préparation prendrait donc le contre-pied de cette thèse.

<sup>7</sup> L'article 119 al. 3 Cst VD prévoit en outre qu'au cas où le Conseil d'Etat décide de modifier ses objectifs, il doit en faire part au Grand Conseil selon la même procédure que celle prévue pour l'adoption du programme.



# Politische Planung im Kanton Bern: Die Mitwirkung des Grossen Rates bei der politischen Planung

Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber

**Je planmässiger die Menschen vorgehen, desto wirksamer vermag sie der Zufall zu treffen.**

*Friedrich Dürrenmatt*

## 1. Grundsätzliche Aspekte

Planung ist der Versuch, künftige Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und zu beeinflussen. In der politischen Planung geht es darum, das Umfeld staatlichen Handelns auszuleuchten und in mittel- oder langfristiger Perspektive festzulegen, wie der Staat in grundsätzlicher Weise auf dieses Umfeld Einfluss nehmen kann. Die politische Planung gehört zu den staatsleitenden Funktionen, die der Exekutive und der Legislative gemeinsam zustehen. Die Hauptverantwortung für die politische Planung liegt bei der Exekutive. Das Parlament trägt eine Mitverantwortung für die politische Planung und soll mit geeigneten Instrumenten auf diese Planung einwirken können.

Das Wesen der Planung liegt in der Frühwarnung, in der Koordination, in der Steuerung und im frühzeitigen Versuch, Konsens über staatliches Handeln in längerfristiger Perspektive herzustellen. Politische Planung ist eine Methode zur besseren Problemanalyse und Problembewältigung durch die staatlichen Organe.

Zur politischen Gesamtplanung auf staatlicher Ebene gehören die Richtlinien der Regierungspolitik und der Aufgaben- und Finanzplan für dieselbe Vierjahresperiode. Diese sollen sachlich und zeitlich miteinander verknüpft werden. Auf diese Weise wird eine integrierte Aufgaben- und Ressourcensteuerung angestrebt. Die Richtlinien legen die politischen Leitlinien und die wichtigsten Ziele für die neue Legislaturperiode fest. Den Zielen sind prioritäre Massnahmen zugeordnet. Die Richtlinien geben ferner einen Überblick über die in der neuen Legislaturperiode geplanten Vorlagen.

Aufgrund verschiedener Entwicklungen gewinnen statistische Indikatoren an politischer Bedeutung. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, der Legislaturplanung für die Jahre 2003 bis 2007 einen Bericht über "Indikatoren als strategische Führungsgrössen für die Politik" beizugeben. In einzelnen Kantonen wird der Entwicklung von Indikatoren ebenfalls grosse Bedeutung beigemessen.

## 2. Der rechtliche Rahmen

Im Kanton Bern bestimmt der Regierungsrat "unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates" die Ziele des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die Tätigkeiten des Kantons (Art. 86 der Verfassung des Kantons Bern; KV BE, BSG 101.1). Der Grosse Rat ist in erheblichem Ausmass an der politischen Planung beteiligt. Er behandelt den Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik, den Finanzplan (nach neuer Gesetzgebung: Aufgaben- und Finanzplan) sowie weitere grundlegende Pläne in einzelnen Aufgabenbereichen (Art. 75 KV BE). Die Verfassung verzichtet darauf, in genereller Weise verbindlich festzulegen, in welchen Formen der Grosse Rat auf die Planungsgeschäfte einwirken soll. Im Vordergrund steht der Gedanke, dass das Parlament massgeblich am Planungsprozess beteiligt ist. Dieser setzt einen Dialog zwischen Parlament und Regierung voraus. Das Parlament soll Planungen initiieren, Eckwerte festlegen und allenfalls Vorentscheide fällen können. Das der Verfassung zu Grunde liegende Konzept der politischen Planung nimmt auf die spezifischen Qualitäten der Exekutive und der Legislative Rücksicht: Es ist flexibel, partizipativ und prozessorientiert.

Die politische Planung ist ein wichtiger Teil des Steuerungsprozesses, der sich am Regelkreismodell orientiert. Es besteht ein Zusammenhang zwischen Planung, Rechtsetzung, Ressourcensteuerung und Oberaufsicht des Parlaments.

Nach Art. 80 KV BE kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt einem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu. Neben den Motionen sind Aufträge im engeren Sinn im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht möglich. Der Grosse Rat kann im Bereich seiner Zuständigkeiten ferner Grundsatzbeschlüsse fassen. Grundsatzbeschlüsse des Grossen Rates sind referendumsfähig (Art. 62 Abs. 1 Buchstabe e KV BE).

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat in der Regel in den ersten sechs Monaten der Legislaturperiode den Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik, der nach den Vorschriften des Organisationsgesetzes erstellt wird (Art. 58 des

Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat, Grossratsgesetz; GRG, BSG 151.21). Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat gleichzeitig mit dem Voranschlag jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan, der nach den Vorschriften des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG) erarbeitet wird (Art. 59 GRG). Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat die Richtlinien der Regierungspolitik und den Aufgaben- und Finanzplan zur Kenntnisnahme. Auch besondere Berichte in einzelnen Politikbereichen werden dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet, wenn diese nicht Kraft besonderer gesetzlicher Vorschrift genehmigt werden müssen. In der Regel nimmt also der Grosse Rat von den Berichten des Regierungsrates bloss Kenntnis. Er kann diese Kenntnisnahme mit einer politischen Willensäusserung verbinden, in der er die Ablehnung oder die Zustimmung zum Ausdruck bringt.

In Art. 61 des Grossratsgesetzes ist ferner die "Planungserklärung" verankert. Mit diesem Instrument kann der Grosse Rat selbständig zu den Planungsberichten des Regierungsrates Stellung nehmen. Er signalisiert der Exekutive, in wie fern sie bei der Realisierung ihrer Absichten mit der Unterstützung des Parlaments rechnen kann. Die "Planungserklärung" ist nicht als Auftrag an den Regierungsrat, sondern als selbständige Stellungnahme des Parlaments konzipiert. Sie bringt den Gedanken des Planungsdialoges zwischen Legislative und Exekutive zum Ausdruck. In der Praxis kommt den Planungserklärungen des Grossen Rates allerdings eine erhebliche politische Bedeutung zu. Wenn der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht oder nicht in vollem Umfang erfüllen kann, wird er gegenüber dem Parlament begründungspflichtig. Der Regierungsrat, Kommissionen und Fraktionen sowie einzelne Regierungsmitglieder können Anträge zu Planungserklärungen einreichen. Der Grosse Rat kann diese Anträge abändern. Planungserklärungen gewinnen nur dann politische Verbindlichkeit, wenn sie von der Mehrheit des Grossen Rates überwiesen werden.





### 3. Die Instrumente des Parlaments

Der Grosse Rat verfügt über ein ansehnliches Instrumentarium zur Einflussnahme auf die politische Planung. Die einzelnen Artikulationsmöglichkeiten werden nachfolgend kurz erläutert.

#### 3.1 Kenntnisnahme

Der Grosse Rat kann die ihm vom Regierungsrat unterbreiteten Planungsberichte diskutieren und formell zur Kenntnis nehmen. Die mit der Diskussion im Parlament verbundene Auseinandersetzung hat einen hohen politischen Stellenwert. Eine Analyse der Debatte kann aufzeigen, ob die durch den Regierungsrat vorgelegten Ziele und Konzepte mehrheitsfähig sind. Allerdings ist einzuräumen, dass aus der Diskussion keine unmittelbaren rechtlichen oder politischen Verpflichtungen resultieren.

In der Praxis hat es sich gezeigt, dass die Kenntnisnahme – allenfalls die zustimmende Kenntnisnahme – eines Berichts des Regierungsrates im Grossen Rat als positives Signal für die weiteren politischen Arbeiten gewertet werden darf. Aus dem Verzicht auf den Einsatz weitergehender Instrumente – Planungserklärungen, Motionen – wird der Schluss gezogen, dass die im Bericht des Regierungsrates aufgezeigte politische Stossrichtung weitgehend unterstützt wird oder zumindest nicht auf Ablehnung stösst.

#### 3.2 Kenntnisnahme mit Planungserklärung

Die Planungserklärung ist eine selbstständige politische Willensäusserung des Grossen Rates. Mit der Planungserklärung signalisiert das Parlament der Exekutive, in welchen Bereichen es neue Aspekte in der politischen Planung berücksichtigt haben möchte. Die Planungserklärung entfaltet keine rechtliche Verbindlichkeit. Der Regierungsrat hat sich aber im weiteren politischen Prozess mit der Planungserklärung auseinanderzusetzen. Wenn er die Planungserklärung nicht oder nicht in vollem Umfang zu berücksichtigen gedenkt, hat er dies zu begründen. Planungserklärungen werden häufig eingesetzt und haben sich in der Praxis als wirkungsvoll erwiesen.

Parlamentarische Kommissionen geben in ihren schriftlichen Berichten manchmal neben oder an Stelle von Planungserklärungen auch Empfehlungen an den Regierungsrat ab.

Über Planungserklärungen wird einzeln abgestimmt. Sie werden formell nicht in einem Grundsatz- oder Planungsbeschluss zusammengefasst, zu dem eine Gesamtabstimmung durchgeführt werden müsste. Damit kann verhindert werden, dass eine Blockierungssituation entsteht, die zu einer Ablehnung des gesamten Pakets der Planungserklärungen führen könnte.

Bei der Behandlung der Richtlinien der Regierungspolitik 2003 bis 2006 hat der Grosse Rat beispielsweise Planungserklärungen zu den folgenden Bereichen beschlossen:

- Indikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung und Auflistung von konkreten Projekten zur Erreichung der Ziele;
- Aussagenkräftigere Verknüpfung von Ausgaben und Finanzen im Hinblick auf die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung;
- Ausbau der Regierungsrichtlinien zu einem langfristigen Planungsinstrument;
- Förderung des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums;
- Einflussnahme auf die Ausbildung im Gesundheitswesen.

#### 3.3 Aufträge

Nach Art. 80 KV Abs. 1 kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Dafür steht in erster Linie die Motion zur Verfügung. Mit der Motion beauftragt der Grosse Rat den Regierungsrat, "einen rechtsetzenden Erlass oder einen Beschluss auszuarbeiten, eine Massnahme zu ergreifen oder einen Bericht vorzulegen" (Art. 53 Abs. 1 GRG). Soweit der Grosse Rat zu entscheiden hat, kommt der Motion der Charakter einer Weisung zu. Wenn der Regierungsrat in der betreffenden Sache abschliessend zu entscheiden hat, hat der Auftrag nur die Bedeutung einer Richtlinie. Ein Auftrag mit Richtliniencharakter kann beispielsweise die Änderung einer Verordnung, einen Ausgabenbeschluss im Kompetenzbereich des Regierungsrates oder die Einflussnahme auf die durch den Regierungsrat zu setzenden Prioritäten bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zum Gegenstand haben. Die Richtlinie entfaltet politische Bindungswirkung, überlässt jedoch die Entscheidungsverantwortung dem Regierungsrat. Dieser hat einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung der Richtlinie.

Das Instrumentarium der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurde mit dem Auftrag im engeren Sinn ergänzt. Solche Aufträge sind zum Voranschlag, zum Aufgaben- und Finanzplan und zum Geschäftsbericht möglich (Art. 52 b GRG). Der Grosse Rat kann Aufträge nach Art. 52 b GRG abändern. Insofern unterscheiden sich solche Aufträge von den Motionen, die nur mit Zustimmung der Urheberinnen und Urheber geändert werden können.

#### 3.4 Grundsatzbeschluss

Der Grosse Rat kann im Bereich seiner Zuständigkeiten Grundsatzbeschlüsse fassen (Art. 80 Abs. 2 KV). Mit dem Grund-

satzbeschluss kann in der frühen Phase des politischen Prozesses auf ein Geschäft Einfluss genommen werden. Ein Grundsatzbeschluss kann frühe Weichenstellungen erleichtern. Es besteht aber auch die Gefahr, dass Beschlüsse in einem Zeitpunkt gefällt werden, in dem die sachliche oder politische Komplexität eines Gegenstandes noch nicht durchschaubar ist. Dies führte in mehreren Fällen dazu, dass von bereits gefällten Grundsatzbeschlüssen später wieder abgewichen werden musste – beispielsweise bei der Spitalplanung oder bei der Bereitstellung von Motorfahrzeugprüfungsanlagen durch eine Aktiengesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung. Diese Erfahrungen führten in jüngster Zeit dazu, dass das Parlament bei wichtigen Vorlagen auf einen Grundsatzbeschluss verzichtete – etwa bei der Auswahl des neuen Modells für die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung.

Ein Hauptproblem besteht darin, dass Grundsatzbeschlüsse im Kanton Bern immer dem Referendum und auch dem konstruktiven Referendum zugänglich sind. Dies ermöglicht es, dass Planungsbeschlüsse, die eigentlich vom Parlament ausgehen sollten, in einer frühen Phase zum Spielball politischer Interessen in Volksabstimmungen gemacht werden können, ohne dass die Verpflichtung bestünde, hinreichend präzise Aussagen über rechtliche, organisatorische und finanzielle Konsequenzen einer Planung zu machen.

