

März 2008 – Nr. 1 – 11. Jahrgang
Mars 2008 – No. 1 – 11ème année
Marzo 2008 – No. 1 – 11° 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

Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbständigten
staatlichen Betrieben

Entreprises publiques devenues autonomes. Rôle du Parlement

UMFRAGE – ENQUÊTE

Besetzung der Ratspräsidien in den kantonalen Parlamenten.

Turnus unter den Parteien

Répartition des présidences dans les parlements cantonaux. Tournus

PREIS DER SGP 2007 – PRIX DE LA SSP 2007



Editorial: Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbständigten staatlichen Betrieben	Seite 3
Schwerpunkt - Le thème - Il tema Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbständigten staatlichen Betrieben Entreprises publiques devenues autonomes. Rôle du Parlement	
Matthias Finger et Kuno Schedler: Quel rôle pour le parlement vis-à-vis des entreprises publiques autonomisées?	Seite 4
Benjamin Adler: Das regierungsrätliche Konzept des Beteiligungscontrollings im Urteil der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates	Seite 7
Janelise Pug: Création d'un centre neuchâtelois de psychiatrie: Le Grand Conseil prend une part active dans le cadre de la haute surveillance	Seite 9
Rodolfo Schnyder: Una Commissione parlamentare per il controllo del mandato pubblico dell'Azienda elettrica ticinese	Seite 11
Fabien Mangilli: Aperçu de la surveillance parlementaire des établissements publics autonomes dans le canton de Genève	Seite 12
Erich Fehr: Parlamentarische Oberaufsicht über ausgelagerte Aufgabenträger durch den Stadtrat von Biel/Bienne	Seite 14
Bruno Schmidiger: Beteiligungscontrolling in der Stadt Luzern	Seite 18
Patrick Benz: Rolle des Parlamentes gegenüber verselbständigten staatlichen Betrieben am Beispiel der Stadt Chur	Seite 20
Stephan Staub: Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbständigten staatlichen Betrieben – Erfahrungen in der Landschaft Davos Gemeinde, insbesondere am Beispiel des in eine AG gemäss OR ausgliederten Elektrizitätswerkes	Seite 22
Umfrage – Enquête	
Besetzung der Ratspräsidien in den kantonalen Parlamenten. Turnus unter den Parteien Répartition des présidences dans les parlements cantonaux. Tournus	Seite 25
Preis der SGP 2007 – Prix de la SSP 2007	
Erol Baruh: Les commissions d'enquête parlementaires. Cadre juridique d'une procédure politique. Etude de droit suisse fédéral et cantonal (résumée en allemand)	Seite 31
Jahresversammlung 2008 / Assemblée annuelle 2008 / Assembla annuale 2008	Seite 34
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	

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



Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbständigten staatlichen Betrieben

Wann, wie und wo soll der Staat tätig sein und ist er tätig? Seitdem es Staatlichkeit gibt, werden derartige Fragen von der Gesellschaft, Wissenschaft und Politik gestellt und im Lichte der jeweils herrschenden Verhältnisse, Erfahrungen und Vorstellungen beantwortet. In den letzten 20 bis 30 Jahren haben diese Fragen an Bedeutung gewonnen. Das Wachstum der Staatstätigkeit, die Krise der Staatsfinanzen und das schwindende Vertrauen in die Problemlösungskapazitäten und Handlungsfähigkeit des Staates sind Gründe dafür. In vielen Staaten sind Privatisierungs- und Staatsmodernisierungskonzepte der Wissenschaft von Politik und Verwaltung auf die eigenen Verhältnisse angewendet worden. Fünf Trends sind erkennbar: Verselbständigung durch ausdifferenzierte Konzernstrukturen, Kooperationsformen zwischen Staat und Privaten (PPP), Auslagerung der Leistungserbringung an Dritte, Aufgabenprivatisierung und Vergemeinschaftung durch Übertragung an zivilgesellschaftliche Akteure¹.

In der Schweiz ist die ausgelagerte Aufgabenerfüllung durch öffentlich- und zivilrechtliche Träger in vielen Tätigkeitsfeldern vertraut und selbstverständlich. Der föderale Staatsaufbau, das Subsidiaritäts- und Milizprinzip scheinen günstige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für diese Erscheinungsformen der Aufgabenerfüllung zu schaffen². So ist es nicht erstaunlich, dass die Behörden aller Ebenen seit jeher mit Geschäften befasst sind, in denen es um die Übertragung oder den Verzicht auf eine öffentliche Aufgabe, eine andere Form der Aufgabenerfüllung oder die Übertragung öffentlichen Vermögens an Private geht. Die Auseinandersetzung hat allerdings ab den 1980/90-er Jahren eine neue Dimension erhalten: Staats- und Verwaltungsreformdiskussionen aufgrund immer neuer Projekte, Programme und Vorlagen unter verschiedensten Titeln mit unterschiedlichen Zielsetzungen finden sich auf den politischen Agenden von Bund, Kantonen und Gemeinden. Jede Privatisierung, Auslagerung oder Vermögensveräußerung wirft ordnungs- und demokratiepolitische Fragen auf. Eine materielle Aufgabenprivatisie-

führt zu einer Übertragung staatlicher Aufgaben an Private. Nicht der Staat, sondern der Markt oder die Gesellschaft nimmt neu die Aufgabe wahr. Jede Auslagerung ist Neuverteilung von Verantwortung, organisatorische Verselbständigung und somit Autonomie der Verwaltung gegenüber der Politik, Verbandsaufsicht oder Aufsicht durch Dritte statt Dienstaufsicht durch die Politik, ist - wenn überhaupt - strategische Steuerung und Aufsicht, bedeutet erhöhte Komplexität der Strukturen und öffentlich-private Netzwerke usw. Jede Vermögensverschiebung führt schliesslich zu einer Umverteilung von Vermögen zwischen öffentlicher Hand und Privaten. Die Parlamente sind von diesen Entwicklungen unmittelbar herausgefordert, betreffen sie doch in grundsätzlicher Weise ihre verfassungsrechtliche Stellung und Funktionen.

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen hat sich an ihrer Jahresversammlung 2001 mit Fragen der parlamentarischen Einflussnahme und Oberaufsicht im Gefolge der Privatisierung öffentlicher Dienste beschäftigt. Hauptreferate und Anschauungsbeispiele der damaligen Versammlung betonten das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Einflussnahme und privatisierter Verwaltung. Thematisiert wurden der Verlust an demokratischer Kontrolle oder aber die Veränderung politischer Einflussnahme. Die Schweizerische Gesellschaft wird sich dieses Jahr mit einem ähnlichen Thema befassen. Bei dieser Konstellation reizt die Frage, ob seit 2001 alles beim Alten geblieben ist. Wer die Entwicklungen in Politik, Wissenschaft und Praxis verfolgt, konstatiert gewisse Veränderungen, die sich aus meiner Sicht wie folgt beschreiben lassen:

- Die Politik will Fragen der Privatisierung und Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten vermehrt strategisch analysieren und entscheiden. Systematisch wird nach der Eignung einer Aufgabe für die Auslagerung, der adäquaten Rechts- und Organisationsform der Auslagerung, der bestmöglichen Wahrnehmung der Eignerinteressen gefragt. Grundlagenpapiere der Regierungen und regierungsähnlichen Organisationen zu Public Corporate Gover-

nance, Eigentümerpolitik, Beteiligungen, Public Sector Modernisation, Principals of Corporate Governance, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, EU-Richtlinie 2006/11 dokumentieren diese Tendenz. Die parlamentarische Oberaufsicht wird dadurch erleichtert und verbessert.

- Die Politik verfügt heute über umfassendere Entscheidungsgrundlagen zu den Inhalten und zur Tragweite von Privatisierungs- und Auslagerungsentscheidungen. Sie kann sich auf die grossen Erfahrungen und die Beiträge der Wissenschaften stützen. In diesem Zusammenhang sind auch die Diskussionen über die Rolle der Parlamente zu erwähnen, die in Politik und Wissenschaft weitergeführt worden sind. Diese Entscheidungsgrundlagen sind hilfreich bei der Erarbeitung und Beratung neuer Rechtsetzungsprojekte zur Auslagerung.
- Die Parlamente (wie Regierungen) sind bei der Ausarbeitung wie Prüfung von Vorlagen gegenüber Fragen der demokratischen und parlamentarischen Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsbereiche aufgeschlossen. Sie thematisieren heute diese Fragen und suchen nach geeigneten Formen der Mitwirkung und Oberaufsicht. Wenn Vorlagen zur Beratung anstehen, sind Parlamente eher bereit, ihre Stellung gegenüber ausgelagerten Verwaltungseinheiten zu stärken.

Die Berichte in dieser Nummer des Mitteilungsblatts sind meines Erachtens beispielhaft für die vorher skizzierten Entwicklungen. Sie sind Bestätigung, dass sich die Parlamente mit den veränderten Bedingungen und ihrer Rolle auseinandersetzen, und sie geben Anlass zur berechtigten Hoffnung, dass die Parlamente zu einem neuen Rollenverständnis finden.

Christian Wissmann
Leiter des Ratssekretariates
des Grossen Rates des
Kantons Bern



¹ Christoph Reichardt, Öffentliche Dienstleistungen im Gewährleistenden Staat, Berlin 2006

² Generalisierungsfähige Evidenz liegt hierzu allerdings nicht vor.

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: Moritz von Wyss, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

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

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

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2008.

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: Moritz von Wyss, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

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

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

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2008.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles 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: Moritz von Wyss, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

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

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

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2008.

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).



Quel rôle pour le parlement vis-à-vis des entreprises publiques autonomisées?

Matthias Finger, Professeur, Management des Industries de Réseaux, EPFL¹ et Kuno Schedler, Professeur, Management Public, Université de St. Gall²

Ce texte vise à clarifier et à argumenter le rôle du parlement vis-à-vis des entreprises publiques autonomisées. Pour ce faire, nous procéderons en trois étapes et par une approche paradoxale: dans un premier pas, nous présenterons la logique de la gouvernance d'entreprise qui s'applique tout naturellement aux entreprises publiques. Dans un deuxième temps, nous esquisserons la logique des politiques publiques qui, historiquement du moins, avait défini la conduite (ou plutôt l'absence de conduite) des entreprises publiques. Dans un troisième temps, nous confronterons les deux logiques et argumenterons que c'est seulement en abandonnant la volonté de vouloir gérer les entreprises publiques que le parlement pourra garder un contrôle sur ce qu'elles font.

1. Vision théorique et statique/ corporate governance

D'un point de vue théorique, la relation entre le parlement et les entreprises publiques autonomisées relève de la gouvernance d'entreprise ("corporate governance") et constitue un problème de gouvernance. Pour rappel, toute entreprise, qu'elle soit publique ou pas, a une direction qui s'occupe des affaires opérationnelles. Cette direction est nommée par et redevable vis-à-vis d'un conseil d'administration qui, lui, s'occupe à la fois de la stratégie de l'entreprise et de la supervision de la direction. Ce conseil d'administration est à son tour nommé par et redevable vis-à-vis du ou des propriétaires que sont généralement les actionnaires. Dans le cas des entreprises publiques, l'actionnaire unique, ou majoritaire dans certains cas, est l'Etat. C'est donc l'Etat qui nomme le Conseil d'administration. Au sens légal, cette construction ne s'applique qu'aux entreprises publiques corporatisées, c.à.d. à ces entreprises qui ont été transformées en sociétés anonymes. En Suisse et au niveau fédéral, ceci est le cas de Swisscom, des CFF, de Skyguide et de la Banque nationale. Mais ce n'est pas le la Poste ou de la SSR et encore moins des entités de l'administration autonomisées (Flagämter). Cependant et par analogie, l'Etat fédéral a aussi créé des conseils d'administration pour la Poste (qu'elle met plus ou moins à

pied d'égalité avec le conseil d'administration des CFF). Et c'est le Conseil d'administration qui devrait ensuite nommer la Direction, dont notamment le CEO.

Dans les entreprises publiques où l'actionnaire / propriétaire est l'Etat se pose maintenant la question de qui représente le propriétaire lorsqu'il s'agit de nommer le conseil d'administration. Aussi bien l'Exécutif que le législatif peuvent légitimement se prévaloir du droit de représenter le propriétaire. Si l'on dit que le propriétaire est en dernier lieu le peuple, le parlement est l'organe le plus approprié pour nommer le conseil d'administration. Ce point de vue est contredit cependant par la logique des politiques publiques (voir plus bas), et dont le Conseil fédéral a dû s'inspirer, car c'est lui-même qui nomme les membres des conseils d'administration des entreprises publiques autonomisées. Une autre différence significative avec la théorie de la gouvernance d'entreprise est que la Direction en général et le CEO en particulier sont nommés par le Conseil d'administration. En Suisse, cependant, le CEO est nommé directement par le Conseil Fédéral. Une deuxième question qui se pose est celle de la spécificité de l'Etat en tant que propriétaire / actionnaire par rapport à des actionnaires habituels. La spécificité est celle que l'actionnaire habituel poursuit – dit-on – on objectif purement financier. Ou comme on dit aujourd'hui l'objectif d'augmenter la valeur de l'entreprise. Tandis que l'Etat en tant que propriétaire poursuit d'autres objectifs dits de service public (vis-à-vis de ses citoyens en tant que clients) et d'économie publique (vis-à-vis de la société en tant que telle). L'augmentation de la valeur financière n'est donc pas le seul objectif que poursuit l'Etat en tant que propriétaire. En plus, il peut y avoir une contradiction entre les différents objectifs financiers, de service public et d'économie publique.

Un des problèmes de la gouvernance des entreprises publiques vient du fait que, reconnaissant le point ci-dessus (c.à.d. la nature contradictoire voire conflictuelle des objectifs donnés aux entreprises publiques), on délègue à un conseil d'administration le soin d'harmoniser ces objectifs et on charge le gouvernement de nommer ce conseil d'administration. Par cela, on pense pouvoir couper court à la nature contradictoire voire conflictuelle

des objectifs publics et ceci par le fait que le consensus serait plus facile à obtenir en petit groupe. Mais ceci est une solution trompeuse, qui est inspiré de la logique du secteur privé et de l'économie institutionnelle. Cette dernière considère notamment le processus de prise de décision (ou de coordination en ses termes) sous l'angle de l'efficacité et conclut que des petits groupes sont plus efficaces que des grands groupes et plus généralement que le conflit politique est source d'inefficacité. Ceci est également une solution trompeuse car le fond de la question reste politique et ce n'est pas en déléguant ces questions politiques à des soi-disant experts qu'elles deviendront moins politiques. De ce point de vue, il serait seulement logique de faire nommer directement les membres du conseil d'administration voire carrément la direction de l'entreprise publique par le parlement, plutôt que de créer des structures intermédiaires qui ne font que masquer la nature politique de la gestion des entreprises publiques et compliquer les choses. En effet, cette solution a précisément pour effet que le parlement se sent floué, car ces conflits entre différents objectifs devraient justement être débattus au sein d'une enceinte démocratique tel que le parlement.

Malheureusement, et malgré le fait que tous ces arguments ci-dessus sont en fait justes, ceci est la fausse approche. Pour comprendre pourquoi ceci est la fausse approche, il faut rappeler d'abord l'autre approche qui est celle des politiques publiques. Finalement, nous montrerons l'incompatibilité profonde entre cette approche des politiques publiques d'une part et celle de la gouvernance d'entreprise d'autre part.

2. Approche des politiques publiques

C'est par l'approche des politiques publiques – et non pas par l'approche de la gouvernance d'entreprise – que historiquement les entreprises publiques ont été "gérées". En effet, on avait généralement une loi qui définissait les objectifs en matière de politiques publiques pour le secteur (comme par exemple les télécommunications, les postes, les transports publics, etc.), incluant dans cette politique

¹ Matthias.finger@epfl.ch

² Kuno.schedler@unisg.ch



sectorielle le rôle de l'entité publique (une entreprise publique ou une administration) dans l'implémentation de cette politique publique. Les entreprises publiques étaient donc simplement un outil pour mettre en œuvre ces politiques publiques sectorielles, et ceci au même titre que l'administration centrale est toujours encore un outil pour mettre en œuvre les politiques environnementales, éducatives, etc.

Dans cette mise en œuvre, la gestion à la privée importait peu puisqu'on implémentait les politiques publiques par le biais des règles administratives et surtout non-stratégiques. En d'autres termes, le directeur de l'unité administrative ne devait pas avoir une opinion comment agir stratégiquement et donc la gouvernance même d'une telle entité (entreprise publique) importait peu.

En accord avec l'approche des politiques publiques, le parlement joue le rôle primordial, mais non pas par le biais du choix de la direction (ou du conseil d'administration) d'une entreprise publique, mais par la définition et le contrôle même des lois. Le gouvernement avec son administration est ensuite là pour mettre en œuvre cette loi et le contrôle du parlement se fait sur le gouvernement et sur l'administration.

Toutefois, avec la réforme de l'Etat et plus spécifiquement avec ladite Nouvelle Gestion Publique la partie opérationnelle de l'administration s'est graduellement autonomisée: le gouvernement la conduit de plus en plus à distance, et de ce fait le parlement est encore plus loin de l'opérationnel. Il est donc logique que le parlement, dans un certain sens, se plaint d'avoir perdu le contrôle sur les entreprises publiques.

Toutefois, à notre avis, le problème vient du fait que personne – et surtout pas le parlement – ait bien compris les raisons de cette autonomisation. En effet, la véritable raison de cette autonomisation n'est pas la volonté de soustraire la gestion des entités autonomisées au débat politique et démocratique, mais le fait que les entités auparavant monopolistiques entrent dans un monde de concurrence. C'est cette concurrence qui oblige les entités auparavant administratives à se doter de plus de flexibilité et d'autonomie décisionnelle. Et c'est donc la concurrence – elle-même le résultat de la globalisation et de l'ouverture des marchés – qui pousse à l'autonomisation des entreprises publiques (et plus concrètement à leur corporatisation et en fin de compte à leur privatisation).

3. Confrontation de deux logiques: qui gagne?

Du coup, il y a deux logiques qui s'affrontent: d'une part la logique de l'autonomisation et de gestion et d'autre part la logique des politiques publiques. La question est de savoir laquelle des deux logiques va l'emporter à la fin. Malheureusement pour le parlement voir même pour la démocratie, c'est la logique de la gestion qui est déjà et va encore l'emporter sur la logique politique. Mais, la politique – et donc le parlement – ne perd pas son pouvoir pour autant. Au contraire et ceci est notre argument principal dans ce texte, le parlement et la politique peu parfaitement maintenir un certain contrôle, mais ceci seulement à condition qu'il redéfinisse son rôle et qu'il abandonne la volonté de vouloir gérer les entreprises publiques.

Tout d'abord la logique de la gestion l'emporte: c'est la logique du marché qui fait en sorte que les entreprises publiques sont confrontées à des concurrents – soit des privés soit d'autres entreprises publiques – qui leur enlèvent les parts de marché les plus lucratifs et en fin de compte les menacent dans leur existence même. Les entreprises publiques doivent donc disposer d'une autonomie de gestion qui va jusqu'au choix de leur stratégie, des alliances, voire de la privatisation (partielle). Les gens qui gèrent ces entreprises publiques doivent donc pouvoir s'orienter au marché et les membres du conseil d'administration doivent faire de même, même s'ils sont nommés par la politique. La politique n'a plus rien à faire là-dedans, peu importe d'ailleurs qu'il s'agit du gouvernement ou du parlement. Les membres des conseils d'administrations des entreprises publiques doivent l'être en vertu de leur expertise et non pas en vertu des orientations politiques. Peu importe d'ailleurs qui les nomme pour autant que ce critère d'expertise soit respecté. L'expérience montre cependant que le gouvernement est mieux à même de respecter ce critère d'expertise que ne l'est le parlement.

Ensuite, il y a la logique des politiques publiques. C'est une logique de politique nationale qui dans un Etat démocratique est incarnée par le parlement. C'est le parlement qui décide des grandes orientations politiques qui affectent les différents secteurs dans lesquels les entreprises publiques sont actives, que ce soit les grandes orientations en matière de télé-

communications, de service postal, d'électricité. Dans les infrastructures – dans lesquelles la plupart des entreprises publiques opèrent – les grandes orientations politiques ont trait à trois domaines, à savoir le *service public*, c.à.d. ce à quoi les citoyens ont droit en tant que clients couvrant notamment l'accessibilité aux services, la qualité des services et l'abordabilité des services. La politique définit ici le niveau et surtout les standards de service public qu'elle souhaite donner à ses citoyens, mais doit bien sûr se demander comment le financer. Le deuxième domaine est celui de *l'économie publique*, notamment en termes de mise à disposition des infrastructures (par exemple les routes), de couverture nationale de ces infrastructures, et de développement régional. Le troisième domaine est celui de la *sécurité nationale*, plus particulièrement celui de la sécurité d'approvisionnement. C'est effectivement au parlement de définir des objectifs politiques dans ces trois domaines et de faire en sorte que ces objectifs soient réalisés / implémentés. C'est au gouvernement d'implémenter.

Tournons-nous maintenant vers la question de savoir comment réaliser ces objectifs. Historiquement, ces objectifs de politiques publiques étaient – d'abord vaguement formulés – en quelque sorte imposés aux entreprises publiques, et ceci souvent dans la même loi qui les créait ou les autorisait à opérer. En outre, ces entreprises publiques avaient une large marge de manœuvre pour implémenter ces objectifs, voire à les redéfinir à leur manière. Il n'est donc pas sûr que le gouvernement et encore moins le parlement aient vraiment contrôlé l'implémentation des politiques publiques, du moins dans les infrastructures où les entreprises publiques opéraient.

Tout cela est en effet fini à l'âge de la concurrence: les entreprises publiques sont maintenant autonomisées et poursuivent des objectifs commerciaux (dans les limites du cadre légal bien sûr). Pas question donc de les utiliser comme outil d'implémentation des politiques publiques ni par le gouvernement, ni par le parlement. Leurs conseils d'administrations devraient justement veiller à cela. Ceci va maintenant obliger le parlement à devenir beaucoup plus précis sur les objectifs des politiques publiques (standards de service public) et sur la manière de les réaliser/implémenter. En fait, l'existence



d'entreprises publiques était pour les politiciens une solution de facilité où ils pouvaient déléguer l'implémentation des politiques publiques – et surtout leur financement – à une entreprise qui d'ailleurs n'avait pas le choix de s'exécuter puisqu'elle appartenait aux politiciens. Ceci est désormais fini.

Le parlement a toujours le devoir de définir les grands objectifs des politiques publiques en matière d'infrastructures, ainsi que les standards de service public, notamment par le biais d'une loi. Mais maintenant il a en plus le devoir de (1) définir comment il veut que ces objectifs soient réalisés et surtout (2) de définir le financement attaché à la réalisation de ces objectifs. Dans la plupart des infrastructures il existe maintenant un marché, quoique imparfait, sur lequel opère un opérateur historique qui est généralement une entreprise publique ainsi que ses concurrents. Il faut donc un régulateur sectoriel pour s'assurer que ce marché fonctionne et plus généralement pour s'assurer que les objectifs des politiques publiques soient réalisés. Le rôle du parlement est également de prévoir ce régulateur et de lui donner les moyens pour implémenter les objectifs. Bien plus que de s'occuper de nommer les membres du conseil d'administration et de piloter les entreprises publiques, le rôle du parlement devrait être de créer la structure de régulation et de la superviser.

En outre, le parlement doit s'assurer du financement des objectifs de politiques publiques. Il est en effet tout à fait possible que le marché, même bien régulé, ne fournisse les services et ne réalise tous les objectifs de politiques publiques. Dans ce cas, le parlement doit décider du financement nécessaire pour réaliser les objectifs de politique publique. Ce financement prendra alors la forme de subventions qui doivent être liés à des objectifs clairs et prendre la forme d'un contrat (entreprises) ou d'un mandat de prestations (entités administratives autonomisées). Le gouvernement est alors en charge de contrôler la réalisation des objectifs attachés aux contrats ou aux mandats de prestations, et cela ne veut justement pas dire que le parlement se mêle de la gestion des entreprises en charge d'exécuter ces contrats ou mandats.