### 4. Planung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Am 26. März 2002 stimmte der Grosse Rat dem Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) zu. Dieses Gesetz enthält die Grundsätze für die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Hinblick auf den 1. Januar 2005. Das Gesetz verpflichtet die Behörden auf die Einhaltung der folgenden Grundsätze: Führungsorientierung, Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung, Kosten- und Erlösorientierung. Das Gesetz enthält als neues Instrument den Aufgaben- und Finanzplan, der der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen dient. Der Aufgaben- und Finanzplan enthält für die Stufe Gesamtstaat unter anderem

- Aussagen über die Abstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik;
- Aussagen über die Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan und mit wesentlichen Sachplanungen;
- finanz- und wirtschaftspolitische Eckdaten;
- die Bilanz, die Verwaltungsrechnung, die Spezialfinanzierungen, die Besonderen Rechnungen, das Kreditwesen und die Mittelflussrechnung;



- die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung der Produktgruppen.

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat zur Folge, dass sich Regierung und Parlament vermehrt über grundsätzliche Fragen unterhalten werden. Die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung verläuft auf den Steuerungsschienen der Planung und der Budgetierung zwischen der Ebene der Wirkung und der Ebene der Leistung. Das Parlament sollte sich auf die Ebene der Wirkungen konzentrieren. Nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung müsste sich das Parlament auf das Grundsätzliche und das Wichtige beschränken. Bei allen Reformbestrebungen ist in Rechnung zu stellen, dass der Volksvertretung eine politische Rolle zukommt. Parlamentarische Steuerung ist kein technischer Prozess. Die staatspolitische Logik bewegt sich nicht in den Kategorien der Betriebswirtschaft, sondern in den Kategorien der politischen Auseinandersetzung, der Verständigung und des Konsenses. Das Parlament kann durch den besseren Einsatz mittel- bis längerfristiger Planungs- und Steuerungsinstrumente gestärkt werden. Hinzu kommen die parlamentarischen Interventionsinstrumente (Motionen, Aufträge im engeren Sinn, Planungserklärungen), intensivierete Prüfmechanismen (Berichte, Einsatz der Finanzkontrolle, Evaluationen), ausgebaute Informationsrechte und optimierte Strukturen des Parlaments.

## 5. Chancen und Risiken

Die Grenze zwischen parlamentarischer und exekutiver Planung lässt sich nicht scharf ziehen. Planung gehört zur koordinativen Staatsleitung, welche den beiden obersten politischen Behörden gleichermaßen zukommt. Wichtig ist dabei ist die Gesamtchau der Teilaufgaben von Parlament und Regierung. Das Parlament hat zahlreiche Gestaltungs- und Einflussinstrumente. Im Prozess der Gesetzgebung und bei der Genehmigung des Voranschlags kann es seinen Willen gegenüber der Exekutive durchsetzen. Bei der Planung geht es nicht um die abschliessende Durchsetzung des parlamentarischen Willens, sondern um frühzeitige Impulse an die Regierung. Dabei soll sich das Parlament darauf konzentrieren, zu den Schwerpunkten der politischen Planung und zu den grundsätzlichen Entwicklungslinien Stellung zu nehmen. Bei der Einflussnahme des Parlaments auf die politische Planung gilt es, Chancen zu nutzen und Risiken zu vermeiden.

### 5.1 Chancen

Bei der politischen Planung stehen die folgenden Chancen des Parlaments im Vordergrund:

#### 5.1.1 Früherkennungschance

Das Parlament kann sich bei der politischen Planung mit den langfristigen politischen Entwicklungslinien befassen. Dies bietet die Chance zu Weichenstellungen und zu Vorentscheiden in einem frühen Stadium des Willensbildungsprozesses.

#### 5.1.2 Gestaltungschance

Die Mitwirkung an der politischen Planung gibt dem Parlament die Chance, die Aufgaben- und Ressourcensteuerung frühzeitig zu beeinflussen. Das Parlament kann politische Signale geben, welche Staatsaufgaben neu oder umfassender wahrgenommen werden sollten und welche Mittel dafür einzusetzen sind; mit der Setzung von Prioritäten sind auch Aussagen über mögliche Verzichtspläne verbunden.

#### 5.1.3 Glaubwürdigkeitschance

Die Diskussion von Planungspapieren gibt dem Parlament die Gelegenheit, gegenüber der Bevölkerung zu zeigen, dass die Volksvertretung die langfristigen und grundsätzlichen Optionen staatlichen Handelns frühzeitig erkennt und diskutiert. Damit wird auch der Rahmen abgesteckt für die gesetzgeberischen Entscheide in der Tagespolitik.

### 5.2 Risiken

Die parlamentarische Einflussnahme auf die politische Planung ist auch mit Risiken und Fallen verbunden:

#### 5.2.1 Übersteuerungsfälle

Die politische Planung ist nicht das wichtigste Feld parlamentarischer Einflussnahme. Das Parlament muss vermeiden, im Planungsprozess widersprüchliche Signale abzugeben – beispielsweise die Annahme wesentlicher neuer Aufgaben zu verlangen bei gleichzeitiger massiver Kürzung der Mittel. Der Planungsprozess soll vereinbar sein mit den anderen parlamentarischen Aktivitäten.

#### 5.2.2 Reglementierungsfälle

Der Planungsprozess lebt vom Dialog zwischen Regierung und Parlament. Frühzeitige verbindliche Vorentscheide sind zu vermeiden. Wenn das Parlament eine Planung genehmigt, übernimmt es die Verantwortung für einen Gegenstand, den es im Einzelnen nicht beeinflussen kann. Deshalb bieten sich sanftere Einwirkungsmöglichkeiten an: Die bloße Kenntnisnahme eines

Planungsberichts belässt die Hauptverantwortung bei der Exekutive. Dieser können allenfalls mit Motionen in Teilbereichen Weisungen erteilt oder mit Planungserklärungen Impulse gegeben werden.

#### 5.2.3 Perfektionismusfalle

Planung muss mit Unsicherheiten leben. Das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld kann sich so rasch verändern, dass selbst mittelfristige Planungen überarbeitet werden müssen. Perfektionistisch ausgestaltete Instrumente des Parlaments verhindern deshalb eine sachgerechte Auseinandersetzung mit politischen Planungen. Im Bereich der politischen Planung sind frühzeitige und klare politische Signale zielführender als verbindliche Beschlüsse.

## 6. Schluss

Politische Planung hat auch mit Lernprozessen zu tun. Lernprozesse sind Reifungsprozesse. Politische Planung soll es ermöglichen, Fragen von vitaler Bedeutung für die Zukunft in einem Zeitpunkt zu traktandieren, in dem keine verbindlichen Beschlüsse gefasst werden müssen. Dies ermöglicht es den Fraktionen und den politischen Parteien, Zukunftsthemen zu diskutieren, bevor sie die politische Verantwortung für Beschlüsse wahrnehmen müssen. Veränderungen in der Demokratie brauchen Zeit. Die Auseinandersetzung mit der politischen Planung bietet die Möglichkeit, wichtige Themen in einer Phase zu diskutieren, in der noch keine formellen Entscheide nötig sind. Das Parlament sollte diese Chance nutzen.

### Literatur

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zürich 2003.

BRÜHLMEIER DANIEL/HALDEMANN THEO/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHEDLER KUNO, Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien 2001.

COTTIER THOMAS, Die Rechtsnatur "unverbindlicher" Entwicklungspläne – Zum Recht der Regierungsrichtlinien, Finanzpläne, Rüstungsprogramme und Gesamtkonzeptionen im Bund, in: ZSR 1984 I 386 ff.

EICHENBERGER KURT, Ohnmacht des Parlaments gegenüber der Politischen Planung? Der Gratweg zwischen Bindung und Offenheit, in: MARTIN LENDI/WOLF LINDER



(Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern/Stuttgart 1979.

EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002.

GRAF MARTIN, Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: THOMAS SÄGESSER (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 111 ff.

HARDMEIER SUSANNE, Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003/2, S. 79 ff.

KLÖTI ULRICH, Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess, Bern/Stuttgart 1986.

LANZ CHRISTOPH, Politische Planung und Parlament, Bern 1977.

MOOR PIERRE (éditeur), La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004.

MURALT HANNA, Der Bericht über die Legislaturplanung 1987 – 1991, Vorgehensweise - kritische Würdigung – neue Vorschläge, in: ZBI 91 (1990), S. 49 ff.

NUSPLIGER KURT, Regierung und Parlament, in: WALTER KÄLIN/URS BOLZ (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 149 ff.

NUSPLIGER KURT, Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen, in: PETER KNOEPFEL/WOLF LINDER (Hrsg.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Basel/Genf/München 2000, S. 79 ff.

NUSPLIGER KURT, Grundzüge der Behördenstruktur im Verfassungsrecht der Kantone, in: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1083 ff.

NUSPLIGER KURT, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, Bern 2004.

RHINOW RENÉ, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München, 2003.

SÄGESSER THOMAS (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bern 2000.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004.

ZIMMERLI ULRICH, NPM und die Rolle des Parlaments, Referat anlässlich der 34. Versammlung der Büros der Kantonsparlamente der Westschweiz, von Bern und des Tessins vom 4. Oktober 1997 in Bern, Bern 1997.

ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Bern 2000.



# La partecipazione del Gran Consiglio alla pianificazione politica in Ticino

Werner Carobbio, I Vicepresidente del Gran Consiglio

## 1. Premessa

La problematica della partecipazione dei legislativi alla pianificazione politica è questione squisitamente politica che coinvolge i rapporti fra esecutivi e legislativi. I primi hanno tendenza – questo almeno è il caso in Ticino – a mantenere di propria esclusiva competenza le scelte in materia di pianificazione politica, limitando la competenza dei legislativi a una semplice presa di conoscenza degli atti in questione attraverso una discussione senza voti conclusivi. I secondi con sempre maggiore insistenza rivendicano maggiori poteri in materia. Il moltiplicarsi dei tipi di pianificazione ha reso sempre più importante la definizione delle competenze fra esecutivi e legislativi, anche per le implicazioni che le stesse hanno sulle decisioni successive dei legislativi. Infatti a volte l'esecutivo – è il caso del Consiglio di Stato del Canton Ticino – durante i dibattiti su crediti o leggi specifiche invoca le indicazioni contenute nelle varie pianificazioni politiche, quelle sugli indirizzi, le linee direttive e il piano finanziario quadriennale in particolare, sulle quali i legislativi non hanno praticamente potuto influire o decidere. D'altronde tenuto conto del principio non contestato che il potere legislativo – il Gran Consiglio – costituisce l'organo superiore dell'assetto statale cantonale l'attribuzione allo stesso di una competenza decisionale in materia di pianificazione politica sembrerebbe rientrare nella logica del funzionamento stesso della democrazia e di corretti rapporti fra potere legislativo ed esecutivo.

## 2. Atti pianificatori e disposizioni legali relative

Nel caso del Canton Ticino gli atti pianificatori che sollevano il problema di una maggiore competenza del legislativo riguardano i rapporti:

- sulla pianificazione sociopsichiatrica (art.30, cpv 3 della relativa legge),
- sull'assistenza e cure a domicilio (art. 7, cpv 1)
- sulla legge sulla gestione finanziaria (art 30 cpv 3)
- sulla pianificazione cantonale (art 5, rapporto sugli indirizzi), linee direttive e piano finanziario quadriennale (art 7),

- sulla legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (art. 7).
- sulla pianificazione ospedaliera

Attualmente in base alle disposizioni di legge citate il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio i rapporti sulle varie pianificazioni per semplice discussione e presa di conoscenza. Rapporti che sono preventivamente esaminati dalle commissioni parlamentari competenti. Il risultato, in genere, sono lunghe discussioni senza conclusioni pratiche. I rapporti delle commissioni in qualche caso prevedono nelle conclusioni delle raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio di Stato che però non sono votate e non sono né vincolanti né impegnative per il Governo.

## 3. Iniziative per la modifica delle competenze

Negli scorsi decenni sono stati diversi i tentativi attraverso specifiche modifiche di legge di attribuire al Gran Consiglio competenze decisionali in materia di pianificazioni politiche. L'attenzione in genere si è concentrata sulla pianificazione politica, rapporto degli indirizzi, linee direttive e piano finanziario, sulla pianificazione ospedaliera e sociopsichiatrica.

Infatti fin dagli anni 80 sono stati sottoposti al parlamento diversi rapporti di minoranza per introdurre tale competenza decisionale del legislativo. Proposte che hanno sempre incontrato l'opposizione del Consiglio di Stato e della maggioranza del Parlamento cantonale che le ha sempre respinte.

L'argomento principale avanzato era di natura costituzionale oltre che di opportunità politica secondo la quale occorre lasciare completa libertà d'azione al Governo.