Finalement, le troisième objectif est celui de la sécurité. Seulement ici se pose la question de la propriété, les deux autres objectifs (service publiques, objectifs d'économie publique) pouvant être sans problème réalisés par le moyen d'opérateurs (publics ou privés) totalement indépendants de la politique. Il est effectivement concevable que, pour des raisons de sécurité en général et de sécurité d'appro-

visionnement en particulier, le parlement juge nécessaire de créer (de garder) une entité publique qui non seulement appartient mais qui en plus est totalement contrôlée par la politique. Ceci pourrait par exemple être le cas de l'armée, de l'approvisionnement en pétrole, etc. Mais seulement dans ce cas de la sécurité se justifierait éventuellement un contrôle direct par le parlement, voire une gestion par les politiciens.

Malheureusement, ni le parlement, ni le gouvernement ne sont en fait capables de s'autodiscipliner pour se focaliser exclusivement sur les objectifs de politiques publiques et les moyens de réaliser / implémenter ces objectifs, sans pour autant interférer dans les affaires opérationnelles des acteurs agissant à l'intérieur du cadre politique qui leur est donné. Demander de nommer les membres du conseil d'administration d'une entreprise publique, voire de fixer à la direction de ces entreprises des objectifs est en fait une solution de facilité d'autant plus souvent choisie qu'elle ne coûte rien ... ou du moins moins cher que de payer et de subventionner des prestations de service public non-rentables.



Das regierungsrätliche Konzept des Beteiligungscontrollings im Urteil der Oberaufsichtskommission des Grossen Rats

Benjamin Adler, Sekretär der Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rats des Kantons Bern

Einleitung: Aufsicht und Oberaufsicht im Bereich der mittelbaren Verwaltung

Unternehmen und Anstalten, die dem Kanton Bern ganz oder teilweise gehören, sind Teil der so genannten mittelbaren Verwaltung. Dieser Begriff bringt zum Ausdruck, dass es sich hierbei um Institutionen handelt, die zwar öffentliche Aufgaben wahrnehmen, aber – in unterschiedlichem Mass – rechtlich verselbstständigt sind und nicht zur Zentralverwaltung gehören.¹ Sämtliche Träger von öffentlichen Aufgaben, d.h. neben der Zentral- eben auch die mittelbare Verwaltung, unterstehen der Aufsicht des Regierungsrats und der Oberaufsicht des Grossen Rates; in Art. 95 Absatz 3 der Kantonsverfassung wird dem Grossen Rat ausdrücklich eine angemessene Mitwirkung im Bereich der Aufsicht über die mittelbare Verwaltung eingeräumt. Mit Art. 22 Absatz 2a des Grossratsgesetzes wird die Aufgabe der Oberaufsicht über die Verwaltung an die OAK delegiert.

Grundsätzlich kann die Oberaufsicht des Grossen Rates bzw. der OAK im Bereich der mittelbaren Verwaltung sachlich nicht weiter gehen als die Aufsicht des Regierungsrats. Ihre Reichweite und Ausgestaltung wird durch die rechtlichen Grundlagen bestimmt, welche der Aufgabenübertragung zugrunde liegen.² Im Rahmen dieser durch das besondere Recht festgelegten Grenzen, Pflichten und Rechte darf die OAK nicht nur die Wahrnehmung der Aufsicht durch den Regierungsrat prüfen, sondern in unmittelbarem Kontakt mit den Trägern der mittelbaren Verwaltung treten.

Regierungsrätlicher Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern

Am 24. Oktober 2007 hat der Regierungs-

rat den Bericht "Überprüfung der VKU-Grundsätze: Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern"³ vorgelegt. Erarbeitet worden ist er von einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe. Diese erhielt ihren Prüfungsauftrag per Regierungsratsbeschluss vom 21. September 2005. Mit dem Bericht informiert die Regierung den Grossen Rat über die Umsetzung einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen, welche die Überprüfung bzw. Verbesserung des Beteiligungscontrollings des Kantons zum Gegenstand haben. Die OAK hat den Bericht im Februar 2008 zuhanden des Grossen Rats vorberaten, dieser wird ihn in der Märzsession 2008 beraten. Abstrakter und mit Blick auf das Verhältnis von Aufsicht und Oberaufsicht formuliert, lässt sich der hier ablaufende Prozess folgendermassen beschreiben: Mit diesem Bericht informiert die mit der Aufsicht über die mittelbare Verwaltung betraute Instanz, wie sie diese Aufgabe in Zukunft wahrzunehmen gedenkt; Adressaten des Berichts sind die Instanzen der Oberaufsicht, die kraft dieser Funktion eine Beurteilung des Berichts vorzunehmen haben; der Bericht ist Anlass für einen Dialog zwischen der Aufsichtsinstanz und den Oberaufsichtsinstanzen über die künftige Ausgestaltung des Beteiligungscontrollings.

Es sind insbesondere folgende fünf Massnahmen, mit denen der Regierungsrat das Beteiligungscontrolling systematisieren und stärken will:

Einführen eines regelmässigen Reportings (Berichterstattung):

Zurzeit findet eine systematische Befassung durch den Regierungsrat nur bei einem Teil der kantonalen Unternehmen und Anstalten statt. Mit den andern befasst er sich fallweise, d.h. nur in Ausnahmesituationen und auf Antrag der zuständigen Fachdirektion. Um die Auf-

sicht über die zweite Kategorie von Organisationen zu stärken, will der Regierungsrat ein regelmässiges Reporting einführen, das alle Organisationen umfasst.

Veränderte Auswahl der Vertretung der Fachdirektionen in Stiftungs- und Verwaltungsräten:

Oftmals ist die Fachdirektion nicht nur zuständig für die Aufsicht einer solchen Organisation, sondern gleichzeitig auch in deren oberstem Führungsgremium vertreten. Das birgt die Gefahr von Rollenkonflikten. Die Parlamentarische Untersuchungskommission, die eingesetzt wurde, um die Vorkommnisse bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse zu untersuchen, hat deshalb in einem Postulat verlangt, dass die Schaffung eines Kompetenzzentrums für die mittelbare Verwaltung geprüft wird. Der Regierungsrat lehnt die Schaffung eines solchen Zentrums ab, einerseits wegen den zusätzlichen Kosten, die ein solches verursachen würde, andererseits, weil diesem gemäss Regierung die erforderliche Sachnähe fehlen würde. Stattdessen setzt sie auf eine "Kompromisslösung" bzw. veränderte Auswahl der Vertretung der Fachdirektion: Als Vertretung im Stiftungs- oder Verwaltungsrat sollen fortan "mit der betreffenden Aufgabe nicht befasste Angehörige des fachlich zuständigen Bereichs der Kantonsverwaltung ausgewählt werden."⁴

Aufsichtskonzepte für alle Organisationen:

Zurzeit existiert nur für die Berner Kantonalbank ein ausformuliertes und durch Regierungsratsbeschluss verabschiedetes Aufsichtskonzept. Neu soll jede einzelne Organisation ein solches erhalten. Ziel davon ist es, Transparenz zu schaffen und die Arbeit der mit der Aufsicht bzw. Oberaufsicht betrauten Organe zu erleichtern. Ein solches Konzept muss namentlich enthalten, wie die Betreuung durch den

¹ Es sind dies, um nur diejenigen Institutionen zu nennen, die für den Kanton von politischer und/oder finanzieller Bedeutung sind: **Aktiengesellschaften:** Berner Kantonalbank BEKB | BCBE, Bedag Informatik AG, Immobiliengesellschaft Wankdorf AG (IWAG), BKW FMB Energie AG, Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG, BLS AG, Aare Seeland Mobil, Berner – Oberland – Bahnen (BOB), Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS), Chemins de fer du Jura (CJ), Montreux – Berner Oberland – Bahn (MOB), Verkehrsbetriebe STI, Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA, Schulverlag blmv AG. **Genossenschaften:** Stadttheater Bern. **Öffentlich-rechtliche Anstalten:** Gebäudeversicherung Bern (GVB), Universität Bern, Berner Fachhochschule (BFH), Deutschsprachige Pädagogische Hochschule, Haute Ecole Pédagogique BEJUNE, Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale. **Stiftungen:** Stiftung Inselspital, Berner Klinik Montana, Kunstmuseum Bern, Zentrum Paul Klee, Historisches Museum, Bernisches Symphonieorchester.

² Die Aufsicht der kantonalen Behörden und damit auch die Oberaufsicht sind weniger eng und umfassend als bei der Zentralverwaltung. Diesem Umstand ist durch die Beachtung der besonderen Rechtslage und eine entsprechende Zurückhaltung Rechnung zu tragen. Falls nicht ein begründeter Einzelfall vorliegt, der eine detaillierte Überprüfung und Kontrolle rechtfertigt, sollte sich das Organ der parlamentarischen Oberaufsicht nicht mit operativen Fragen beschäftigen, sondern das Schwergewicht auf die grundsätzlichen Aspekte, auf die strategische Ausrichtung und auf generelle Entwicklungen legen sowie sich auf die Risiken konzentrieren, welche das Ansehen und die Ressourcen der Institution und des Kantons sowie die delegierte Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen könnten.

³ Der Bericht sowie weitere Unterlagen lassen sich unter <http://www.fin.be.ch/site/index/fd-beteiligungscontrolling/fd-beteiligungscontrolling-dokumente.htm> finden. VKU steht für "Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen."

⁴ Bericht des Regierungsrats, S. 28.



Kanton erfolgt, welche Aufgaben der Fachdirektion zufallen und welche dem Regierungsrat, ob der Kanton im Leitungsgremium direkt vertreten ist und welche Aufgaben die Kantonsvertretung gegebenenfalls hat, wie die Vertretung des Kantons an der Generalversammlung erfolgt und welche Aufgabe der Grosse Rat und die Finanzkontrolle hat.

Als wesentliche Erkenntnis formuliert der regierungsrätliche Bericht, dass "für jede Einheit der mittelbaren Verwaltung ein individuell auf die spezifische Situation der Organisation zugeschnittenes Aufsichtskonzept zu erlassen ist."⁵ Insbesondere die Frage, ob eine Einsitznahme des Kantons im Führungsgremium angebracht ist oder nicht, müsse für jeden Fall gesondert beurteilt werden; je grösser die Bedeutung einer Organisation für den Staat sei, sei es in finanzieller Hinsicht oder in Bezug auf ihre Aufgabe, desto eher dränge sich eine direkte Vertretung auf. Für Gruppen sehr ähnlich ausgerichteter Unternehmen, so wird immerhin eingeschränkt, sei es denkbar, das gleiche Konzept zu verwenden.⁶

Anforderungsprofile für Verwaltungs- und Stiftungsräte:

Das bereits existierende allgemeine Anforderungsprofil wird angepasst und gilt neu auch für Stiftungsräte (bisher nur für Verwaltungsräte). Es gilt grundsätzlich für die Besetzung der Leitungsgremien aller Anstalten. Spezifische Anpassungen sind jedoch, falls notwendig und begründbar, möglich. Ziel ist es, sicherzustellen, dass die Personen, welche den Kanton in diesen Leitungsgremien vertreten, die dafür erforderlichen Kompetenzen mitbringen.

Entschädigung der Kantonsvertreter in den Stiftungs- und Verwaltungsräten:

Der Regierungsrat hat hier noch keine Neuregelung bzw. Überprüfung der bestehenden Regelung vorgenommen. Dieser Schritt soll erst erfolgen, nachdem der Grosse Rat vom vorliegenden Bericht Kenntnis genommen hat. Eine mögliche Neuregelung wird jedoch skizziert: Die Höhe der Entschädigungen ist zu limitieren, beispielsweise auf 20 Prozent des Gehalts der betroffenen Kantonsmitarbeiterin bzw. des betroffenen Kantonsmitarbeiters. Die Mitglieder des Regierungsrats müssen ihre Entschädigungen schon heute abliefern.