Occorre osservare che l'argomento costituzionale non trovava e non trova a mio parere giustificazione in nessuna disposizione né della vecchia costituzione né nella nuova del 1986. Anzi quest'ultima ribadisce all'art.59, cpv 1, lett.e che il Gran Consiglio decide i programmi attribuitigli per lesse, esamina quelli elaborati dal Consiglio di Stato e ne verifica l'attuazione. Appare quindi evidente che la questione delle competenze del legislativo in materia di pianificazione politica è squisitamente politica.

## 4. La svolta del 2001

Questa era la situazione per tutti gli atti pianificatori almeno fino all'anno 2001 quando il Gran Consiglio sulla base di un'iniziativa parlamentare elaborata dalla Commissione della Gestione, per altro avversata dal Consiglio di Stato, ha introdotto nella legge relativa alla pianificazione ospedaliera ai sensi della LAMAL per la quale il Consiglio di Stato allestisce e presenta al parlamento uno specifico messaggio la competenza del legislativo di approvarla, respingerla o modificarla sulla base di un rapporto commissionale.

## 5. L'iniziativa della Commissione della legislazione

Un'ulteriore passo per un rafforzamento delle competenze del legislativo in materia di pianificazione politica ha luogo in 24 febbraio 2003 con la presentazione da parte della Commissione della legislazione di un'iniziativa parlamentare generica per la modifica delle competenze del Gran Consiglio in materia di pianificazione sociopsichiatrica. Assistenza e cure a domicilio, pianificazione cantonale, rapporto sugli indirizzi, linee direttive e piano finanziario quadriennale e legge d'applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente.

Nell'ottobre del 2003 l'iniziativa della Commissione della legislazione è accolta dal plenum. Essa chiede di introdurre nelle relative leggi norme del seguente tenore:

- *il Gran Consiglio discute e approva o rinvia totalmente o parzialmente i rapporti sulla pianificazione che il Consiglio di Stato gli sottopone,*
- *con il rinvio totale o parziale al Consiglio di Stato è dato mandato di modificare gli atti pianificatori nel senso indicato dalla discussione parlamentare,*
- *è esclusa la presentazione per il voto di emendamenti agli atti pianificatori.*

Trattandosi di iniziativa generica spetta ora al Consiglio di Stato presentare le relative modifiche di legge. Esso ha tempo un anno per farlo.



## **6. Motivazioni politiche a favore di maggiori competenze dei legislativi**

L'attribuzione al legislativo di competenze decisionali in materia di pianificazioni politiche mira

- a rendere l'esame e la discussione degli stessi politicamente più significativi e più efficiente il lavoro parlamentare,
- a rafforzare la possibilità del parlamento di dare un suo preciso contributo alla definizione delle scelte in materia di pianificazioni cantonali,
- a rafforzare il carattere impegnativo delle varie indicazioni e proposte contenute negli atti pianificatori presentati dal Governo.

L'introduzione nel 2001 della competenza decisionale del Gran Consiglio in materia di pianificazione ospedaliera, per ammissione dello stesso Esecutivo cantonale, ha come logica conseguenza l'estensione della stessa a tutti gli altri atti pianificatori.

Come già detto il rafforzamento delle competenze del legislativo in materia di pianificazione politica è atto squisitamente politico. Non si tratta di interferire sulle competenze dell'esecutivo, né di intralciare il suo lavoro, ma di associare il legislativo alla definizione di atti che poi avranno riflessi e influssi sulle scelte specifiche, finanziarie o legislative.

Le modalità possono essere diverse. Del tipo di quelle proposte dall'iniziativa della commissione legislativa, oppure del tipo voto su mandati specifici al Governo (mozioni, o altro) o voto su decreti semplici.



# Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung<sup>1</sup>

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) und der Spezialkommissionen "Legislaturplanung" der Eidg. Räte

## 1. Aktueller Anlass: Das Scheitern der Legislaturplanung 2003-2007

Die Legislaturplanung gehörte bisher nicht zu denjenigen parlamentarischen Geschäften, welche in der Öffentlichkeit auf ein besonders grosses Interesse gestossen sind. In der Sommersession 2004 der Eidg. Räte war dies für einmal anders: Es hat doch für einiges Aufsehen gesorgt, dass der Nationalrat nach 16 Stunden Debatte den Bundesbeschluss über die Legislaturplanung in der Gesamtabstimmung abgelehnt hat. Zwar hat darauf der Ständerat seine Version der Legislaturplanung angenommen, mit dem Nichteintreten des Nationalrates in der zweiten Beratung war das Geschäft aber definitiv erledigt<sup>2</sup>. Es gibt also für die laufende Legislaturperiode *keine Mitwirkung* des Bundesparlamentes an der Legislaturplanung. Die neue Bundesverfassung und in der Folge das neue Parlamentsgesetz wollen aber gerade das Gegenteil, nämlich eine *qualifiziertere Mitwirkung* des Parlamentes an der politischen Planung. Dieser Auftrag von Verfassung und Gesetz wurde nicht erfüllt. Wo liegt die Ursache? Ist eine schlechte Formulierung des Auftrages schuld – das ist die menschlich nahe liegende Antwort! -, oder ist die Ursache doch bei denjenigen zu suchen, die den Auftrag nicht erfüllt haben?

## 2. Die Mitwirkung des Parlamentes an der Planung im Bund gemäss Bundesverfassung

Die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 sieht ausdrücklich vor: Die Bundesversammlung "wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit" (Art. 173 Abs. 1 Bst. g). Damit wird verdeutlicht, was sich bereits aus der parlamentarischen Stammfunktion der Gesetzgebung ergibt. Die

Gesetzgebung durch das Parlament steht erst am Ende eines längeren Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses. Im Laufe dieses Prozesses gibt es – lange vor der parlamentarischen Beratung – wichtige Vorentscheidungen und Weichenstellungen. Diese Entscheidungen können das spätere Endresultat massgeblich vorbestimmen, die späteren Beratungen des Parlaments präjudizieren. Als gesetzgebendes Organ muss das Parlament auf diese Vorentscheidungen im Gesetzgebungsverfahren wirksam Einfluss nehmen können. Konkretes aktuelles Beispiel: Der Bundesrat hat im Frühling 2004 beschlossen, das Projekt eines Sprachengesetzes zurückzustellen. Ein derartiger Planungsentscheid des Bundesrates kann nicht endgültig sein; das Parlament als zuständiges Organ für den Erlass eines Gesetzes muss in geeigneter Form einen anders lautenden Planungsentscheid fällen können.

## 3. Von der Kenntnisnahme begleitet mit Richtlinienmotionen zur Beschlussfassung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses

In welcher Form soll das Parlament Planungsentscheide fällen? Das traditionelle Instrument dafür ist die Motion. Dieses Instrument wurde bisher im Bund auch bei der Legislaturplanung angewendet. Das Parlament nahm bloss *Kenntnis* vom Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung, konnte aber mit dem Instrument der sog. Richtlinienmotion (Art. 45<sup>ter</sup> Abs. 2 GVG) *punktuell andere Planungsakzente* setzen. Mit dem neuen Parlamentsgesetz wurde dieses bisherige Verfahren – Kenntnisnahme und Motionen – ersetzt durch die Beschlussfassung über einen *einfachen Bundesbeschluss* über die Ziele der Legislaturplanung<sup>3</sup>. Folgende Gründe sprachen für diese Änderung:

1. Die formelle Kenntnisnahme blieb in jeder

Hinsicht unverbindlich<sup>4</sup>. Der Stellenwert der Debatte über den Bericht war dementsprechend gering; der damit verbundene Zeitaufwand erschien ungerechtfertigt. Der Stellenwert der parlamentarischen Debatte über die Legislaturplanung wird durch die Beschlussfassung über einen Bundesbeschluss erhöht. Die Beschlüsse sind politisch verbindlich und verpflichten den Bundesrat.

2. Die Auswahl der Richtlinienmotionen erfolgte weniger aufgrund einer gezielten Prioritätensetzung und einer gesamthafter Prüfung der Planung als aufgrund recht zufälliger Präferenzen der einzelnen Kommissionsmitglieder. Das Verfahren der Behandlung eines Bundesbeschlusses führt demgegenüber dazu, dass die *gesamte* Planung in ihren Zusammenhängen geprüft und dazu Stellung genommen wird. Dieses Verfahren ist Voraussetzung dafür, dass Prioritäten gesetzt werden können.
3. Das Verfahren der Behandlung der Richtlinienmotionen ist schwerfällig und unübersichtlich. Bei der letzten Legislaturplanung nach altem Recht im Jahre 1999 wurden 41 Richtlinienmotionen eingereicht, die jede für sich ein selbstständiges Geschäft darstellten und entsprechend behandelt werden mussten<sup>5</sup>. Demgegenüber erfolgt die Beratung des Bundesbeschlusses im gewohnten Verfahren der Behandlung eines Erlassentwurfs. Das normale Verfahren der Detailberatung erlaubt einen geordneten und transparenten Entscheidungsprozess<sup>6</sup>.

## 4. Die Rechtswirkung parlamentarischer Planungsbeschlüsse

Ein Planungsbeschluss in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses sieht in formaler Hinsicht mit seinen einzelnen Artikeln,

<sup>1</sup> Der Text des Aufsatzes entspricht mit geringfügigen redaktionellen Anpassungen dem mündlichen Referat an der Jahresversammlung der SGP in Bellinzona am 11.9.2004. Ergänzungen werden in Fussnoten beigefügt.

<sup>2</sup> Ablehnung des Bundesbeschlusses in der Gesamtabstimmung im Nationalrat am 7.6.2004 mit 87:64 Stimmen, Annahme im Ständerat am 10.6.2004 mit 29:5 Stimmen, Nichteintreten in der zweiten Beratung des Nationalrates am 16.6.2004 mit 112:64 Stimmen.

<sup>3</sup> Art. 146 ParlG. Es handelt sich dabei um einen Anwendungsfall des "Planungs- und Grundsatzbeschlusses" gemäss Art. 28 ParlG, welcher auch für sektorielle Planungen oder für die Planung einzelner Rechtsetzungsprojekte Anwendung finden kann. Dieses Instrument wurde auch früher schon gelegentlich verwendet, ohne dass es explizit vorgesehen gewesen wäre (Bundesbeschluss vom 3.6.1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1987 II 963; der vom Ständerat abgelehnte Entwurf des Bundesrates vom 27.1.1999 für einen Bundesbeschluss über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union, BBl 1999 3830).

<sup>4</sup> Die Kenntnisnahme wird allerdings in der Praxis häufig unzutreffend als Zustimmung ausgelegt. So kann man z.B. immer wieder hören, das Parlament habe den "Aussenpolitischen Bericht" des Bundesrates vom 15.11.2000 oder seinen "Sicherheitspolitischen Bericht" von 7.6.1999 "genehmigt". Mit dem Parlamentsgesetz abgeschafft wurde die durch eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23.6.1995 eingeführte Kenntnisnahme eines Berichtes "in zustimmendem oder ablehnendem Sinne" (Art. 44bis). Problematisch war dabei, dass das Parlament damit einen Bericht pauschal gutheissen konnte, ohne sich zu seinen einzelnen Elementen differenziert aussprechen zu können.

<sup>5</sup> Die Richtlinienmotionen konnten im Zweitrat jeweils erst in der nächsten Session behandelt werden. Die Abänderung einer Motion war nicht möglich. Das ParlG ermöglicht zwar jetzt die Abänderung, wodurch aber das Verfahren bei einer grösseren Anzahl von Richtlinienmotionen zusätzlich kompliziert würde. Das ParlG hat ferner die Minderheitsmotion abgeschafft, was im Kontext der Legislaturplanung zur Folge hätte, dass sich die Minderheiten nicht mehr äussern könnten.

<sup>6</sup> Die synoptische Darstellung der Mehr- und Minderheitsanträge (die sog. "Fahne") verschafft einen ungleich besseren Überblick, als dies bei einer Vielzahl einzelner Motionen möglich ist.



Absätzen und Litterae aus wie ein Bundesgesetz. Trotzdem hat er aber natürlich nicht dieselbe verbindliche Rechtswirkung wie ein Gesetz. Das Parlamentsgesetz definiert die Rechtswirkung wie folgt: "*Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind*" (Art. 28 Abs. 3).

Zwischen Vorentscheid und definitivem Entscheid liegt naturgemäss ein gewisser Zeitraum, während dem sich die Umstände ändern können. Abweichungen von einem Planungsbeschluss müssen folglich mit entsprechender Begründung möglich sein. Die formelle Rechtswirkung einer einzelnen Bestimmung eines Planungsbeschlusses entspricht der Rechtswirkung einer Motion.<sup>7</sup> Der Unterschied zwischen einfachem Bundesbeschluss und Motion liegt nur darin, dass der einfache Bundesbeschluss in einem qualifizierten Verfahren beschlossen wird und dadurch eine erhöhte politische Verbindlichkeit erhalten sollte.