Grundsätzlich positive Beurteilung durch die OAK

Grundsätzlich fällt die Beurteilung des Berichts bzw. der darin vorgeschlagenen Massnahmen durch die OAK positiv aus: Wird umgesetzt, was dieser vorsieht, ergibt sich gegenüber dem heutigen Zustand sicherlich eine Verbesserung der Aufsicht der Regierung über die mittelbare Verwaltung. Dasselbe gilt im Prinzip auch für die Oberaufsicht – selbst wenn im Bericht zur (Stärkung) der Rolle des Parlaments direkt nichts enthalten ist: Da die Oberaufsicht des Grossen Rates wie gesagt sachlich an die Aufsicht des Regierungsrats gebunden ist, wird durch deren Systematisierung und Stärkung auch die Oberaufsicht des parlamentarischen Organs erleichtert, sie erhält letztlich griffigere Instrumente.

Nicht alle der vorgeschlagenen Massnahmen vermögen jedoch aus Sicht der OAK zu überzeugen, ausserdem ortet sie einige Lücken im Massnahmenpaket:

Fehlen eines Verzeichnisses der finanzrelevanten Verträge:

Neben den Beteiligungen sollten auch die finanzrelevanten Verträge (Baurechts-, Miet-, Pachtverträge usw.) des Kantons systematisch erfasst und unter Berücksichtigung ihrer Risiken bewirtschaftet werden.

Stärkere Vorkehrungen gegen Rollenkonflikte:

Die vorgeschlagene "Kompromisslösung" bei der Auswahl der Verwaltungsvertreter für Stiftungs- und Verwaltungsräte reicht der Kommission nicht aus. Um die Auswirkungen möglicher Rollenkonflikte zu entschärfen, fordert sie die Stärkung des Vier-Augen-Prinzips: Die Finanzdirektion beurteilt jeweils vorgängig zuhanden des Regierungsrats das Risiko, welches aus ihrer Sicht von einer Beteiligung ausgeht, die übrigen Direktionen nach Bedarf.

Sofortige Implementierung des neuen Anforderungsprofils:

Der Regierungsrat will das neue Anforderungsprofil für Stiftungs- und Verwaltungsräte erst zur Anwendung bringen, wenn beim jeweiligen Gremium Erneuerungswahlen anstehen. Die Kommission ist gegen diesen Aufschub.

Angemessene Vertretung der Geschlechter und der französischsprachigen Minderheit:

Frauen und die französischsprachige Minderheit sollen in den Verwaltungs- und Stiftungsräten angemessen vertreten sein. Das neue Anforderungsprofil stellt diese Forderung zwar ebenfalls auf, jedoch in etwas abgeschwächter Form.

Verwaltungs- oder Stiftungsratsentschädigungen gehen an den Kanton:

Die Kommission spricht sich dafür aus, dass Verwaltungsangehörige keine Verwaltungs- oder Stiftungsratsentschädigungen mehr erhalten. Sie sollen vom Kanton entschädigt werden, falls die Einsitznahme in einem solchen Gremium einen Zusatzaufwand darstellt.

⁵ Ebenda, S. 5.

⁶ Aus Sicht eines Milizorgans wie der OAK ist eine gewisse Einheitlichkeit der Konzepte, und zwar auch inhaltlich, nicht nur formal, sicherlich wünschenswert. Denn je unterschiedlicher die angetroffenen Situationen sind, desto grösser wird der Aufwand, diese zu beaufsichtigen.



Création d'un Centre neuchâtelois de psychiatrie: Le Grand Conseil prend une part active dans le cadre de la haute surveillance

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil de Neuchâtel

Introduction

Après avoir créé l'Hôpital neuchâtelois (HNe) en 2006, le parlement neuchâtelois se penche actuellement sur plusieurs projets d'autonomisation d'institutions, notamment dans le cadre du service cantonal des automobiles et de la navigation¹ et dans celui de la psychiatrie cantonale², objet de la présentation ci-dessous.

Contexte

Dans le système initial, les institutions psychiatriques neuchâtelaises étaient les suivantes:

- d'une part la Maison de santé de Préfargier, la Clinique La Rochelle et le Centre psychosocial neuchâtelois – institutions ayant le statut de fondation de droit privé avec prise en charge des déficits par l'Etat,
- d'autre part l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux et le service médico-psychologique pour enfants et adolescents – entités jusqu'à aujourd'hui directement subordonnées à l'exécutif cantonal en tant que services de l'Etat, et donc sans réelle autonomie de gestion ni personnalité juridique.

Projet de réforme de la psychiatrie cantonale

En mai 2007, le Conseil d'Etat a présenté un projet de loi au Grand Conseil proposant la création d'un établissement unique réunissant les institutions de soins psychiatriques subventionnées du canton de Neuchâtel. Cette démarche s'inscrit dans un processus plus global qui a débuté par la création en 2006 de l'Hôpital neuchâtelois (HNe) et qui tend à optimiser l'organisation du système sanitaire cantonal. Le projet de loi vise à réformer la psychiatrie dans le canton en créant, à l'instar de HNe, un établissement de droit public dénommé Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP), dont les structures juridique et fonctionnelle sont les suivantes: il est dirigé par un Conseil d'administration désigné par le Conseil d'Etat et disposant

d'une certaine autonomie. La logique d'institutions est abandonnée au profit d'une organisation du CNP en unités de gestion, dont l'une des premières missions est de développer un projet clinique et de le faire avaliser par le Conseil d'Etat dans le cadre d'un contrat de prestations pluriannuel.

L'objectif du projet est de décloisonner les institutions psychiatriques pour qu'à l'avenir un patient soit suivi par une seule autorité médicale, indépendamment du type de prise en charge (ambulatoire ou stationnaire). Dans cette nouvelle structure, les relations avec l'Etat sont également clarifiées, ce dernier ayant pour responsabilité de fixer les objectifs et d'octroyer les moyens, le CNP devant assurer la gestion dans le cadre d'un mandat de prestations. Enfin, la réunion des institutions psychiatriques actuelles et le transfert d'activités stationnaires vers l'ambulatoire ont pour but de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer l'efficacité du système, le secteur administratif étant redimensionné notamment au profit du secteur des soins.

A noter que lors de la préparation du projet, le Conseil d'Etat a étudié une solution visant à l'intégration pure et simple des institutions psychiatriques dans l'Hôpital neuchâtelois. Pour différentes raisons il y a finalement renoncé, sans toutefois exclure l'option de fusionner HNe et le CNP en un établissement unique, lorsque l'un et l'autre auront trouvé une stabilité, c'est-à-dire dans quelques années.

Organisation du CNP proposée par le Conseil d'Etat

Rôle des principales instances de direction et d'organisation:

- la surveillance est placée sous la responsabilité politique: Grand Conseil, Conseil d'Etat, Conseil de santé et Commission cantonale de psychiatrie,
- la gouvernance et la gestion sont de la compétence des instances suivantes: Conseil d'administration, Direction générale, Unités de gestion, Fonctions de soutien et commissions permanentes, sites.

Dans son projet, le Conseil d'Etat proposait la structure suivante:

Le Grand Conseil adopte le budget et les comptes du CNP par le budget et les comptes de l'Etat. Il est informé des options stratégiques prises par le CNP ainsi que de la réalisation des objectifs par un rapport quadriennal établi par le Conseil d'Etat. Il garantit si nécessaire les engagements du CNP.

Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur le CNP, nomme les membres du Conseil d'administration du CNP, définit les champs d'activités couverts par le CNP, détermine avec le CNP les mandats de prestations dans le cadre de la planification sanitaire, fixe avec le CNP le mode de financement de ses prestations, fixe avec le CNP son budget annuel global et, dans ce cadre, la participation de l'Etat, sous forme d'indemnités, autorise les investissements exceptionnels du CNP, en particulier ceux nécessaires à la rénovation complète d'un bâtiment ou à la construction de nouveaux bâtiments, approuve l'ouverture ou la fermeture d'un site, fixe la rémunération des membres du Conseil d'administration. Il dispose du Conseil de santé, respectivement de la commission de psychiatrie, comme organe consultatif en matière de psychiatrie.

Le Conseil d'administration, notamment, définit la stratégie et la politique du CNP dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat, adopte la stratégie clinique du CNP, négocie avec le Conseil d'Etat les mandats de prestations, détermine la politique d'information au sein du CNP et à travers les médias, définit le nombre et la composition des unités de gestion du CNP, décide de l'ouverture ou de la fermeture d'un site, sous réserve de l'article 13, lettre h, LCNP, négocie avec le Conseil d'Etat le budget annuel du CNP, négocie les conventions tarifaires avec les assureurs, négocie les accords de partenariat ou de collaboration avec les institutions reconnues d'utilité publique intégrées dans la planification sanitaire, contracte les emprunts nécessaires, décide de l'acquisition ou de l'aliénation des biens mobiliers ou immobiliers, (...).

¹ Le rapport concernant le service des automobiles (no 08.011) figure à l'ordre du jour de la session de mars 2008. Il est publié sur le site www.ne.ch/grandconseil (chapitre "Ordre du jour et rapports").

² Le rapport du Conseil d'Etat et celui de la commission psychiatrie (no 07.010) et les débats du Grand Conseil sont publiés sur le site www.ne.ch/grandconseil (rapports: chapitre "Répertoires"; débats: chapitre "Procès-verbaux").



Examen du projet du Conseil d'Etat en commission ad hoc

Le projet de loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) a été transmis à une commission ad hoc du Grand Conseil qui a examiné les nombreux amendements déposés par les groupes avec, en toile de fond, *la question du lien entre le Centre neuchâtelois de psychiatrie et l'Etat*. Pour l'un des groupes, le Centre neuchâtelois de psychiatrie devait être complètement intégré à l'Etat, alors que pour d'autres groupes, il devait en être indépendant.

L'audition du professeur Pascal Mahon, professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit à l'Université de Neuchâtel, a permis d'éclairer la commission sur les différentes possibilités de décentraliser des activités administratives. L'audition de M. François Longchamp, conseiller d'Etat à Genève et président du Département de la solidarité et de l'emploi, a renseigné la commission de façon très complète sur les expériences menées à Genève en matière d'établissements de droit public. Enfin, l'audition de M. Eric Bonvin, directeur du Centre hospitalier du Chablais, a permis à la commission de comparer la situation prévalant dans le canton de Neuchâtel avec celle du Valais.

A l'issue de sept séances, la commission ad hoc a proposé à notre parlement un certain nombre d'amendements au projet du Conseil d'Etat, dont certains dans le but de renforcer les prérogatives du Grand Conseil dans le cadre de la haute surveillance du CNP.

qu'elle renforce les compétences du Grand Conseil, tout en conservant au Centre neuchâtelois de psychiatrie le caractère autonome qui lui était conféré dans le projet du Conseil d'Etat. La loi instituant le CNP entrera en vigueur le 5 mars 2008.

Vote du Grand Conseil: Renforcement de ses prérogatives dans le cadre de la haute surveillance

Lors de la session de janvier 2008, notre parlement a adopté notamment les modifications suivantes de la loi:

Le Grand Conseil approuve (projet initial: "est informé") les options stratégiques s'inscrivant dans le cadre de la planification sanitaire prises par le CNP, notamment l'ouverture ou la fermeture d'un site.

Le Grand Conseil approuve les investissements exceptionnels du CNP, en particulier ceux nécessaires à la rénovation complète d'un bâtiment ou à la construction de nouveaux bâtiments (projet initial: compétence du Conseil d'Etat).

Le Conseil d'administration (...) définit la stratégie et la politique du CNP dans le cadre des options stratégiques approuvées par le Grand Conseil (projet initial "dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat").

On constate que la loi proposée diverge du projet présenté par le Conseil d'Etat en ce



Una Commissione parlamentare per il controllo del mandato pubblico dell'Azienda elettrica ticinese

Rodolfo Schnyder, segretario del Gran Consiglio

L'"Azienda elettrica ticinese (AET)" venne istituita, con la legge tuttora vigente del 25 giugno 1958 (LAET), nella forma di una azienda cantonale, indipendente dalla amministrazione dello Stato e avente personalità giuridica propria (art. 1 cpv. 1 LAET). Scopo dell'azienda è la produzione e il commercio in genere di energia. In origine, prima della modificazione dell'8 febbraio 1994 dell'art. 2 cpv. 2 LAET, il suo campo di attività era circoscritto alla sola energia elettrica. L'azienda soggiace alla vigilanza dello Stato e in questo senso il rapporto di gestione, i conti ed il rapporto dei revisori sono sottoposti ogni anno al Gran Consiglio per la ratifica (art. 5 cpv. 1 e 2 LAET). Inoltre ogni due anni l'AET presenta al Gran Consiglio, per discussione, un rapporto sull'attività prevista e i relativi impegni finanziari (art. 5 cpv. 3 LAET). Sono per contro soggetti all'approvazione del parlamento gli impegni dell'azienda eccedenti l'ordinaria amministrazione ed il normale commercio di energia in quanto domandino l'accensione di mutui eccedenti il normale fabbisogno d'esercizio o la concessione di importanti garanzie a lunga scadenza (art. 5 cpv. 4 LAET).

In contemporanea con l'ampliamento, deciso nel 1994, dei compiti dell'AET pure l'art. 5 LAET sulla vigilanza dell'azienda venne modificato, con l'aggiunta dell'attuale cpv. 2 che stabilisce, come visto, una discussione parlamentare, con scadenza biennale, sull'attività prevista dell'azienda. La novella legislativa non risolse i problemi connessi al controllo politico sull'azienda, problemi che anzi crebbero nel corso degli anni, suscitando anche diversi atti parlamentari.

Nell'ambito dell'esame del rendiconto 2004 dell'AET 2004 la Commissione parlamentare dell'energia, a cui è demandata la vigilanza sull'AET, commissionò al Consulente giuridico del Gran Consiglio, dott. Michele Albertini, un parere per in particolare verificare se alcune nuove partecipazioni dell'azienda necessitavano o meno dell'approvazione parlamentare (art. 5 cpv. 4 LAET). L'autore nel suo rapporto, recante la data del 4/24 ottobre 2005 e dal titolo *Autonomia degli enti di diritto pubblico e vigilanza parlamentare - Con particolare riferimento all'Azienda elettrica ticinese* (pubblicato nella Rivista ticinese di diritto II - 2005, pag. 429 e seg.), dopo avere ampiamente sviluppato nella parte generale la problematica del rapporto tra ente autonomo di diritto pubblico ed ente superiore e

nella parte speciale quella dell'autonomia dell'AET e la vigilanza parlamentare, giunse segnatamente alla conclusione di una inadeguatezza dei disposti della LAET sulla vigilanza, perché superati alla luce di una concezione moderna di questo compito dell'ente pubblico superiore.

Lo sviluppo importante negli ultimi anni delle attività dell'AET nel commercio dell'energia anche oltre confini nazionali, come pure il moltiplicarsi delle sue partecipazioni in società svizzere ed estere rendevano sempre più evidente la necessità, peraltro confortata dalle considerazioni del Consulente giuridico del Gran Consiglio, di un adeguamento degli strumenti legislativi ed organizzativi a disposizione del Parlamento per espletare il suo mandato di vigilanza sull'AET. Si giunse così all'inoltro, il 20 febbraio 2006, da parte della Commissione speciale dell'energia (primo firmatario: Thomas Arn), di un'iniziativa parlamentare generica che proponeva, tra le possibili soluzioni, l'istituzione di una sottocommissione della Commissione dell'energia per il controllo del mandato pubblico dell'AET, sul modello di quella già esistente per il controllo del mandato pubblico della Banca dello Stato (art. 34 e 35 della legge sulla Banca dello Stato).

La discussione dell'iniziativa in seno alla Commissione dell'energia, che vide coinvolti la direzione dell'azienda ed il Consiglio di Stato, sfociò in un rapporto del gennaio 2007 favorevole all'istituzione della commissione postulata (relatore: Werner Carobbio). Per questo si proponeva l'inserimento nella legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese di un art. 5a, con cui segnatamente stabilire che l'adempimento del mandato pubblico attribuito all'azienda dalla legge viene verificato da una Commissione composta da cinque membri, nominati dal Gran Consiglio tra i membri della Commissione speciale dell'energia per la durata della legislatura. Nelle conclusioni del rapporto si precisava in particolare che la nuova Commissione non dovrà interferire nella gestione corrente dell'azienda, che dovrà attenersi a verificare che l'AET operi nel rispetto delle sue competenze nell'ambito del mandato pubblico previsto dall'art. 2 LAET, che dovrà operare con riferimento ad un piano energetico (di cui tuttora si sollecita l'emanazione da parte del Consiglio di Stato), che dovrà evitare le sovrapposizioni con forme di vigilanza previste da altre leggi o con i compiti dei revisori della contabilità aziendale e che rife-

rirà ogni volta che lo riterrà necessario, in ogni caso una volta all'anno con l'esame dei consuntivi dell'azienda. Le conclusioni del rapporto della Commissione speciale dell'energia e il relativo disegno di legge per l'istituzione della Commissione del controllo del mandato pubblico dell'AET sono state accolte dal Gran Consiglio il 30 gennaio 2007. La novella legislativa è in vigore dal 1° ottobre 2007.



Aperçu de la surveillance parlementaire des établissements publics autonomes dans le canton de Genève

Fabien Mangilli, Secrétaire scientifique de commissions, Grand Conseil de la République et canton de Genève

Le canton de Genève compte cinq établissements publics autonomes principaux: l'Aéroport international de Genève (AIG)¹, les Services industriels de Genève (SIG)², les Transports publics genevois (TPG)³, les Hôpitaux universitaires genevois (HUG)⁴ et l'Hospice général (HG)⁵. Ils constituent tous des établissements de droit public dotés de la personnalité juridique. Ils ont occupé l'actualité politique récente de Genève et ont fait l'objet d'un certain nombre de développements importants depuis près d'une année.

Le 17 juin 2007, le peuple genevois a accepté trois lois dites de "transferts d'actifs", concernant l'AIG, les TPG et les SIG⁶. Ce paquet législatif avait pour objectif de régler le régime de propriété des installations, bâtiments et terrains exploités par les trois établissements. Ces derniers sont dorénavant propriétaires des bâtiments et installations servant à l'exploitation de leur activité, alors que l'Etat de Genève est propriétaire des terrains⁷.

En novembre 2007, le Grand Conseil a voté trois lois dites de "réforme de la gouvernance" des établissements publics autonomes, concernant les SIG, les TPG et les HUG⁸. Ces modifications législatives concernent directement la question du contrôle parlementaire, en réformant notamment les règles relatives à la composition des conseils d'administration et de la direction générale. Trois référendums ont été lancés contre ces lois et ont abouti au début de l'année 2008 (ces questions seront reprises plus loin).

Enfin, la rémunération du conseil d'administration et de la direction des cinq établissements publics principaux a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes, du

21 février 2008⁹.

Le présent texte propose un aperçu de la surveillance indirecte du Grand Conseil, par une présentation des principales règles institutionnelles. Trois axes seront abordés: la surveillance des missions et objectifs des établissements publics, la surveillance par les règles de gouvernance et la surveillance financière et de gestion. En guise de conclusion, il sera possible de mettre en évidence l'absence de réglementation véritablement uniforme dans ce domaine. Quelques perspectives d'avenir seront enfin évoquées, au vu des prochains développements dont feront vraisemblablement l'objet les établissements publics autonomes.

La surveillance des missions et objectifs des établissements publics

Cette surveillance peut se décomposer en deux aspects: d'une part, la définition et la modification des missions des établissements; d'autre part, la surveillance de l'accomplissement des missions et objectifs. Les missions et objectifs des établissements publics sont fixés par la loi instituant l'établissement concerné¹⁰, respectivement par la Constitution cantonale en ce qui concerne les SIG¹¹. Toute modification des objectifs et missions nécessiterait donc une intervention législative du Grand Conseil, voire constitutionnelle pour les SIG. Le Grand Conseil détient donc fondamentalement le pouvoir (le dernier mot appartenant obligatoirement au peuple pour les SIG) de définir et de modifier les missions assignées aux établissements.

Les activités des TPG et de l'Hospice général doivent faire l'objet de deux contrats (ou mandats) de prestations. Négociés par le Conseil d'Etat et l'établissement concerné, ils précisent les missions et objectifs, en prévoyant les moyens de les atteindre. Ces contrats de prestations doivent ensuite être approuvés par le Grand Conseil, sous forme de loi. Même si ce dernier n'est pas habilité à amender un contrat de prestations, il peut l'influencer indirectement, par la possibilité de le refuser. Le cas échéant, le contrat de prestations refusé devrait être renégocié, en prenant vraisemblablement en compte l'avis du Grand Conseil. Ce dernier dispose donc d'un moyen de surveillance *a priori* des missions et objectifs des établissements publics. Cette forme de surveillance est toutefois limitée, car elle ne concerne que deux établissements sur les cinq principaux.

La surveillance parlementaire des missions et objectifs des établissements peut également s'exercer *a posteriori*, par le biais du rapport annuel de gestion. En particulier, le Grand Conseil est compétent pour approuver le rapport de gestion des SIG, après son examen par une commission parlementaire thématique, la Commission de l'énergie et des Services industriels de Genève. S'agissant des TPG et de l'Hospice général, le Conseil d'Etat présente chaque année au Grand Conseil un rapport rendant compte notamment de la mise en œuvre du mandat de prestations. Pour les TPG, le rapport annuel de gestion est examiné par la Commission des transports. Enfin, dans le cas de l'AIG, un rapport relatif à la gestion de l'établissement est remis par le Conseil d'Etat. Ce rapport est examiné par la Commission de l'économie.

¹ Loi sur l'aéroport international de Genève, du 10 juin 2003 (LAIG, H 3 25). L'aéroport international de Genève a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installations en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).

² Loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, du 5 octobre 1973 (LSIG, L 2 35). Les Services industriels ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que de traiter des déchets. Les Services industriels ont également pour tâche d'évacuer et de traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi (art. 1 al. 1 LSIG). Voir également l'article 158 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 00).

³ Loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (LTPG, H 1 55). Les Transports publics genevois ont pour but de mettre à la disposition de la population du canton de Genève un réseau de communications, exploitées régulièrement, pour le transport des voyageurs et de pratiquer une politique tarifaire incitative (art. 1 al. 1 LTPG).

⁴ Loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980 (LEPM, K 2 05). Les Hôpitaux universitaires de Genève ont pour but de fournir à chacun les soins que son état requiert (art. 2 al. 1 LEPM).

⁵ Loi sur l'Hospice général, du 17 mars 2006 (J 4 07). L'Hospice général est chargé de l'exécution de l'aide sociale et des tâches d'assistance incombant aux cantons en vertu de la législation fédérale sur l'asile (art. 3 al. 1 et 2 de la Loi sur l'Hospice général).

⁶ Loi d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport International de Genève, du 16 novembre 2006 (9827) ; Loi d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois (acquisitions, transferts, capital de dotation), du 17 novembre 2006 (9845) ; Loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Propriété et responsabilité des Services industriels de Genève), du 25 janvier 2007 (A 2 00 - 9825). Les deux premières lois ont fait l'objet d'un référendum facultatif, alors que la troisième a été obligatoirement soumise au peuple.

⁷ Pour plus de détails, voir la brochure explicative du scrutin du 17 juin 2007, http://www.geneve.ch/votations/20070617/doc/explicat_du_17_juin_2007.pdf.

⁸ Loi modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05), du 29 novembre 2007 (9627) ; Loi modifiant la loi sur l'organisation des Services industriels de Genève (LSIG) (L 2 35), du 29 novembre 2007 (9628) ; Loi modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) (H 1 55), du 29 novembre 2007 (9629).

⁹ http://www.ge.ch/cdc/doc/20080221_rapport_no9.pdf.

¹⁰ Voir supra (n. 1-5).

¹¹ Art. 158 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 00).