## 5. Probleme bei der ersten Anwendung des neuen Verfahrens

Bei der erstmaligen Anwendung des neuen Verfahrens bei der Legislaturplanung 2003-2007 haben sich im Wesentlichen drei Problembereiche gezeigt:

1. Der Umfang der Debatte hat im Nationalrat jedes vernünftige Mass gesprengt<sup>8</sup>. Die nötige *Beschränkung auf das Wesentliche* könnte mit relativ einfachen Mitteln erreicht werden: mit einer Beschränkung der Gesamtrededzeit<sup>9</sup>, ev. verbunden mit einer Beschränkung des Antragsrechts auf die Fraktionen.
2. *Der zu abstrakte und damit zu unverbindliche Inhalt des bundesrätlichen Entwurfes für den Bundesbeschluss* (der Wortlaut findet sich in BBl 2004 1253). Im Bericht zum Parlamentsgesetz war das Problem bereits erkannt worden: "Die Wahl des richtigen Konkretisierungsgrades ist von grosser Bedeutung. Wenn die Ziele zu all-

gemein und zu vage formuliert sind, dann wird die Beschlussfassung darüber nichtsagend" (BBl 2001 3493). Beispiel einer derartigen nichtssagenden Zielsetzung: "Internationale Verantwortung wahrnehmen. Zur Erreichung des Ziels werden folgende Teilziele verfolgt: a) Prioritäten der schweizerischen Aussenpolitik umsetzen" (Artikel 9 des Entwurfes des Bundesrates). Einer der Gründe dieser Form von Zielsetzung ist auch im Wortlaut des Gesetzes selbst zu suchen, das "*die Ziele der Legislaturplanung*" zum Inhalt des Bundesbeschlusses macht (Art. 146 Abs. 1 ParlG) und damit Anlass bietet zu einer Auslegung, die mit den tatsächlichen Absichten des Gesetzgebers nicht in Einklang steht. Dieser wollte natürlich nach wie vor nicht nur allgemeine hehre Ziele definieren, sondern auch auf konkrete Gesetzgebungsprojekte Einfluss nehmen. Beispiel: Von politischem Interesse ist nicht die von allen geteilte Zielsetzung, "den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken" (Artikel 7 des Entwurfes des Bundesrates), sondern die umstrittene Massnahme, zur Erreichung dieses Zieles ohne weitere Verzögerung ein Sprachengesetz auszuarbeiten. – Zur Behebung dieses Missstandes wäre es nun natürlich ohne Weiteres möglich, auch das bisher in einem Anhang des bundesrätlichen Berichtes enthaltene konkrete Gesetzgebungsprogramm zum Gegenstand des einfachen Bundesbeschlusses zu machen.

3. Während es für die beiden bisher dargelegten Probleme relativ einfache Lösungen gibt, wird es beim dritten Problembereich etwas schwieriger. Das Scheitern der Legislaturplanung hat die aktuelle *Krise der Konkordanz* deutlich aufgezeigt. Die Ursache des Scheiterns sollte nicht im Verfahren und noch weniger in der Zuständigkeit des Parlaments gesucht werden. Die Ursache ist offensichtlich politischer Natur, auch wenn Politiker bei für sie unangenehmen Resultaten die Ursache dafür immer gerne im Verfahren suchen. Das hört sich manchmal an wie die Rechtfertigung eines Autofahrers, der zu schnell

in eine Kurve gefahren ist und dann den Grund für den dadurch verursachten Unfall nicht bei seinem Fahrverhalten, sondern in der Enge der Kurve oder in der ungenügenden Signalisation sucht ...

Die parlamentarische Beschlussfassung über die Legislaturplanung in der Form des Bundesbeschlusses würde an und für sich sehr gut in das schweizerische System der Konkordanzdemokratie passen<sup>10</sup>. Sie bietet Gelegenheit für die *Definition eines minimalen Konsenses in der Konkordanzdemokratie*. Konkordanz bedeutet, dass zwar einerseits jede an der Regierung teilnehmende Partei ihr Programm frei vertreten kann und nicht in ein Regierungsprogramm eingebunden wird, dass sich aber andererseits die Regierungsparteien um mehrheitsfähige Kompromisse bemühen. Das eine schliesst das andere nicht aus. Die Mehrheiten können von Thema zu Thema wechseln; es besteht aber ein allen Partnern gemeinsamer minimaler Konsens. Die Debatte um den Bundesbeschluss über die Legislaturplanung erlaubt das nötige Ringen um diesen Minimalkonsens. Wird der Bundesbeschluss abgelehnt und führt die Debatte also zu einem Nullergebnis, so hat auch dies seinen Wert: Die aktuelle politische Lage wird für die Wählerinnen und Wähler transparent gemacht: Der Minimalkonsens besteht nicht mehr, die Krise der Konkordanz wird offensichtlich.

Schlussfolgerung: Wegen des Scheiterns der parlamentarischen Legislaturplanung in der Sommersession 2004 sollte nicht "das Kind mit dem Bade ausgeschüttet", d.h. die Planungskompetenz des Parlaments überhaupt oder zumindest die neue Form der Beschlussfassung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses in Frage gestellt werden, wie das z.T. geschehen ist<sup>11</sup>. Gewisse Verbesserungen des Verfahrens sind bestimmt nötig und auch möglich; darüber hinaus aber kann und soll dieses Scheitern auch Anlass sein für Überlegungen über das Schicksal der Konkordanz: Entweder wird das Bemühen um eine Revitalisierung der Konkordanz verstärkt oder es wird ernsthaft nach einer Alternative zur Konkordanz gesucht<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> So auch bereits der Bundesrat in seinem Bericht vom 6.11.1985 zum Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1985 III 113.

<sup>8</sup> 16 Stunden für die erste Beratung, obwohl mitten in der Detailberatung die Behandlungskategorie in der Weise geändert wurde, dass die Fraktionen zu den Mehrheits- und Minderheitsanträgern der Kommission kein Rederecht mehr hatten. Es mussten 83 Anträge von Kommissionsminderheiten und 10 Anträge von Ratsmitgliedern behandelt werden.

<sup>9</sup> Ist die Gesamtrededzeit und damit die jeder Fraktion zur Verfügung stehende Rededzeit im Rat vom Beginn der Vorberatung in der Kommission an bekannt, so sind die Fraktionen gezwungen, sich bei der Antragstellung auf das Wesentliche zu beschränken, wenn sie ihre Anträge in genügender Weise begründen wollen.

<sup>10</sup> Andererseits gibt es *in einer parlamentarischen Demokratie* keine parlamentarische Beratung und Beschlussfassung über die einzelnen Elemente einer Legislaturplanung. Aufgrund des Ergebnisses der Parlamentswahlen und aufgrund der Aushandlung eines Regierungsprogramms durch die Partei- und Fraktionsspitzen wird eine parlamentarische Mehrheit gebildet, die der Regierung ihr Vertrauen ausspricht und sich damit auf das Regierungsprogramm verpflichtet.

<sup>11</sup> In der Sommersession 2004 wurden eine parlamentarische Initiative von SP-Nationalrat Rey (04.449) und eine Motion der SVP-Fraktion (04.3389) eingereicht, welche eine entsprechende Gesetzesrevision fordern; eine parlamentarische Initiative von CVP-Nationalrat Lustenberger (04.438) sieht in der Rückkehr "zum alten System" eine mögliche Lösung, falls kein anderer besserer "neuer Weg" gefunden wird. Die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte werden sich damit zu befassen haben. Die die Legislaturplanung vorbereitenden Spezialkommissionen beider Räte haben an Auswertungssitzungen im September 2004 mit klaren Mehrheiten beschlossen, den SPK zu empfehlen, an der Form des einfachen Bundesbeschlusses festzuhalten.

<sup>12</sup> Aber diese Alternative wird nicht zu finden sein. Ein grundlegender Systemwandel weg von der Konkordanzdemokratie zu einer Konkurrenzdemokratie mit Regierungsmehrheit und Opposition ist keine realistische Perspektive. Die Schweiz ist zur Konkordanz "verdammte", oder positiv gesagt: die Volksrechte, die Rechte des Parlamentes gegenüber der Regierung, die Rechte der einzelnen Parlamentsmitglieder, aber auch die Rechte der Kantone sind hoch entwickelt und allesamt erfahrungsgemäss nicht rückgängig zu machen. Eine über längere Zeit (Legislaturperiode) sowohl konstante als auch erfolgreiche Koalitionsbildung (auch eine sog. "reduzierte Konkordanz" ohne SP oder ohne SVP) ist unter diesen Umständen nicht möglich. Das politische System zwingt zur ständig neuen Konsenssuche mit von Thema zu Thema wechselnden Mehrheiten. Dass dieser Prozess manchmal einfacher und manchmal schwieriger ist, ändert nichts daran, dass er unvermeidbar ist.



# La participation des parlements à la planification politique – Bilan et perspectives

Pascal Sciarini, Professeur, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

## 1. Introduction

L'objectif de ce texte est double. D'une part, il vise à présenter un état des lieux du rôle joué par le parlement dans la planification politique, au niveau de la Confédération et dans les cantons suisses. Cet état des lieux porte essentiellement sur les dix cas (Confédération et neuf cantons – les six cantons romands ainsi que Bâle-ville, Berne et Tessin) qui ont fait l'objet d'un rapport lors de l'assemblée annuelle 2004 de la Société suisse pour les questions parlementaires.<sup>1</sup> Ponctuellement, j'élargirai néanmoins le champ empirique aux autres cantons suisses, en m'appuyant pour cela sur une enquête conduite en 2002 auprès des administrations cantonales par – et pour – la BADAC (Banque de données des cantons et des villes, cf. [www.badac.ch](http://www.badac.ch)), dont j'ai la charge à l'IDHEAP. Je précise en outre que je me concentre dans ce texte sur la planification politique générale (programme de législature). Je laisse donc de côté les autres formes de planification politique dans les politiques substantielles (par exemple, la planification hospitalière ou la planification en matière d'aménagement du territoire).

En sus de cet exercice de synthèse, ce texte est l'occasion d'une réflexion plus prospective à propos du développement futur de la participation des parlements à la planification politique. Comme on le verra, cette participation a été assez nettement renforcée dans la plupart des contextes au cours des dernières années, à commencer par le niveau fédéral. Cette évolution va-t-elle, respectivement doit-elle, se poursuivre? J'aimerais amorcer ce débat en l'intégrant dans une discussion du système de gouvernement existant en Suisse, au niveau fédéral et dans les cantons.

## 2. Bilan

La portée de la participation du parlement à la planification politique dépend à mon avis de deux critères complémentaires: d'une part, du degré de développement du programme de législature lui-même; d'autre part, des formes de participation à disposition du parlement. Examinons tour à tour ces deux aspects.

### 2.1 Degré de développement du programme de législature

L'affirmation selon laquelle la portée de l'intervention parlementaire en matière de planification dépend en premier lieu du degré de développement du programme de législature ne mérite pas une longue justification: si un programme de législature est très peu développé, par exemple parce qu'il s'agit d'un simple catalogue d'intentions et/ou qu'il est très peu contraignant pour le gouvernement, la portée de l'intervention parlementaire aura nécessairement aussi des conséquences mineures. En d'autres termes, et toutes choses égales par ailleurs, plus un programme de législature est développé, et plus l'intervention du parlement aura des conséquences significatives.

Les instruments de planification politique varient fortement d'un contexte à l'autre, à commencer par le nom qui leur est donné: plan politique, planification cantonale, lignes directrices, programme gouvernemental, programme de législature, etc. (dans ce texte j'utilise le terme "programme de législature"). Plus fondamentalement, les programmes se différencient fortement quant à leur degré de développement (ou de contrainte). Ce *degré de développement* dépend lui-même de différents critères, tels que le type d'élaboration du programme, son contenu, ou encore ses liens avec le plan financier:

1. Le processus d'élaboration du programme de législature est-il de type "top-down" ou "bottom-up". C'est-à-dire: est-il pensé, discuté et esquissé d'abord par le collège gouvernemental (avec l'appui de la Chancellerie) puis élaboré dans les Départements, ou l'administration joue-t-elle au contraire un rôle central déjà dans la phase initiale de préparation, le Conseil d'Etat intervenant seulement en bout de course?
2. Dans quelle mesure le programme lie-t-il le gouvernement, c'est-à-dire dans quelle mesure s'agit-il d'un programme contraignant pour le gouvernement ou au contraire d'une simple déclaration d'intentions? Le canton qui va – à ma connaissance – le plus loin en la matière est le canton de Vaud: à l'article 119 de la nouvelle Constitution VD, il est sti-

plulé que "Tous les membres du Conseil d'Etat sont liés par le contenu de ce programme". Cependant, la portée juridique de cette clause reste floue et on peut partir de l'idée que l'éventuelle sanction, en cas de non-respect, sera essentiellement politique (Dépraz 2004: 264). Un critère déterminant pour l'examen du degré de contrainte d'un programme est le contrôle qui peut être exercé, en aval, sur sa réalisation: existe-t-il un compte rendu annuel du degré de réalisation des objectifs? Si oui, les indicateurs y relatifs sont-ils mesurables?