La situation des HUG est quelque peu différente, dans la mesure où l'activité et les orientations générales sont examinées par les députés dans le cadre du budget et des comptes d'Etat. A cette occasion, les HUG sont auditionnés par la Commission des finances (comme l'Hospice général d'ailleurs). La surveillance parlementaire des missions et objectifs des HUG s'effectue donc principalement au moment du vote du budget et des comptes d'Etat.

La surveillance par les règles de gouvernance

Les règles dites de "gouvernance" des établissements publics permettent au Grand Conseil d'exercer une surveillance indirecte importante, par le biais de sa compétence de nomination de certains administrateurs. Sauf en ce qui concerne l'Hospice général, le Grand Conseil nomme un membre du Conseil d'administration par groupe politique représenté au Parlement, soit actuellement sept personnes¹². Assez souvent, les personnes nommées sont des députés, de sorte que le Grand Conseil est directement représenté dans les conseils d'administration. Certains y voient une trop forte politisation des conseils d'administration entravant leur efficacité, alors que pour d'autres, il s'agit d'un moyen de contrôle démocratique des régies publiques.

Comme cela a été mentionné en introduction, les règles sur la gouvernance des HUG, TPG et SIG ont fait l'objet de nouvelles lois votées en novembre 2007. En particulier, le Grand Conseil ne nommerait plus un représentant par groupe politique en qualité d'administrateur, mais un nombre plus restreint (4 pour les HUG, 3 pour les SIG et 2 pour les TPG). En outre, les députés eux-mêmes ne pourraient plus être membres des conseils d'administration. Enfin, les administrateurs devraient être choisis par le Grand Conseil en fonction de leurs compétences de gestion et de leur connaissances du domaine d'activité de l'établissement concerné.

Ces modifications législatives font suite à quatre projets de lois déposés par des députés en août 2005¹³. Le but de leurs auteurs consistait notamment à dépolitiser les conseils d'administration, en vue d'améliorer l'autonomie de gestion des établissements publics. Ces trois lois ne sont pas entrées en vigueur car trois référendums ont été lancés. Pour ses opposants, la réforme de la gouvernance risquerait de

mettre en péril le contrôle démocratique des établissements publics. Les référendums ayant abouti le 21 janvier 2008, il reviendra finalement au peuple de décider quel mode de gouvernance il entend choisir pour les trois établissements publics concernés.

La surveillance financière et de gestion

Le Grand Conseil exerce tout d'abord une surveillance générale de la gestion des établissements publics, au travers de sa Commission de contrôle de gestion (CCG). Aux termes de l'article 201 A de la Loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01), la CCG est notamment chargée de surveiller la gestion et l'activité des établissements publics. Dans ce cadre, elle peut procéder à toutes interventions utiles, en particulier en demandant directement les renseignements et documents aux entités qu'elle est chargée de surveiller, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Elle peut en outre adresser au Grand Conseil des rapports et des recommandations destinés au Conseil d'Etat. Enfin, elle est habilitée à confier à l'Inspection cantonale des finances des mandats d'inspection des établissements publics.

Quant à la surveillance financière du Grand Conseil, elle s'exerce surtout au travers de l'adoption des budgets et des comptes des établissements publics. Le système n'est pas uniforme et on peut identifier trois modes de procéder. Dans le premier, qui concerne les SIG, le Grand Conseil est chargé d'approuver le budget annuel et le rapport de gestion annuel comprenant le compte de pertes et profits et les comptes. Dans le deuxième système, qui concerne l'AIG et les TPG, le budget annuel et le rapport de gestion comportant les comptes sont approuvés par le Conseil d'Etat. Ce dernier doit ensuite présenter un rapport au Grand Conseil sur ces éléments. Le dernier système concerne les HUG et l'Hospice général. Les budgets et les comptes de ces établissements sont votés dans le cadre du processus budgétaire et d'examen des comptes d'Etat. La Commission des finances procède à l'audition des HUG et de l'Hospice général au moment de l'examen du budget et des comptes. Lors du vote, le Grand Conseil se prononce sur les éléments budgétaires et comptables relatifs à ces deux établissements.

Conclusions et perspectives

Ce survol des règles relatives à la surveillance parlementaire montre que celles-ci ne sont pas identiques pour les cinq établissements publics principaux. Cette situation est plus particulièrement illustrée du point de vue du contrôle budgétaire et des comptes ainsi que de la surveillance des missions et objectifs. Les questions relatives à la gouvernance semblent plus uniformes à l'heure actuelle, sauf en ce qui concerne l'Hospice général, qui se distingue des quatre autres établissements sur ce point. Ces différences de traitement se retrouvent enfin dans le mode de fonctionnement de la surveillance parlementaire lui-même.

Dans un communiqué de presse du 21 février 2008, intitulé "Réaction du Conseil d'Etat au nouveau rapport de la Cour des comptes", le Gouvernement a rappelé qu'il a lancé une importante réflexion en vue "d'un projet de refonte globale du système de gouvernance appliqué aux entités autonomes, (...). Ce travail de fond se base notamment sur la nouvelle pratique fédérale en matière de gouvernement d'entreprise et sur les recommandations de l'OCDE. Il débouchera sur une révision générale du cadre légal relatif à ces entités, dont le Conseil d'Etat présentera les axes au cours du printemps 2008"¹⁴. De leur côté, un certain nombre de députés a déposé, le 21 février 2008, une proposition de motion demandant au Conseil d'Etat le dépôt d'un projet de loi-cadre régissant la gouvernance des établissements autonomes¹⁵. A terme, les établissements publics feront donc vraisemblablement l'objet d'une réforme en profondeur, notamment par une réglementation uniforme de leur gouvernance et de leur surveillance par le Grand Conseil.

¹² Les règles d'élection du conseil d'administration de l'Hospice général ont été modifiées avec effet au 16 mai 2006. Auparavant, le Grand Conseil nommait également un membre par groupe politique représenté.

¹³ Ces modifications législatives n'ont donc pas été proposées par le Conseil d'Etat. Voir les projet de loi 9627 à 9630, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09627.pdf> <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09628.pdf> <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09629.pdf> <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09630.pdf>. Le quatrième projet de loi concernant l'AIG n'a pas encore été examiné par le Grand Conseil.

¹⁴ Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 21 février 2008, http://www.geneve.ch/conseil_etat/2005-2009/informations/ce080221.html.

¹⁵ M 1809 pour une meilleure gouvernance et transparence des établissements publics autonomes, <http://www.geneve.ch/grandconseil/data/texte/M01809.pdf>.



Parlamentarische Oberaufsicht über ausgelagerte Aufgabenträger durch den Stadtrat von Biel/Bienne

Erich Fehr, Stadtrat in Biel/Bienne seit 1997, Präsident der SP-Fraktion

Die effiziente Sicherstellung der parlamentarischen Oberaufsicht von ausgelagerten Organisationseinheiten stellt insbesondere auf Gemeindeebene eine grosse Herausforderung dar. In einer mittelgrossen Stadt wie Biel - knapp 51'000 Einwohnerinnen und Einwohner - fehlen dem reinen Milizparlament oftmals die notwendigen Instrumente, um die Oberaufsicht mit der eigentlich nötigen Intensität wahrnehmen zu können. Der Aufbau eines entsprechenden Apparats ist aber mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden und kommt daher nicht in Frage. Dies bedingt, dass organisatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche mit einer pragmatischen Stossrichtung die unter den gegebenen Umständen bestmögliche Oberaufsicht zulassen.

In der Stadt Biel gibt es drei grössere Beispiele von Auslagerungen von Organisationseinheiten inklusive der dazu gehörenden Aufgaben, welche früher innerhalb der Stadtverwaltung erbracht worden sind. Bei jeder dieser Ausgliederungen ist der Zuständigkeitsbereich des Parlaments anders - wenn überhaupt - geregelt und die Oberaufsicht muss somit in etwas anderer Form wahrgenommen werden. Nachfolgend sollen diese drei Beispiele kurz beschrieben und anschliessend gewisse Anregungen von allgemeiner Art abgegeben werden.

Pensionskasse der Stadt Biel (PK Biel)

Gestützt auf ein kommunales Reglement¹⁾ (Gesetzescharakter) wurde per 1. Januar 2000 die bisherige Versicherungskasse der Stadt Biel, welche keine eindeutige Rechtsform hatte und Teil der Stadtverwaltung war, in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt (heute "selbstständiges Gemeindeunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit"). Im vorstehend erwähnten Reglement fehlen jegliche Bestimmungen über die parlamentarische Oberaufsicht durch den Stadtrat (Legislative).

Der Autor präsierte die damalige, vorbereitende Kommission des Stadtrates, welche in den Jahren 1998 und 1999 diese Ausgliederung zu begleiten hatte. Die Frage der Oberaufsicht durch den Stadtrat nahm in den damaligen Diskussionen in

der Kommission - aber auch später im Ratsplenum - keinen Raum ein, da man grundsätzlich der Idee des Gemeinderates (Exekutive) zu folgen bereit war, wonach die berufliche Vorsorge für die städtischen Angestellten ähnlich unabhängig organisiert werden sollte, wie dies in der Privatwirtschaft üblich ist. Mit der Ausgliederung war auch der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat verbunden und weil dadurch mittelfristig keine nicht finanzierten Leistungen mehr ausgerichtet werden mussten, wurde eine besondere parlamentarische Begleitung nie diskutiert. Zudem war man sich bewusst, dass im Bereich des BVG sehr viele übergeordnete gesetzliche Vorschriften und Kontrollen existieren, welche mutmasslich effizienter sind als die Oberaufsicht durch das städtische Parlament.

Unbefriedigend ist allerdings, dass das Parlament dadurch kaum Informationen über die zum "Konzern" Stadt Biel gehörende Pensionskasse erhält. Immerhin ist aufgrund der politischen Logik davon auszugehen, dass die Stadt in die Pflicht genommen würde, wenn es bei der Pensionskasse zu ernsthaften Problemen oder Missständen kommen sollte (z.B. bei einer Gefährdung der Rentenleistungen oder bei fehlendem Teuerungsausgleich in Zeiten mit starker Inflation). Somit sollte der Stadtrat systematisch und regelmässig, d.h. mindestens einmal im Jahr über die Aktivitäten der Pensionskasse informiert werden. Seit dem Jahr 2000 hat der Gemeinderat meistens, aber nicht jedes Jahr, die für die allgemeine Oberaufsicht über die Verwaltung zuständige Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit dem Jahresbericht der Pensionskasse bedient, nicht aber alle Ratsmitglieder. Allerdings muss auch gesagt werden, dass alleine durch die Abgabe des Geschäftsberichts keine wirksame Oberaufsicht stattfinden kann; andere Instrumente sind nicht vorgesehen.

In Art. 5, Abs. 3 des relevanten Reglements¹⁾ wird ausdrücklich der Gemeinderat als Wahlbehörde für die fünf Arbeitgebervertreter in der Verwaltungskommission der PK Biel bestimmt. Dies ist wohl auch sachgerecht, denn eine Exekutive kann viel eher dafür bürgen, dass geeignete Personen nach sachlichen Kriterien ausgewählt werden. Ein Parlament dürfte viel mehr dazu neigen in die Auswahl auch sachfremde, rein politische Kriterien einzubeziehen. Zudem ist die Auswahl der

Mitglieder der Verwaltungskommission insofern von grosser Bedeutung, als diese die operative Kassenleitung bestimmen und auch sonst eine qualifizierte Verantwortung tragen.

Verkehrsbetriebe Biel (VB Biel)

Per 1. Januar 2001 wurde ebenfalls mittels eines kommunalen Reglements²⁾ das selbstständige, öffentlich-rechtliche Gemeindeunternehmen "Verkehrsbetriebe Biel (VB)" gegründet. In dieses wurden alle Aktiven und Passiven der bisherigen städtischen Abteilung Verkehrsbetriebe - exkl. der von ihr genutzten Grundstücke - überführt. Die VB Biel sind ein öffentliches Transportunternehmen für den Nahverkehr, welches Dienstleistungen mit Trolley- und Autobussen anbietet. Hauptgrund für diese Ausgliederung waren Veränderungen im übergeordneten Recht, insbesondere übernahm der Kanton die Rolle als Besteller für das Grundangebot im öffentlichen Nahverkehr.

Das vorstehend erwähnte Ausgliederungsreglement enthält einen Art. 12 mit dem Titel "Aufsicht", welcher in Absatz 3 folgendes stipuliert: "Die Jahresrechnung und der Geschäftsbericht sind dem Stadtrat zur Kenntnis zu bringen." Dies ist zwar noch keine griffig ausgestaltete Oberaufsicht, aber immerhin erhalten alle Parlamentsmitglieder den Geschäftsbericht und dieser wird formell im Ratsplenum traktandiert und behandelt. Dadurch kann erreicht werden, dass die GPK, die Fraktionen und der Stadtrat als Ganzes sich mit der Entwicklung "ihres" Unternehmens auseinandersetzen. Da allerdings auf Gemeindeebene aufgrund der kantonalen Gesetzgebung kaum mehr Kompetenzen angesiedelt sind, ausser der Bestellung von zusätzlichen Leistungen gegen Entgelt, kamen anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichts kaum je substantielle Diskussionen zu Stande. Zudem muss der Gemeinderat im vorliegenden Fall gemäss Reglement²⁾ kein Leistungscontrolling aufbereiten, weshalb eigentlich nur der nicht direkt für das Parlament erstellte offizielle Geschäftsbericht als Diskussionsgrundlage dienen muss, welcher vom Gemeinderat jeweils mit einem äusserst dünnen Kommentar an den Stadtrat weiter geleitet wird. Vor der Ausgliederung hatte sich der Stadtrat meistens für die Höhe der Fahrpreise oder



bei Neuanschaffungen für den zu bestellenden Fahrzeugtyp interessiert und eben genau diese Fragen gehören nun nicht mehr zu seinem Kompetenzbereich.

In Art. 8, Abs. 2 des relevanten Reglements²⁾ wird ausdrücklich der Gemeinderat als Wahlbehörde für den Verwaltungsrat bestimmt. Dies ist wohl auch bei dieser Organisation sachgerecht, denn auch hier gilt: Eine Exekutive kann viel eher dafür bürgen, dass geeignete Personen nach sachlichen Kriterien ausgewählt werden. Zudem verbietet es nach Auffassung des Autors die Oberaufsichtsfunktion des Parlaments die Mitglieder der strategischen Organe direkt zu bestimmen, da dies die Unabhängigkeit des Stadtrates bei der Beurteilung von deren Leistungen beeinträchtigen könnte.

Congrès, Tourisme et Sport SA (CTS):

Die CTS SA ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, welche sich zu 100 % im Eigentum der Stadt Biel befindet. Sie wurde durch einen Gemeindebeschluss, aber ohne formelles Reglement per 1. Januar 1998 damit betraut verschiedene Infrastrukturanlagen, welche sich im Besitz der Stadt Biel befinden, zu betreiben. Dazu gehören das Kongresshaus mit seinen Sälen und dem Hallenbad mit angegliedertem Fitnessbereich, das Eisstadion, das Strandbad, der Kleinboothafen und noch ein paar andere Dinge.

Im seinerzeitigen Ausgliederungsbeschluss wurde festgehalten, dass der Gemeinderat jedes Jahr ein Leistungscontrolling aufzubereiten hat, welches vom Stadtrat zur Kenntnis genommen wird. Grundlage für das Leistungscontrolling sind einerseits der Geschäftsbericht der CTS SA und andererseits verschiedene Kennzahlen, welche auf 16 Produkteblättern im Anhang zum Leistungs- und Pachtvertrag zwischen der Einwohnergemeinde Biel und der CTS SA festgehalten sind. Der Leistungs- und Pachtvertrag wurde bei der Ausgliederung 1997 und bei der erstmaligen Anpassung im Jahre 2005 jeweils vom Stadtrat genehmigt.

Die Kennzahlen wurden erst mit der Revision des Leistungs- und Pachtvertrages per 1. Januar 2006 eingeführt und der Stadtrat hat bisher noch kein Leistungscontrolling mit diesen zusätzlichen Informationen abgenommen. Erfahrungsgemäss dürften diese aber wenig zu einer sachlicheren Diskussion beitragen, da die Stadtratsmitglieder sich meistens eher für Spezialthemen - z.B. die Höhe der Saalmiete für ortsansässige Vereine im Kongresshaus oder die Höhe der Eismiete für die Sportclubs im Eisstadion - interessie-

ren, als für die langfristige Begleitung einer gemeindeeigenen Unternehmung in allen Facetten. Zudem ist die reine Kenntnisnahme des Leistungscontrollings durch den Stadtrat kein sehr wirksames Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht, da es keine proaktiven Reaktionen gestattet. Dem Stadtrat stehen einzig die ordentlichen Vorstosstypen zur Verfügung, um Mängel anzuprangern oder Verbesserungen einzufordern. Auf Stufe der Stadt Biel fehlen jegliche proaktiven Steuerungsinstrumente aus dem Umfeld von "New Public Management", über die zum Beispiel der Grosse Rat des Kantons Bern verfügt.

Da sich die CTS SA in vielen öffentlichkeitssensiblen Geschäftsfeldern bewegt, steht sie immer wieder im Mittelpunkt des politischen und des medialen Interesses. Dabei ist sie auch vielfältigen politischen Druck- resp. Einflussnahmeversuchen durch den Stadtrat ausgesetzt. In solchen Fällen wäre es hilfreich, wenn bei der seinerzeitigen Ausgliederung ein Reglement erlassen worden wäre, welches die Kompetenzen des Parlaments gegenüber der CTS SA regelt, oder wenn ein allgemeiner Rahmenerlass für Ausgliederungen in der Stadt Biel existieren würde, welcher die diesbezüglichen Zuständigkeiten allgemein regeln würde (vgl. dazu auch die Masterarbeit des Autors³⁾).

Die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder der CTS SA erfolgt i.S. von Art. 707 Obligationenrecht (OR) durch die Generalversammlung. Faktisch bestimmt somit der Gemeinderat die Verwaltungsratsmitglieder, da er den Aktionärsvertreter für die Generalversammlung auswählt und instruiert und die Stadt Biel alleinige Aktionärin der CTS SA ist.

Zusammenfassende Erkenntnisse und Empfehlungen

Bei allen ausgegliederten Aufgabenträgern sehen sich die Parlamentsmitglieder immer mit grossen Informationsdefiziten konfrontiert, wenn sie die Oberaufsicht wirksam wahrnehmen wollen. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass dem Stadtrat von Biel zwar ein professionelles Ratsekretariat mit einer juristisch ausgebildeten Leitung zur Verfügung steht. Die gesamten Ressourcen werden aber durch die administrativen Aufgaben sowie durch die Protokollführung und die Beratung resp. Betreuung der GPK in Anspruch genommen. Es ist somit dem Ratssekretariat beispielsweise nicht möglich im Auftrag der GPK bestimmte Wirkungskontrollen vorzunehmen. Abgesehen davon sind die aktuell beim Ratssekretariat vorhandenen Ressourcen dafür auch nicht unbe-

dingt geeignet. Die einzelnen Parlamentsmitglieder üben ihre Funktion rein milizmässig aus und stehen deshalb für zeitlich und fachlich anspruchsvollere Recherchearbeiten ebenfalls nicht zur Verfügung.

Somit sind die GPK- resp. Stadtratsmitglieder immer auf Informationen angewiesen, welche durch den Gemeinderat bzw. durch die zuständige Direktion "gefiltert" worden sind. Insbesondere bei Fehlentwicklungen besteht die Gefahr, dass diese nicht rechtzeitig offen gelegt werden, wenn Konzeptionen versagen, welche die gleichen Direktionen früher einmal entwickelt hatten.

Der Autor hat im Jahre 2006 in einer Masterarbeit³⁾ verschiedene Empfehlungen formuliert, wie die auch in diesem Bericht einmal mehr dargestellten Schwachstellen und Probleme zumindest teilweise und in pragmatischem Sinne beseitigt werden könnten. Einige zentrale Empfehlungen werden an dieser Stelle wiederholt und aktuell kommentiert, da sie allgemeiner Natur sind und nicht nur für das damals untersuchte Fallbeispiel der CTS SA Gültigkeit haben.

Der Gemeinderat soll ein Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat der CTS erlassen, welches Vorgaben betreffend Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen für die drei Ebenen Verwaltungsratspräsidium, einzelne Mitglieder sowie das Gremium als Ganzes enthält. Nach Auffassung des Autors soll dieses Anforderungsprofil Bestandteil der Eignerstrategie sein resp. sich aus dieser ableiten.

Hinter dieser Empfehlung steckt die Überlegung, dass nur dann eine wirksame Aufgabenerfüllung möglich ist, wenn ein Führungsgremium bestimmte Kompetenzen aufweist resp. bestimmten Ansprüchen genügen kann. Im Zusammenhang mit der Oberaufsicht ist dies insofern von Bedeutung, als das Parlament der Exekutive und den Leitungsgremien der ausgegliederten Organisationseinheiten mehr Vertrauen entgegen bringen kann, wenn sichergestellt ist, dass diese Personen nach bestimmten Sachkriterien ausgewählt worden sind und damit bis zu einem gewissen Grad für die richtige Aufgabenerfüllung bürgen. Die Aufstellung solcher Anforderungsprofile gehört in die Kompetenz der Exekutive, aber sie müssen dem Stadtrat - oder mindestens der GPK - gegenüber offen gelegt werden, und so kann im Rahmen der Oberaufsicht dann geprüft werden, ob der Gemeinderat diese Führungsgremien auch wirklich entsprechend den von ihm selber erstellten Anforderungsprofilen besetzt hat. Es liegt in der Natur der Sache, dass zwischen der Eignerstrategie und dem Anforderungsprofil für das strategische Führungsgre-



mien einer Organisation immer enge Wechselwirkungen bestehen und diese deshalb koordiniert erarbeitet werden müssen. Einfluss nehmen auf die Eignerstrategie könnte der Stadtrat dann, wenn er in einem bestimmten Ausgliederungsreglement oder in einem Rahmenerlass entsprechende Bestimmungen aufstellen würde, was in der Stadt Biel aber bis heute nie geschehen ist.

Der Gemeinderat der Stadt Biel hat diesen Grundsatz inzwischen aufgenommen und in den "Schwerpunkten der gemeinderätlichen Politik 2006 bis 2008" eine entsprechende Zielposition Nr. 69 aufgenommen, die wie folgt lautet: "Die gesamtstädtische Beteiligungsstrategie liegt vor (Ziele, Mitteleinsatz, Synergien, Erwartungen an Vertretungen in entsprechenden Leitungsgremien)". Diese Grundlagen sollen bis Ende des laufenden Jahres erarbeitet sein und dann in den erstmals im nächsten Jahr zu erstellenden Beteiligungsbericht - siehe weiter unten - einfließen resp. für die darin enthaltenen Bewertungen als Basis dienen.

Das Leistungscontrolling für die CTS soll bei der Finanzkontrolle angesiedelt werden. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob eine Zusammenfassung der Controllingaufgaben für alle ausgegliederten Aufgabenträger und für die klassischen, subventionierten Bereiche sinnvoll ist.

Hinter dieser Forderung steckt nicht die Auffassung des Autors, dass die Finanzkontrolle die sachlich am besten geeignete Stelle für die Erfüllung dieser Aufgabe sei. Vielmehr geniesst die Finanzkontrolle als einzige Organisationseinheit innerhalb der Bieler Stadtverwaltung eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Gemeinderat, da sie zwar administrativ der Finanzverwaltung zugewiesen ist, aber direkt an die GPK sowie an das externe Revisionsorgan berichtet. Von einer Übertragung des Leistungscontrollings an die Finanzkontrolle hätte deshalb erwartet werden können, dass Unstimmigkeiten unbefangener offen gelegt würden, als von den zuständigen Direktionen, welche oftmals bereits die Mechanik einer bestimmten Ausgliederung geprägt haben.