3. Le contenu du programme de législature exprime-t-il une vraie vision politique du gouvernement (Conseil d'Etat ou Conseil fédéral) en tant que collège? La réponse à cette question dépend de deux critères au moins: la capacité à dégager des priorités et la capacité à dépasser le "départementalisme". Le programme exprime-t-il la capacité du gouvernement à dégager des priorités ou constitue-t-il au contraire un vaste catalogue d'objectifs divers et variés? Le programme traduit-il une vision politique supra-départementale ou est-il dominé par une vision départementaliste, avec des objectifs clairement liés aux départements?
4. Le lien entre le programme de législature et le plan financier. L'intégration des deux en un seul et unique document – ou à tout le moins l'établissement de liens étroits entre les deux – permet de confronter les objectifs et les mesures concrètes proposées aux engagements financiers qu'ils entraînent. Ceci permet, autrement dit, d'évaluer la faisabilité financière du programme.

Le *Tableau 1* présente une vue systématique du degré de développement du programme de législature dans les cantons suisses et au niveau de la Confédération en 2001. Les données sur les cantons ont été recueillies dans le cadre de notre enquête 2002 auprès des administrations cantonales (ESAC02, cf <http://www.badac.ch/FR/databank/cantons/2002/enquete/questions.html>). L'index que nous avons construit se base sur quelques uns des critères énoncés précédemment:

<sup>1</sup> Ce texte est ainsi redevable des informations fournies par les autres participants au débat, ainsi qu'au travail de mémoire rédigé sous ma direction à l'IDHEAP et portant sur les programmes de législature dans les cantons romands (voir Curdy 2004).





- existence d'un programme;
- existence d'un lien avec le plan financier;
- élaboration de type top-down;
- objectifs mesurables;
- possibilité pour le Grand Conseil d'adopter le programme par un vote formel et/ou de modifier le programme.

Notre index accorde un point pour chaque critère existant dans un canton donné (ou un demi-point dans certains cas-limites).

Ce graphique témoigne de la grande diversité existant en matière de programme de législature. En 2001, deux cantons ne connaissaient pas de programme (Saint-

Gall et Appenzell Rhodes Extérieures). Parmi les autres cantons, certains disposaient d'un programme fortement développé (Berne, Bâle-ville, Soleure), d'autres d'un programme très peu développé.

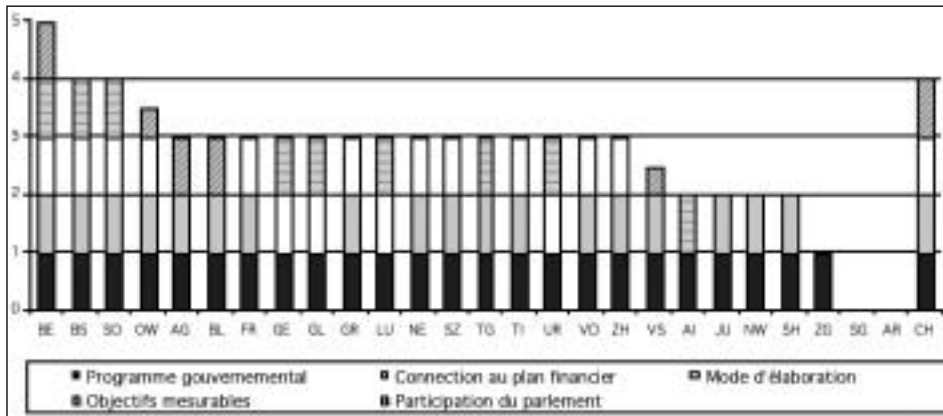


Tableau 1: Index de développement du programme de législature, état en 2001  
Source: www.badac.ch (mes ajustements)

## 2.2 Participation du parlement à la planification politique

J'en viens maintenant plus spécifiquement à la question qui était au centre des débats de l'Assemblée annuelle de la société des questions parlementaires, soit celle de la participation du parlement à la planification politique, en revenant d'abord brièvement sur une interrogation de base: est-il pertinent d'associer le parlement à la planification politique? Je réponds par l'affirmative, en renvoyant notamment à l'argumentaire développé par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN 2001, p. 26), partiellement repris dans la contribution de Martin Graf:

1. La phase parlementaire intervient tardivement dans le processus législatif. Souvent, des décisions importantes ont été prises avant que le parlement ne soit saisi. Ces décisions sont alors difficilement modifiables. Ceci affecte la marge de manœuvre et les compétences législatives du parlement. Pour compenser cette perte de pouvoir en aval du processus, le parlement doit pouvoir prendre une part plus active à la programmation des décisions, en amont.<sup>2</sup> Autrement dit, en tant qu'organe législatif, le parlement doit pouvoir influencer les décisions préliminaires relevant de la planification (programme de législature et plan financier) en amont des

processus décisionnels proprement dits.<sup>3</sup>

2. Une plus grande participation du parlement à la planification politique renforce la signification de cette dernière: plus la procédure est élaborée, c'est-à-dire plus le parlement peut s'exprimer et influencer la planification, et plus le gouvernement se sentira lié politiquement par les objectifs fixés et par les mesures concrètes qui s'y rapportent. Une plus grande participation du parlement confèrera de surcroît une plus grande légitimité à la planification et permettra au gouvernement d'imposer plus facilement ses vues à son administration.

Au niveau du principe, il me semble qu'il existe un accord assez large sur l'importance de la participation du parlement à la planification politique. Les divergences apparaissent lorsque l'on examine plus concrètement les formes de cette participation. Sur le plan empirique, de fortes différences subsistent ainsi d'un canton à l'autre en ce qui concerne le degré de participation du parlement. J'aimerais décrire brièvement cette diversité empirique, avant de discuter l'ampleur souhaitable de la participation du parlement à la planification politique.

Ma description empirique s'appuie à nou-

veau sur le schéma d'analyse des formes de participation du parlement que j'ai appliqués précédemment au cas des cantons romands,<sup>4</sup> que j'étends aux autres cas présentés à l'Assemblée annuelle de la société des questions parlementaires (Confédération, Bâle-ville, Berne, Tessin). Pour mémoire, le degré minimal de participation consiste en une simple présentation du programme gouvernemental au parlement, pour information (cas du "discours de Saint-Pierre" dans le canton de Genève). Dans les autres cas, le parlement débat – sous une forme ou sous une autre – du programme. Les cas étudiés se différencient ensuite en ce qui concerne la conclusion du débat: simple prise en acte ou vote formel d'approbation (respectivement, de rejet). Finalement, dans les cas où la participation du parlement est la plus développée, ce dernier peut modifier le programme gouvernemental (ou tout au moins proposer des modifications). Le tableau 2 présente l'état de la situation pour les dix cas pour lesquels nous disposons d'informations comparables.

Depuis l'adoption de la Loi sur le parlement, l'Assemblée fédérale dispose de la forme la plus développée de participation à la planification politique: non seulement elle débat et approuve le programme du Conseil fédéral via un arrêté fédéral simple,

<sup>2</sup> Notons au passage qu'une argumentation similaire a justifié l'extension des compétences de l'Assemblée fédérale en matière de politique extérieure.

<sup>3</sup> On retrouve cet argumentaire dans les travaux des Constituants de différents cantons, par exemple à Neuchâtel (Curdy 2004).

<sup>4</sup> Voir ma contribution sur les cantons romands, dans le présent numéro.



	Prend connaissance	Débat	Prend acte (PA)/ Vote (V)	Peut modifier
Confédération	•	•	V	•
Berne	•	•	PA/V	•
Bâle-ville	•	•	PA	•
Valais	•	•	PA	•
Tessin	•	•	PA	
Neuchâtel	•	•	PA	
Fribourg	•	•	PA	
Vaud	•	•	PA	
Jura	•	(•)	PA	
Genève	•			

Tableau 2: Formes de participation du parlement à la planification politique (état au 1er septembre 2004)

Source: Curdy (2004) pour les cantons romands, exposés présentés à l'Assemblée annuelle de la société des questions parlementaires pour les autres cas.

Remarques: au Tessin, le Conseil d'Etat doit répondre à une motion acceptée par le Grand Conseil demandant le renforcement du poids du parlement (vote formel et possibilité de modifications; voir la contribution de Werner Carobbio). A Neuchâtel, un projet de loi demandant que le programme de législature soit soumis à un vote formel est également pendant.

mais elle peut aussi le modifier. Dans le canton de Berne, un vote d'adoption n'est pas automatique, mais le recours à une déclaration en matière de planification (Planungserklärung) offre au Grand Conseil une possibilité d'intervention similaire à celle existant au niveau fédéral:<sup>5</sup> vote d'approbation (ou de rejet) du programme gouvernemental. De plus, le Grand Conseil a la possibilité de demander des modifications via l'instrument de la motion (Planungsauftrag), dont le gouvernement peut ne pas tenir compte, à la condition toutefois qu'il motive sa décision.<sup>6</sup>

### Tendance

Le tableau 2 donne une idée de la situation actuelle, en 2004. Mais il est intéressant de s'interroger sur l'évolution récente en matière de participation politique du parlement à la planification. Cette évolution va clairement dans le sens d'un renforcement de la participation. Ainsi, selon notre enquête BADAC portant sur l'année 2001, la participation du Grand Conseil se limitait dans dix-neuf cantons à la simple présentation, par le Conseil d'Etat, de son programme de législature (voir tableau 1); dans seulement cinq cantons sur 26 (Argovie, Bâle-campagne, Berne, Obwald, Valais), les compétences du parlement incluaient l'approbation formelle par un vote et/ou la possibilité de modifier le programme.

Si l'on se concentre sur les neuf cantons présentés à l'Assemblée annuelle des questions parlementaires, la participation du Grand Conseil allait au-delà d'un simple information dans seulement deux d'entre eux (Berne et le Valais) en 2001. En 2004, six cantons sur neuf (Bâle-ville, Berne, Fribourg, Neuchâtel, Tessin, Vaud) connaissent des droits plus étendus pour le Grand

Conseil (au moins débat et prise en acte du programme, éventuellement modifications). Des informations portant sur d'autres cantons (Lucerne, Soleure, Zurich, voir Moser et Kettinger 2004) confirment qu'une tendance au renforcement du poids du parlement dans la planification politique est à l'œuvre en Suisse dans d'autres cantons.

Une rapide analyse révèle que cette évolution est étroitement liée aux récentes opérations de révision totale de la Constitution, d'une part, et à l'introduction de la nouvelle gestion publique dans les administrations cantonale, d'autre part. L'exercice de révision constitutionnelle conduit les constituants à consentir un intense effort de "benchmarking", c'est-à-dire à s'informer sur les règles et les pratiques existant dans les autres cantons et au niveau de la Confédération, ceci afin d'identifier les meilleurs "designs institutionnels" applicables à leur propre cas (Curdy 2004: 39). De même, l'introduction des instruments de la nouvelle gestion publique (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) s'accompagne inévitablement d'une redéfinition du rôle de l'organe législatif (concentration sur la définition des objectifs stratégiques) et des instruments à sa disposition.

Il est, toutefois, important de souligner que cette tendance assez générale au renforcement du rôle du parlement dans la planification politique ne signifie pas nécessairement qu'un processus de convergence est à l'œuvre en Suisse dans ce domaine. Une telle convergence supposerait un processus de "rattrapage" de la part des cantons qui étaient jusque la "en retard". En réalité, des différences marquées existent encore d'une collectivité publique à l'autre et continueront, vrai-

semblablement, d'exister à l'avenir. D'une part, parce que les collectivités qui étaient "en avance" continuent de renforcer les compétences parlementaires en la matière (je pense notamment à la Confédération). D'autre part, parce que parmi les cantons qui ont récemment renforcé le rôle du parlement, certains l'ont fait de manière sensiblement plus prononcée que d'autres: Bâle-ville et le Tessin sont allés très loin, mais Fribourg, Neuchâtel et Vaud sont restés nettement plus modestes. On peut, à cet égard, faire l'hypothèse, qu'il existe dans ce domaine comme dans d'autres (par exemple en matière de nouvelle gestion publique) des différences de préférences entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, la première se montrant plus "réformiste" que la seconde.

### 3. Perspectives

A en juger par l'évolution récente, la tendance au renforcement de la participation du parlement dans la planification politique devrait se poursuivre dans les cantons dans lesquelles cette participation est encore modeste. Mais ceci sans forcément, répétons-le, que cette évolution ne conduise à un processus de convergence, en raison des différences de préférences qui subsistent en la matière.

Il reste à poser la question de fond: jusqu'où doit aller la participation du parlement à la planification politique? En particulier, dans quelle mesure les décisions parlementaires doivent-elles être contraignantes pour le gouvernement?

On peut traiter cette question sous deux angles, l'angle juridique et l'angle politique. Le débat juridique n'est pas nouveau. Il est par exemple résumé dans le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1er mars 2001 (CIP-CN 2001, p. 27). Selon la conception dominante dans les années 1970 et 1980, toute décision parlementaire sur la planification politique lui donne un caractère juridique trop contraignant pour l'exécutif et risque de ce fait de violer la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif. Il est aussi trop contraignant pour le législatif lui-même, qui se lie inutilement. Cet argumentaire est encore présent dans les travaux des constituants dans les cantons romands qui ont récemment réformé leur système. Par exemple, la Commission chargée de préparer le texte constitutionnel à Neuchâtel a recommandé "de ne pas soumettre le programme de législature ni le plan financier à un vote formel du Grand Conseil qui lie-

<sup>5</sup> Voir la contribution de Kurt Nuspliger.

<sup>6</sup> Un instrument similaire existe dans le canton de Bâle-ville (voir la contribution de Jürg Stöcklin).



rait juridiquement le Conseil d'Etat. Le Grand Conseil en prend connaissance, il le débat, il ne les fait pas siens. Un programme décidé par le Grand Conseil s'accorderait mal, en effet, avec le droit d'initiative que la Constitution reconnaît au Conseil d'Etat".<sup>7</sup>

Sous l'angle juridique, le débat semble largement épuisé: selon une conception désormais très répandue, une contrainte juridique constituerait un corset trop rigide, qui empêcherait par exemple le gouvernement de s'adapter à un changement imprévu de circonstances. La procédure adoptée au niveau de la Confédération au travers de la nouvelle loi fédérale sur le parlement (Lparl, entrée en vigueur le 1er janvier 2003) déplace le débat sur le plan politique. En effet, le vote d'un arrêté simple par lequel l'Assemblée fédérale se prononce sur les objectifs du programme de législature n'est pas conçu comme étant juridiquement contraignant, mais comme étant *politiquement contraignant*.<sup>8</sup> Il permet au parlement de modifier les objectifs du Conseil fédéral, voire d'en fixer d'autres. Le Conseil fédéral est lié politiquement par un tel arrêté, ce qui signifie qu'il peut s'en écarter, mais qu'il doit alors justifier pourquoi il s'en écarte.<sup>9</sup>

Mais la question subsiste: est-il pertinent de vouloir augmenter la contrainte politique sur le gouvernement? L'expérience réalisée avec la nouvelle procédure au niveau fédéral invite à mon sens à la prudence. Selon une interprétation plutôt optimiste, cette nouvelle procédure n'est pas en cause dans l'échec du débat parlementaire sur le programme de législature 2004-2007, qui serait plutôt un accident de parcours, imputable d'une part à la formulation trop abstraite des objectifs du programme et d'autre part à la "crise de la concordance". Mes réserves sont plus fondamentales: je ne suis pas sûr que le renforcement de la participation du parlement à la planification politique – au sens des règles désormais en vigueur au niveau fédéral, c'est-à-dire d'une sorte de co-décision parlementaire sur le programme de législature – soit compatible avec le système de gouvernement existant en Suisse au niveau fédéral et au niveau cantonal. Ce système de gouvernement est régi par trois principes (Germann 1996), dont deux me semblent pertinents dans le présent débat: la concordance, c'est-à-dire le partage du

pouvoir exécutif entre les principales forces politiques et la recherche du consensus, et la non-responsabilité, qui se manifeste par l'impossibilité pour le parlement (Assemblée fédérale ou Grand Conseil) de destituer le gouvernement (Conseil fédéral ou Conseil d'Etat). L'indépendance du gouvernement est particulièrement marquée au niveau cantonal du fait de l'élection du Conseil d'Etat par le peuple.

Le gouvernement de concordance que connaît la Suisse n'est pas un gouvernement de coalition au sens où on l'entend dans un système parlementaire: le Conseil fédéral (ou un Conseil d'Etat) ne gouverne pas sur la base d'un programme commun contraignant qui détermine les grands axes de sa politique. Et contrairement à un système parlementaire, il n'existe pas en Suisse de mécanismes de sanction mutuelle (motion de censure, d'un côté, possibilité de dissoudre le parlement et de convoquer de nouvelles élections, de l'autre) forçant le gouvernement et le parlement à coopérer. En bref, il est vain de vouloir faire "comme si" le programme de législature était un contrat de coalition: la concordance – dans sa forme actuelle, c'est-à-dire lâche – et la non-responsabilité du gouvernement limitent inévitablement la portée du programme de législature et le rôle que peut jouer le parlement à cet égard. L'avis exprimé par Alex Dépraz dans l'hebdomadaire *Domaine public* (No 1606 du 11.06.2004) à la suite de l'échec des discussions du Conseil national résume bien la situation: "Ni le Conseil fédéral, qui conserve le droit d'initiative, ni le Parlement, qui garde la maîtrise de la procédure législative, ne sont tenus par le contenu du programme [de législature]. Dès lors, il n'est pas étonnant que le débat ait donné lieu à un affrontement d'idées, voir d'idéologies, plutôt qu'à une recherche du compromis: le programme de législature n'existe pas institutionnellement; c'est un vaste terrain de jeu." La réaction du Conseil fédéral face au vote négatif du Parlement accreditte la thèse selon laquelle l'adoption du programme de législature était un exercice en blanc: le président de la Confédération M. Deiss a aussitôt annoncé que le projet, même rejeté par le Conseil national, allait servir de base de travail au gouvernement pour ces quatre prochaines années. On pourrait, certes, renverser mon argu-

mentation et objecter qu'un programme de législature très développé est d'autant plus important dans un système de concordance et qu'un rôle fort du parlement dans la planification politique est d'autant plus important dans un système dans lequel le gouvernement est indépendant du parlement. Autrement dit, on pourrait faire l'argument que c'est précisément l'*absence des contraintes institutionnelles* existant dans un système parlementaire qui justifie l'élaboration d'un programme de législature très développé, ainsi que le renforcement de la participation du parlement en la matière. Cependant, une telle position s'apparente selon moi à du "wishful thinking": elle néglige le fait que *les acteurs adaptent leur comportement au contexte institutionnel* dans lequel ils agissent. Or, comme j'ai essayé de le montrer, les règles institutionnelles en vigueur ne sont pas propices au renforcement du programme de législature – et encore moins à sa transformation en un vrai contrat de coalition. Dans ces conditions, l'affirmation d'une volonté politique forte, nécessaire au renforcement du programme de législature, est très peu probable. Elle l'est d'autant moins dans un *contexte politique* marqué par la *crise de la concordance*.

#### 4. Conclusion

Ma conclusion est évidemment provisoire. Elle est aussi nuancée. D'un côté, je salue le renforcement de la participation du parlement à la planification politique, qui me semble revêtir une certaine pertinence, voir répondre à une nécessité. Mais d'un autre côté, il serait à mon avis erroné de nourrir de trop grandes ambitions en la matière: les *contraintes institutionnelles* ne justifient pas d'accorder au législatif un droit de co-décision sur la planification politique et la *volonté politique* nécessaire au renforcement de la planification politique fait de toutes façons défaut.

Si le contexte institutionnel et le contexte politique me semblent peu favorable à un renforcement significatif de la planification politique et de la participation du parlement à cette planification, je n'exclus pourtant pas qu'un tel renforcement se produise pour des raisons plutôt "managériales", liées à l'introduction de la nouvelle gestion publique. La nouvelle gestion

<sup>7</sup> Procès-verbal de la session du Grand Conseil du canton de Neuchâtel du 18 juin 2002, cité dans Curdy (2004: 20). Dans le canton de Vaud, l'Assemblée constituante a de son côté proposé que le Grand Conseil prendra acte du programme par un vote, mais a clairement souhaité exclure toute possibilité pour le Grand Conseil de modifier le programme de législature (Dépraz 2004: 263).

<sup>8</sup> Ce changement de procédure vise à remédier à deux faiblesses (Rapport CIP p. 24): d'une part, l'absence d'effet de la prise en acte, qui n'engage en rien et ne permet pas de tirer des conclusions fiables des débats parlementaires quant à l'appui dont bénéficient les objectifs proposés par l'exécutif; d'autre part, l'absence de traitement systématique du programme et l'impossibilité pour le parlement de porter une appréciation nuancée (seulement avis global). La possibilité d'exprimer l'approbation ou la désapprobation introduit en 1995 (suite à l'insatisfaction croissante suscitée par la prise en acte) demeurait insuffisante, puisqu'elle ne permettait pas au parlement de porter une appréciation nuancée (avis global).

<sup>9</sup> La logique est donc similaire à celle de la déclaration en matière de planification politique (Planungserklärung) existant dans le canton de Berne: le Conseil exécutif peut ne pas en tenir compte, mais il doit alors motiver sa décision.



publique conduit, en théorie tout au moins, au renforcement de la capacité de "pilotage" du législatif et de l'exécutif, qui doivent collaborer dans la définition des objectifs stratégiques. Ainsi, dans le canton du Valais le programme de législature est voué à disparaître sous sa forme actuelle au profit d'un outil qui intègre objectifs politiques et planification financière: la planification intégrée pluriannuelle roulante. Celle-ci introduit un lien étroit entre les prestations et les ressources nécessaires à leur réalisation, et implique une adaptation et une mise à jour annuelle de cette planification pour les quatre années à venir (Curdy 2004: 40-41). Dans d'autres cantons (par exemple Bâle-ville, Berne, Lucerne, Soleure), l'introduction de la nouvelle gestion publique a également conduit à doter le parlement de nouveaux instruments d'influence sur la planification politique, à l'instar du mandat (Planungsauftrag). Reste à savoir si les promesses de la nouvelle gestion publique sont (seront) tenues dans les faits, en particulier en ce qui concerne le rôle du parlement.

#### *Bibliographie*

CIP-CN (2001). Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1er mars 2001 sur l'initiative parlementaire Loi sur le Parlement (Lparl) (01.401).

Curdy, Yves (2004). *Les programmes de législature cantonaux: une analyse comparative des 6 cantons romands*. Mémoire présenté en vue de l'obtention du Mastère en administration publique, IDHEAP, août 2004 (manuscrit non publié).

Dépraz, Alex (2004). "Parlement et gouvernement dans la nouvelle Constitution". In Moor, Pierre (éd.) *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*. Berne: Staempfli, pp. 251-266.

Germann, Raimund E. (1996). *L'administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt.

Moser, Christian und Daniel Kettiger (2004) *10 Jahre Wirkungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven*. Bern: PuMaConsult GmbH.



# Parlamentsreform im Kanton Obwalden: Vernehmlassungsverfahren

Die Projektgruppe Parlamentsreform unterbreitet im Einverständnis des Büros des Kantonsrates den politischen Parteien, dem Regierungsrat und dem Obergericht Bericht und Entwürfe zu einem neuen Kantonsratsgesetz sowie zu einer neuen Geschäftsordnung und eröffnet damit ein Vernehmlassungsverfahren, das bis zum 31. Dezember 2004 dauert.

Die Parlamentsreform ist Bestandteil der Staatsleitungs- und Verwaltungsreform, welche mit der Verkleinerung des Regierungsrates auf fünf Mitglieder eingeleitet worden war. Eine parlamentarische Projektgruppe wurde eingesetzt. Diese erarbeitete im Frühjahr 2004 einen Konzeptbericht, welcher nach einem internen Mitberichtsverfahren bei den Fraktionen, dem Regierungsrat und der Departementssekretären-Konferenz die Grundlage für die nun vorliegenden Entwürfe bildet.

## 1. Gleiche Grösse – neue Instrumente

Mit der Parlamentsreform sollen drei Ziele erreicht werden:

- Der Kantonsrat arbeitet wirksam – er erfüllt die wirkungsorientierte, politisch-strategische Steuerung und die Oberaufsichtsfunktion.
- Der Kantonsrat arbeitet effizient – er verfügt über eine Geschäftsordnung mit einfachen Strukturen und Abläufen.
- Der Kantonsrat arbeitet miliztauglich – die Vertretung und Mitwirkung im Parlament steht allen Bevölkerungsschichten offen.

Diese Ziele sollen nach Auffassung der Projektgruppe ohne Verkleinerung des Kantonsrates verfolgt werden. Weiterhin sollen 55 im Proporzverfahren gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier die gesetzgebende Behörde des Kantons darstellen. Den Ausschlag für den Verzicht auf eine Verkleinerung gab insbesondere der Milizcharakter des Kantonsrates, welcher eine breite Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsschichten, Parteien und Gemeinden voraussetzt.

Auch hat der Kantonsrat grundsätzlich die gleichen Aufgaben wie ein Parlament grösserer Kantone. Die Kosteneinsparung, welche durch eine Verkleinerung erzielt werden könnte, würde die Nachteile nicht aufwiegen. Wesentliche vorgesehene Neuerungen im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung sind unter

anderem die Einführung einer ständigen Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen, die Stärkung der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission und der Rechtspflegekommission, die Möglichkeit der Parlamentarischen Anmerkung und die Richtlinien-Motion.

## 2. Neue Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen

Das Parlament soll bei der politisch-strategischen langfristigen Steuerung der staatlichen Aufgabenerfüllung eine verstärkte Mitsprache erhalten, was der vermehrten wirkungsorientierten Verwaltungsführung entspricht. Es geht dabei um die Strategie- und Amtsdauerplanung des Regierungsrates und um weitere, auf längere Frist angelegte Planungs- und Evaluationsberichte. Der mögliche frühzeitige und informative Einbezug des Kantonsrates in die Planungen und Vertragsverhandlungen soll die breite Akzeptanz der Planungen sowie das Ratifizierungsverfahren von interkantonalen Vereinbarungen und Zusammenarbeitsprojekten unterstützen. Ebenso soll die Verhandlungsposition des Regierungsrates bei interkantonalen Vereinbarungen politisch abgestützt werden.

Für die Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen sind neun Mitglieder vorgesehen.

## 3. Verstärkte Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Damit die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission künftig flexibler mit Ausschüssen arbeiten und interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen aus den eigenen Reihen besetzen kann, soll sie von bisher neun auf neu elf Mitglieder erweitert werden.

Die erweiterte Kommission soll wie bisher umfassende Oberaufsichtsaufgaben im Bereich Regierung und Verwaltung wahrnehmen, ebenso die Oberaufsicht über andere Träger kantonaler öffentlicher Aufgaben wie selbstständige und unselbstständige Anstalten oder ausgelagerte öffentliche Aufgabenerfüllung durch Dritte. Die Kriterien der Oberaufsicht werden in Entsprechung zur vermehrten wirkungsorientierten Verwaltungsführung erweitert. Neu wird die Möglichkeit vorgesehen, zu

Geschäften mit erheblichen Auswirkungen auf die Steuerung und die Finanzen Stellung nehmen zu können. Dafür könnte die Kommission beispielsweise einen Finanzausschuss einsetzen.

## 4. Parlamentarische Anmerkung

Das Parlament soll neu unmittelbar zu Planungen und Rechenschaftsberichten Feststellungen und Anregungen einbringen können, welche die angesprochene Behörde zwar nicht wie bei der Motion zur verbindlichen Umsetzung, aber zur Prüfung und spätem Stellungnahme oder Rechenschaft verpflichtet. Diese so genannte parlamentarische Anmerkung, die mit einfachem Mehr des Kantonsrates Gültigkeit erlangt, ist eine kurze Feststellung oder eine Anregung zu Planungsberichten wie Amtsdauerplanung oder Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung sowie zu den Rechenschaftsberichten des Regierungsrates, der Gerichte, der Obwaldner Kantonalbank und des Elektrizitätswerks Obwalden.

## 5. Richtlinien-Motion

Zusätzlich zu den bestehenden Formen parlamentarischer Vorstösse soll die Möglichkeit zur Einreichung einer Richtlinien-Motion geschaffen werden. Der Kantonsrat kann damit dem Regierungsrat auch Richtlinien für die Erfüllung einer Aufgabe geben, welche im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates liegt. Damit würde der Kantonsrat kundtun, in welche Richtung sich die Arbeit des Regierungsrates in einer bestimmten Sache entwickeln sollte. Die Entscheidungsverantwortung bliebe jedoch beim Regierungsrat. Würde sich dieser aber von der "Richtlinie" ganz oder teilweise entfernen, so müsste er dies gegenüber dem Kantonsrat begründen.

## 6. Saubere Gewaltentrennung

Parlamentarische Vorstösse, welche eine Angelegenheit der Gerichte betreffen, wären gemäss neuem Kantonsratsgesetz künftig vom Obergericht und nicht mehr wie bisher vom Regierungsrat zu beantworten.



## 7. Ratsleitung statt Büro

Das bisherige Büro des Kantonsrates, bestehend aus Präsidium, Vizepräsidium und den drei Stimmzählerinnen und -zählern, soll neu "Ratsleitung" heissen. Diese soll wie bisher das geschäftsführende Organ für den gesamten Ratsbetrieb darstellen.

Seit einigen Jahren werden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten beigezogen. Diese Praxis soll nun auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Im Gesetzesentwurf ist eine "erweiterte Ratsleitung" definiert. Dieser obliegt insbesondere die längerfristige Sitzungsplanung, die Festlegung der Geschäftsliste nach Rücksprache mit dem Regierungsrat, die Koordination der Arbeit der Kommissionen sowie die Vorbereitung und Vorberatung der Erlasse, welche den Kantonsrat betreffen.

Zur erweiterten Ratsleitung gehören Landammann, Landschreiber und die Fraktionspräsidien. Diese nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Ratsleitung teil. Bei den Geschäften der erweiterten Ratsleitung stimmen die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen mit.

Urs Wallimann  
Landschreiber, Staatskanzlei Obwalden  
E-mail: [urs.wallimann@ow.ch](mailto:urs.wallimann@ow.ch)



# Kantonsrat St.Gallen: Änderung der Bestimmungen über den Sessionsrhythmus

Der Kantonsrat St.Gallen kennt, wie die Parlamente von elf anderen Kantonen, ein ausgeprägtes Sessionssystem, das die Sitzungstage des Parlamentes zu Sessionen zusammenfasst. Diese finden je nach Kanton zwischen vier Mal und zehn Mal je Jahr statt. Demgegenüber zeichnet sich das Tagessystem durch viel häufiger sich folgende Parlamentssitzungen aus, z.B. mit einem wöchentlichen oder halbmonatlichen Rhythmus.

Das Kantonsratsreglement vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11; abgekürzt KRR) regelt in Art. 68 Sessionen und Sitzungen des Kantonsrates. Nach dem bisherigen Recht hielt der Kantonsrat vier Sessionen ab, und zwar am Montag nach dem 1. Mai, am letzten Montag im September und im November sowie am dritten Montag im Februar. Eine fünfte – sogenannte Aufräumsession – fand allenfalls zum Schluss der Amtsdauer statt. In den letzten Jahren dauerten die Sessionen zwischen zwei und vier Tagen. In der Maisession 2004 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.03.04 "Parlamentsreform – Erhöhung des Sessionsrhythmus" mit folgendem Wortlaut gut: "Das Präsidium wird eingeladen, dem Kantonsrat auf die Septembersession 2004 einen Bericht über eine moderate Erhöhung der Zahl der Sessionen je Jahr, verbunden mit einer leichten Kürzung der Sessionsdauer, zu unterbreiten und allenfalls Antrag zu stellen." Während die einen Ratsmitglieder den bisherigen Sessionsrhythmus favori-

sierten, weil er die Effizienz des Ratsbetriebes sicherstelle, eine Beschränkung auf das Kerngeschäft des Parlamentes gebiete sowie auf das Milizsystem und die Belastung der Parlamentsmitglieder Rücksicht nehme, sprachen sich andere Ratsmitglieder für einen erhöhten Sessionsrhythmus von fünf, allenfalls sechs Sessionen aus, verbunden mit einer Limitierung bzw. Reduktion der Sessionstage je Session, weil damit aktualisierten Bedürfnissen des Parlamentes in Geschäftsbewältigung und Öffentlichkeit Rechnung getragen werden könne.

Im Rahmen der Umsetzung des Postulatsauftrags führte der Staatssekretär bei den Staatskanzleien der anderen Kantone eine Umfrage über Aspekte einer Parlamentsreform u.a. mit Fragen zum Sessionsrhythmus durch. Einen Überblick über das Ergebnis der Umfrage zum Sessionsrhythmus gibt die Beilage zu diesem Bericht.

Das Präsidium erfüllte seinen Auftrag, indem es dem Kantonsrat eine Änderung des KRR unterbreitete, die eine moderate Erhöhung der Zahl der Sessionen je Jahr mit einer leichten Kürzung der Sessionsdauer verbindet. Der Kantonsrat erliess den VII. Nachtrag zum KRR am 21. September 2004. Danach versammelt er sich neu an fünf ordentlichen Sessionen je Amtsjahr, und zwar in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im Frühjahr. Die Sessionen dauern jeweils höchstens drei Tage. Das Präsidium legt auf

wenigstens zwei Jahre fest, wann die ordentlichen Sessionen beginnen, und gibt die Sessionsdauer frühzeitig, spätestens mit dem Geschäftsverzeichnis bekannt.

Mit dem Beginn von Amtsdauer und Amtsjahr am 1. Juni erachtet das Präsidium eine Junisession als gesetzt. Die Daten der September-, November- und der Februarsession dürften auch inskünftig im Wesentlichen mit denjenigen der bisherigen Sessionen übereinstimmen. Die Frühjahrsession ist sowohl in der Bezeichnung als auch in der terminlichen Festlegung bewusst offen gehalten, um Karfreitag und Ostern sowie die Schul-Frühlingsferien, die über eine längere Zeitspanne betrachtet terminlich variieren, berücksichtigen zu können. Die Begrenzung der Session auf höchstens drei Tage verschafft Vorausssehbarkeit und Sicherheit, bedeutet aber auch einen gewissen Druck, die Geschäfte zu priorisieren und die Beratung auf das Wesentliche zu beschränken. Reicht die budgetierte Zeit nicht aus, kann – wie bisher schon – die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident die Sitzung um höchstens eine Stunde verlängern und kann der Kantonsrat weitere Verlängerungen und allenfalls zusätzliche Sitzungen beschliessen. Vorbehalten bleibt eine ausserordentliche Session.

Beat Müggler  
Mitarbeiter Parlamentsdienst, St.Gallen  
E-Mail: beat.mueggler@sg.ch

Sessionsrhythmus	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Tagessitzungen (Anzahl Sitzungen in ganzen Tagen je Jahr)	22				10,5	8	9	9	12			22	18	10	8	5				12		35			32	
Sessionssystem		x	x	x						x	x						x	x	x		x		x	x		x
Anzahl Sessionen je Jahr		5	9	6						8	6-7						4	6	?		12		7-10	10		10
Ø Sessionsdauer in Tagen		6,5	2	2						2	1,5						3	2,5	?		1-2		3	2		?
Januar-Session			2								1										1			1		
Februar-Session		1		1						1							1				1			1		
März-Session			2							1	1										1			1		
April-Session		1		1																	1			1		
Mai-Session			2	1						1	1						(1)				1			1		
Juni-Session		1	2	(1)						1	1						1				2			1		
Juli-Session																										
August-Session																										
September-Session		1	2	1						1	1						1				1			1		
Oktober-Session										1											1			1		
November-Session		1	2	1						1	1						1				1			1		
Dezember-Session				1						1	1										2			1		



# Stadt Bülach: Volksinitiative "Stadt ohne Parlament"

Antrag und Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat vom 1. 9. 2004 (Auszüge)

## 1. Das Wichtigste in Kürze

### *Die Sicht der Initianten*

Die Volksinitiative "Stadt ohne Parlament" vom 1. 9. 2003 verlangt, das Parlament durch die Gemeindeversammlung zu ersetzen. Es geht damit um die Grundsatzfrage, ob die Stimmberechtigten alle vier Jahre ihre Vertreterinnen und Vertreter in das Parlament wählen, oder ob sie die Möglichkeit haben wollen, die politischen Rechte an der Gemeindeversammlung selber auszuüben.

Die Initianten führen folgende Gründe auf:

- Die Behörden und Verwaltung in der Stadt Bülach sind enorm teuer;
- Die Verwaltungsreformen verursacht Intransparenz, Bürokratie und einen Demokratieabbau;
- Bülach ist keine anonyme Grossstadt, sondern eine übersichtliche Gemeinde.

### *Die Sicht des Stadtrates*

Es ist unbestritten, dass der Parlamentsbetrieb mehr kostet als die Gemeindeversammlung. Die Parlamentskosten betragen vergleichsweise Fr. 375'000.– gegenüber Fr. 233'000.– bei der Gemeindeversammlungsdemokratie. Die von den Initianten erwähnten 1,2 Mio. Franken für den Parlamentsbetrieb sowie die Exekutive sind dagegen viel zu hoch gegriffen. Verschiedenste politische Vorteile eines Parlaments machen jedoch diese Mehrkosten mehr als wett, so z.B.:

- Kontinuität und Berechenbarkeit der Entscheide (Entscheide an Gemeindeversammlungen können durch Interessengruppen beeinflusst werden);
- Qualität der Entscheide (intensive Auseinandersetzung der Parlamentarier mit den Geschäften);
- Gleichgewicht zwischen Legislative (Parlament) und Exekutive (Stadtrat);
- Bessere Aufsicht und Kontrolle von Stadtrat und Verwaltung;
- Politische Kultur (Umgang mit Andersdenkenden);
- Information und Transparenz (öffentliche Parlamentssitzungen mit Medienpräsenz).

Die Vorteile der Gemeindeversammlungsdemokratie liegen neben den etwas tieferen Kosten in der direkten Beteiligungsmöglichkeit der Stimmberechtigten, im kleineren Verwaltungsaufwand und im geringeren Zeitaufwand für die Behörden.

Wird die Initiative anlässlich der Urnenabstimmung angenommen, wäre den Stimmberechtigten

anschliessend eine neue Gemeindeordnung zur Abstimmung zu unterbreiten, welche die Gemeindeorganisation mit einer Gemeindeversammlung vorsieht. Diese Neuorganisation wäre mit entsprechenden Kosten verbunden.

Der Stadtrat empfiehlt, die Initiative abzulehnen.

## 2. Entwicklung in Bülach

In Bülach wurde das Parlament erst im dritten Anlauf anfangs der 70-er Jahre eingeführt. Wie sich der damalige Initiant Dr. Hans Ulrich Graf erinnert, waren die Gemeindeversammlungen in der Regel schlecht besucht. Gewöhnlich verzeichnete man eine zweistellige Besucherzahl. Die Einführung der Gemeindeorganisation mit Parlament wurde 1972 an der Urnenabstimmung mit 1652 : 1186 Stimmen angenommen. 1974, also vor 30 Jahren, wurde das Parlament eingeführt. 1977 verlangte eine Einzelinitiative die Abschaffung des Parlaments und Rückkehr zur Gemeindeversammlung. In der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 wurde die Initiative mit 1822:1682 Stimmen abgelehnt.

Sinn und Zweck des Gemeindeparlaments wurde erneut während der Reformjahre Ende der 90-er Jahre diskutiert, als die Parlamentsreformkommission (PAF) den Auftrag erhielt, die Gemeindeordnung der Stadt Bülach aus dem Jahre 1986 zu überarbeiten. In der breit abgestützten Vernehmlassung zur neuen Gemeindeordnung wurde die Organisationsform mit Parlament nirgends in Frage gestellt. Die neue Gemeindeordnung wurde am 10. Juni 2001 mit deutlichem Mehr durch die Stimmberechtigten angenommen. Sie ist seit 1. Januar 2002 in Kraft.

### *Bülach wächst*

Die Bevölkerungszahl von Bülach hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten nur schwach zugenommen. Derzeit erlebt die Stadt aber einen wahren Bauboom. Verschiedene Überbauungen sind geplant oder bereits in Ausführung, so dass die Einwohnerzahl in den nächsten Jahren von rund 14'000 auf gegen 16'000 Einwohner ansteigen wird. Auch angesichts dieser Entwicklung einer dynamischen Stadt wäre es aus Sicht des Stadtrates ein Rückschritt, zur Gemeindeversammlung zurück zu kehren.

## 3. Organisation in anderen grossen Zürcher Gemeinden

Bis anfangs der 70-er Jahre hatten lediglich die Städte Zürich, Winterthur, Uster, Dietikon und Kloten ein Parlament. 1974 vollzogen dann mit Adliswil, Bülach, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Opfikon, Schlieren und Wädenswil gleich sieben grössere Gemeinden den Wechsel zum Grossen Gemeinderat. Seither hat sich der Kreis der zwölf Parlamentsgemeinden nicht mehr vergrössert.

1997 haben die Stimmberechtigten von Illnau-Effretikon eine Initiative auf Wiedereinführung der Gemeindeversammlung deutlich verworfen. In Wetzikon dagegen ist 2002 eine Initiative auf Einführung eines Parlaments klar abgelehnt worden. In Schlieren wurde am 26. September 2004 eine Einzelinitiative an der Urne abgelehnt, welche die Rückkehr zur Gemeindeversammlung forderte.

## 4. Beurteilung der Organisationsformen

Beide Organisationsformen - Parlament und Gemeindeversammlung - funktionieren im Kanton Zürich gut. Beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile. Es geht hier um die Grundsatzfrage, ob die Stimmberechtigten die Gemeindeversammlungsaufgaben dem Parlament übertragen oder ob sie sie selber ausüben wollen.

### *Parlament*

Verschiedene Gründe sprechen für ein Parlament; die wesentlichen Argumente werden im Folgenden ohne nähere Gewichtung aufgeführt:

- Kontinuität und Berechenbarkeit der Entscheide (Entscheide an Gemeindeversammlungen können durch Interessengruppen beeinflusst werden);
- Qualität der Entscheide (das Parlament kann sich mit den Geschäften intensiver auseinander setzen als ein Stimmbürger, weil es dank seiner Stellung einen besseren Zugang zu Informationen hat);
- Bessere Aufsicht und Kontrolle von Stadtrat und Verwaltung;
- Gleichgewicht zwischen Gemeinderat und Stadtrat (Fachwissen, Vertiefung in die Materie, denn der Wissens- und Informationsvorsprung des Stadtrates ist gegenüber dem Stimmbürger grösser als gegenüber den Gemeinderatsmitgliedern);





- Klare Gewaltentrennung zwischen gesetzgebendem Organ (Gemeinderat) und ausführendem Organ (Stadtrat);
- Intensive Information und Transparenz im politischen Prozess (öffentliche Parlamentssitzungen mit Medienpräsenz);
- Repräsentative Vertretung der Bevölkerung (die tiefe Beteiligungsquote an Gemeindeversammlungen stellt keine wirklich demokratische Vertretung der stimmberechtigten Bevölkerung dar);
- Belebt politische Diskussionen (mehr Beteiligte in den politischen Entscheidungsprozess involviert);
- Politische Kultur (Umgang mit Andersdenkenden);
- Erzielen von politischen Kompromissen (Ausgleichen der Interessen);
- Starke Stellung der Kontrollorgane (RPK / Fachkommissionen);
- Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Parlament (Fachkommissionen) und Stadtrat / Verwaltung;
- Direkte Einflussmöglichkeiten der Parteien (Fraktionen);
- Weniger ausserparlamentarische Kommissionen mit beratender Funktion (Einfluss des Stadtrates bei deren Zusammensetzung).

Demgegenüber ist im Vergleich zur Gemeindeversammlung anzunehmen, dass die Abläufe im politischen Prozess weniger schnell sind, da der Stadtrat und damit die Stadtverwaltung vermehrt mit Abklärungen und Ausarbeiten von Entscheidungsunterlagen und Anträgen konfrontiert sind. Kein Nachteil hingegen ist in der regionalen Zusammenarbeit mit Gemeinden ohne Parlament zu erkennen; trotz unterschiedlicher Organisationsform sind die Beziehungen seit Jahren unkompliziert und problemlos.

Mit einem Wechsel zur Gemeindeversammlung müsste gestützt auf § 88b Gemeindegesetz die Gemeindeexekutive (Stadtrat) zwingend wieder als Gemeinderat bezeichnet werden. Dies deshalb, weil eine abweichende Benennung der Gemeindeorgane nur den Gemeinden mit grossem Gemeinderat vorbehalten bleibt. Diese Änderung in der Bezeichnung der Behörden hat zur Folge, dass sich Bülach – insbesondere im offiziellen Umgang – nur noch als Gemeinde und nicht mehr als Stadt bezeichnen kann, was einen Image- und Identitätsverlust zur Folge hätte.

#### Gemeindeversammlung

Folgende Gründe sprechen für eine Gemeindeversammlung:

- Volksnähe (Plattform auch für politisch wenig geübte Einwohner);
- Direkte Demokratie mit traditioneller Verankerung im politischen System der Schweiz;
- Direkte Beteiligungsmöglichkeit jedes

- einzelnen Stimmberechtigten;
- Geringerer Zeitaufwand für Behörden;
- Kleinerer administrativer Aufwand für die Verwaltung;
- Stärkung des Stadtrates (höhere Kompetenzen);
- Schnelle Reaktionsfähigkeit der Führung;
- Einfache und klare Strukturen;
- Geringere Kosten;
- Höhere Diskretion für Verhandlungsgegenstände, die der Stadtrat abschliessend zu behandeln hat.

Als wesentlicher Nachteil der Gemeindeversammlung ist insbesondere deren Manipulierbarkeit zu erwähnen. Partikulärinteressen können sich mit einer organisierten Teilnahme relativ einfach und mit zum Teil finanziell weitreichenden Konsequenzen durchsetzen. An Gemeindeversammlungen nehmen in der Regel nie mehr als 1 bis 3 % der stimmberechtigten Bevölkerung teil. Von einer repräsentativen Vertretung der Stimmberechtigten kann so nicht gesprochen werden.

## 5. Würdigung der Argumente des Initiativkomitees

### "Hohe Kosten des Parlamentsbetriebs"

Die Demokratie kann nicht auf den Aspekt der Kosten reduziert werden. Netto kommt die Organisation mit Gemeindeversammlung zwar ca. 140'000 Franken günstiger als mit Parlament, was gut einem halben Steuerprozent entspricht. Die Nachteile einer Gemeindeversammlung heben aber den Kostenvorteil bei weitem nicht auf.

### "Die Verwaltungsreformitis verursacht Intransparenz, Bürokratie und einen Demokratieabbau"

Die Initiative hat nichts mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) und der damit verbundenen Verwaltungsreform zu tun. Zudem ist WoV sowohl unter der Form der ordentlichen wie der ausserordentlichen Gemeindeorganisation möglich. Durch die vorliegende Initiative ist einzig zu entscheiden, ob die Stimmberechtigten alle vier Jahre ihre Vertreterinnen und Vertreter in das Parlament wählen oder ob sie die Möglichkeit haben wollen, die politischen Rechte an den Gemeindeversammlungen selber auszuüben.

### "Bülach, keine anonyme Grosstadt, sondern eine übersichtliche Gemeinde"

Demokratie ist, wenn Entscheide demokratisch in einem repräsentativen Gremium wie dem heutigen Parlament gefällt werden und nicht, wenn einige Wenige über Viele bestimmen. Das Parlament gewährleistet Demokratie.

Auskünfte:

Beat Gähwiler

Stadtschreiber

E-mail: beat.gaehwiler@buelach.ch



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

## Preisausschreiben

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

Der Preis der SGP prämiert eine neue wissenschaftliche Arbeit (Bachelor-, Master- oder Lizentiatsarbeit, Dissertation) zu Fragen rund um das Wirken der Parlamente (Bundesversammlung, Kantons- oder Gemeindeparlamente, europäische Parlamente); dies mit dem Ziel, eine Veröffentlichung zu erleichtern.

Das Preisausschreiben richtet sich an Studierende der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft, der Geisteswissenschaften sowie fachlich spezialisierter Universitätsinstitute.

Die Arbeiten können sich mit der **Stellung der Parlamente, deren Aufgaben, Wirkungsweise, Einfluss, Organisation und Verfahrensregeln** auseinandersetzen.

Die Jury wird inhaltliche wie auch formale und sprachliche Kriterien berücksichtigen. Wesentlich ist, dass die Arbeit einen direkten Bezug zur Funktionsweise der Parlamente in der Schweiz hat.

\* \* \*

**Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen** wurde 1997 gegründet und hat unter anderem das Ziel, die wissenschaftliche Forschung zu Parlamentsfragen zu fördern, dies insbesondere mit der Verleihung dieses Preises. In der Gesellschaft sind die Bundesversammlung, die kantonalen und viele städtische Parlamente mit zahlreichen Ratsmitgliedern und mit ihren Ratssekretariaten vertreten.

**Wer sich an diesem Preisausschreiben beteiligen will, ist gebeten, seine Arbeit bis zum 30. April 2005 einzusenden an:**  
Martin Graf, Sekretär SGP, Parlamentsdienste, 3003 Bern. Herr Graf steht für Auskünfte und gegebenenfalls auch für eine Beratung (Themenwahl, Hinweise auf Quellenmaterial, Vermittlung von Kontaktpersonen usw.) gerne zur Verfügung (Tel.: 031 322 97 36, E-Mail: martin.graf@pd.admin.ch).

Bern, den 11. September 2004

Für den Vorstand der SGP:

Prof. Ulrich Zimmerli, Präsident SGP



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

## **Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires**

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

Ce prix récompense un travail scientifique récent, de premier, deuxième ou troisième cycle (bachelor, master ou licence, doctorat) portant sur des questions ayant un lien avec le parlement (Assemblée fédérale, parlements cantonaux, communaux ou européens), en vue de faciliter une publication.

Ce prix s'adresse aux étudiants des facultés de droit, de sciences politiques, de lettres et à ceux d'instituts universitaires spécialisés.

Les travaux peuvent traiter **du statut des parlements, de leurs attributions, de leur efficacité, de leur influence, de leur organisation ou de leurs règles de procédure.**

Le jury tiendra compte des critères portant sur le fond et sur la forme. Il est essentiel que le travail ait un lien direct avec le fonctionnement des parlements en Suisse.

\* \* \*

**La Société suisse pour les questions parlementaires** a été fondée en 1997 et s'est donné pour but de promouvoir la recherche scientifique concernant les questions parlementaires, notamment par le biais de ce prix. Cette société réunit de nombreux représentants de l'assemblée fédérale, des parlements cantonaux, d'un bon nombre de parlements communaux, ainsi que des collaborateurs de leurs secrétariats respectifs.

**Les personnes intéressées sont priées d'envoyer leur travail d'ici au 30 avril 2005 à l'adresse suivante:**

M. Martin Graf, secrétaire de la SSP, Services du Parlement, 3003 Berne. M. Graf se tient à votre disposition pour toute question (choix d'un sujet, sources, contacts, etc.) et tout conseil (tél.: 031 322 97 36, e-mail: martin.graf@pd.admin.ch).

Berne, le 11 septembre 2004

Pour le Comité de la SSP :

Prof. Ulrich Zimmerli, président de la SSP



# Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

## Bund

### **Bundesversammlung**

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, T: 031 322 97 36, F: 031 322 98 67, E: martin.graf@pd.admin.ch

## Kantone – Cantons – Cantoni

### **Kantonsrat Zürich**

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 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, Ringkengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

### **Kantonsrat Appenzell IR**

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

### **Kantonsrat Appenzell AR**

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

### **Kantonsrat St. Gallen**

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sk.sg.ch



**Grosser Rat Graubünden**

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**

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: roger.oechslin@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@admin.vs.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, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 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 der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politiques 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