Im Januar 2008 wurde eine Motion⁴⁾ des Autors im Stadtrat abgelehnt, da der Gemeinderat nicht die Finanzkontrolle personell aufstocken und als Kompetenzzentrum für das Leistungscontrolling ausgestalten wollte, sondern sich von der Erstellung eines harmonisierten und konsolidierten Beteiligungsberichts ab 2009 - siehe unten - mehr Transparenz erhofft, da über alle Organisationseinheiten nach den gleichen formellen Kriterien zu berichten sein wird. Der Autor hat dieses Vorgehen für den Moment akzeptiert,

würde aber wieder aktiv werden, wenn dem Parlament weiterhin "gefilterte" Darstellungen vorgelegt würden, welche eine wirksame Oberaufsicht nicht zulassen.

Die CTS soll in eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft umgewandelt werden. Somit hat die Wahl des offiziellen Vertreters der Stadt Biel im Verwaltungsrat der CTS nach Art. 762 OR zu erfolgen. Sofern notwendig, soll der Gemeinderat von seinem Weisungs- und Abberufungsrecht Gebrauch machen.

Wenn bei einer gemeindeeigenen Unternehmung ein grosses Steuerungsbedürfnis besteht ist es unredlich den Anschein zu erwecken, als handle es sich um eine klassische privatwirtschaftliche Unternehmung, an welcher das Gemeinwesen lediglich ein untergeordnetes Interesse - zum Beispiel in Form von finanziellen Einkünften - habe. Deshalb macht es auch keinen Sinn, die Verwaltungsratsmitglieder durch die Generalversammlung wählen zu lassen, sondern der Gemeinderat soll diese Personen direkt bestimmen und auch den Austausch mit ihnen pflegen, um so die Erreichung der Ziele, welche die Stadt Biel mit einem bestimmten Aufgabenträger verknüpft, zu gewährleisten. Selbstverständlich muss dabei stets auf eine saubere Aufgabenteilung geachtet und ein Verwischen der Kompetenzgrenzen vermieden werden (Stichwort: "Public Corporate Governance").

Dieser Punkt ist für die Oberaufsicht insofern von Bedeutung, als durch den Gemeinderat direkt gewählte und mit diesem in einer bestimmten Interaktion stehende Mitglieder von Führungsgremien sich eher dem Wohl des öffentlichen Gemeinwesens verpflichtet fühlen und sich daher stets bewusst sind, dass auch der ausgegliederte Aufgabenträger letztendlich nur einen Beitrag zur Erfüllung der Staatsaufgaben leistet und keinen Selbstzweck darstellt. Wenn sich die strategischen Führungsorgane dieser Rolle bewusst sind, dürfte tendenziell die Oberaufsicht mit einer geringeren Intensität erfüllt werden können, da weniger zu befürchten ist, dass durch die Mitglieder der Führungsorgane Partikularinteressen verfolgt werden.

Es soll ein jährlich einmal erscheinender Beteiligungsbericht der Stadt Biel geschaffen werden. In diesem Bericht wird über alle Beteiligungen unabhängig von ihrem Umfang und von ihrer Rechtsform nach einheitlichen formalen Kriterien Rechenschaft abgelegt. Dieser Bericht würde einmal jährlich im Stadtrat behandelt; vorzugsweise zusammen mit dem allgemeinen Geschäftsbericht von Gemeinderat und Verwaltung in der zweiten Junihälfte.

Der Autor hat dieses Anliegen auf der politischen Ebene weiter verfolgt und mit

einem parlamentarischen Vorstoss⁵⁾ einen städtischen Beteiligungsbericht angeregt, welcher über alle Organisationseinheiten, welche sich ganz oder teilweise im Eigentum der Stadt Biel befinden oder von dieser subventioniert werden, in einheitlicher und standardisierter Form berichten soll. Der Autor erhofft sich durch die formale Harmonisierung ein besseres Verständnis über Auftrag und Impact resp. Outcome der externen Leistungsträger und dadurch eine Verbesserung der Wirksamkeit der parlamentarischen Oberaufsicht. Der Gemeinderat steht diesem Ansinnen ebenfalls offen gegenüber und der parlamentarische Vorstoss wurde vom Stadtrat an seiner Sitzung vom 17. Januar 2008 in allen materiell relevanten Teilen als Postulat erheblich erklärt. Gemäss den Zusicherungen des Gemeinderates soll dieser Beteiligungsbericht erstmals im Jahre 2009 für das Geschäftsjahr 2008 erstellt werden.

Dieses neue Instrument dürfte die Oberaufsicht über alle ausgelagerten oder subventionierten Leistungsträger qualitativ klar verbessern. Durch die einheitliche Darstellung der Informationen können die Parlamentsmitglieder einfacher und effizienter Quervergleiche anstellen und verlieren weniger Zeit mit der Einarbeitung in die individuelle Datenaufbereitung im Einzelfall, da diese immer den gleichen Kriterien folgt. Zudem führt der Zwang zu Bekanntgabe bestimmter, harmonisierter Informationen auch dazu, dass Unangenehmes nicht verschwiegen werden kann, denn eine fehlende Antwort zu einem bestimmten Themenkreis müsste zwingend ein Nachfassen im Rahmen der Oberaufsicht auslösen.

Schlussbetrachtungen

Eine wirksame parlamentarische Oberaufsicht ist wichtig für ein einwandfreies Funktionieren eines demokratischen Gemeinwesens. Eine konstruktiv verstandene Kontrolle und Überwachung sowie eine gegenseitige Gewaltenhemmung führen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu einem besseren Ergebnis als rein nach privatwirtschaftlichen Kriterien funktionierende Mechanismen, welche primär den wirtschaftlichen (finanziellen) Erfolg im Blickfeld haben.

Das ganze System kann aber nur funktionieren, wenn sich das Parlament auch wirklich auf die Oberaufsicht beschränkt und Eingriffe resp. Eingriffsversuche auf der operativen Ebene unterlässt. Selbstverständlich können die Volksvertreter der Meinung sein, dass sie gerne ihre vollen Gestaltungsinstrumente nutzen wollen; aber in diesem Fall ist auf die Aus-



gliederung zu verzichten und die Aufgabenerfüllung innerhalb der Verwaltung zu belassen. In diesem Fall steht die ganze Palette an ordentlichen Steuerungsinstrumenten zur Verfügung.

Wenn das Parlament aber einer Ausgliederung zustimmt, dann verändert es damit auch ganz klar seine Rolle und muss sich auf die Oberaufsicht beschränken. Dies ist aber nicht als Nachteil zu betrachten, denn die Konditionalsteuerung durch das Parlament auf operativer Ebene bei der Leistungserstellung bringt selten gute Ergebnisse. Viel wichtiger sind starke Oberaufsichtskommissionen und Parlamente, welche wissen was für Wirkungen mit einer bestimmten staatlichen Aufgabe angestrebt werden, und denen es gelingt, die Exekutive und die Verwaltung so zu steuern, dass diese Wirkungen auf erreicht werden (Finalsteuerung). Zudem sollen die Parlamente auch erkennen, welche Aufgaben nicht mehr gebraucht werden und welchen neuen Themen sich der Staat im Interesse der Bürgerinnen und Bürger annehmen muss. Die rechtzeitige Antizipation solcher Veränderungen und daraus abgeleitet die Formulierung sachgerechter Aufträge an die Exekutive machen ein starkes Parlament aus.

Verweise

- 1) Reglement über die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt Pensionskasse der Stadt Biel / SGR 153.40.
- 2) Reglement über die Gründung des selbstständigen Gemeindeunternehmens Verkehrsbetriebe Biel (VB) / SGR 764.0
- 3) Auslagerung der Aufgabenerfüllung durch die Stadt Biel in die CTS SA: Ein Modell mit Erfolgsaussichten?, Erich Fehr, Bern 2006, ISBN 978-3-906798-13-4.
- 4) Motion Nr. 20070159 / Zentrale Stelle für die Überwachung von Leistungsverträgen
- 5) Motion Nr. 20070149 / Städtischer Beteiligungsbericht



Beteiligungscontrolling in der Stadt Luzern

Bruno Schmidiger, Finanzverwaltung der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern hat auf den 1. Januar 2006 ein Controllingkonzept eingeführt, mit dem sie der Aufsichtspflicht für extern delegierte Aufgaben nachkommt. Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling setzt neues Recht im Spannungsfeld zwischen der erforderlichen Mitsprache der Politik und der ebenso notwendigen und gewollten unternehmerischen Freiheit der externen Leistungserbringer.

Ausgangslage

In den Jahren 1998 bzw. 2001 führte die Stadt Luzern drei ehemalige Dienstabteilungen in privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaften über. Auf die Inkraftsetzung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) am 1. Januar 1998 wurde die Öffentlichen Krankenkasse Luzern ÖKK, die heute unter "Xundheit Gesundheitskasse Schweiz AG" (*Xundheit*) firmiert, gegründet. Die Verselbstständigungen der Städtischen Werke in die ewl Elektrizität Wasser Luzern Holding AG (*ewl*) und der Verkehrsbetriebe Luzern AG (*vbl*) folgten auf den 1. Januar 2001. Alle Vorhaben wurden vom Volk beschlossen. Die Aktien dieser drei Aktiengesellschaften nach OR befinden sich im Alleineigentum der Stadt. Neben den obigen Bereichen gibt es eine ganze Reihe von Aufgaben, welche die Stadt Luzern nicht selbst wahrnimmt, für die sie jedoch als Folge einer finanziellen Beteiligung und/oder der teils namhaften Beiträge aus der Stadtkasse die Verantwortung mitträgt. Solche an Dritte delegierte Aufgaben sind: Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester, Stiftung KKL Luzern, Museen, soziale Institutionen von Spitex bis zur fördernden Sozialhilfe sowie der Betrieb von Sportstätten und Parkhäusern. Mit der Verselbstständigung der eingangs genannten drei Dienstabteilungen haben die an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben eine grosse Bedeutung erhalten. Verglichen mit der Stadtverwaltung ergibt sich in etwa das folgende Bild:

Verwaltung
~ 60 % Umsatz: über 580 Mio. Fr.
Personal*: ~1'590

* ohne Lehrpersonen

Beteiligungen (im weiteren Sinne)

~ 40 %
Umsatz*: über 500 Mio. Fr.

Personal**: ~1'110

** bei nicht 100-Prozent-Beteiligungen: Umsatz und Personal anteilmässig

Anstoss zur Entwicklung eines Beteiligungs- und Beitragscontrollings

Angesichts dieser Sachlage erkannte der Stadtrat (Exekutive) die Notwendigkeit eines effizienten Controllings der externen Leistungserbringer und Beitragsempfänger. Er beschloss im 2001 die Einführung eines Beteiligungscontrollings und als Sofortmassnahme stufengerechte Vorgaben beim Reporting. Im Herbst 2002 genehmigte der Stadtrat das Konzept zur Einführung eines Beteiligungscontrollings und verabschiedete provisorische Eigentümerstrategien für ewl, vbl und Xundheit.

Auf die Ausweitung der Delegation von städtischen Aufgaben an externe Leistungserbringer reagierte auch der Grosse Stadtrat (Stadtparlament). In Vorstössen wurden eine transparente Eigentümerstrategie der Stadt im Bereich ihrer Aktienpakete und neue Instrumente für den Grosse Stadtrat zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht über die Stadtverwaltung im Bereiche der verselbstständigten Betriebe gefordert. Um die Zielsetzung eines Controlling-systems für alle delegierten Aufgaben zu erreichen und die notwendige Transparenz bei der Entwicklung zu gewähren, wurde neben Vertretern der wichtigsten betroffenen Institutionen auch das Parlament einbezogen. In einem Workshop mit dem Grosse Stadtrat im Jahr 2003 wurden vorerst Thesen zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling diskutiert und anschliessend in der Geschäftsprüfungskommission vertieft. Auf Basis dieser Eingaben entstand der Bericht und Antrag mit dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling, der die gesetzliche Grundlage für ein einheitliches, flächendeckendes Führungsinstrument für externe Leistungserbringer und Beitragsempfänger bildet. Die Vorlage wurde am 5. Februar 2004 vom Grosse Stadtrat genehmigt und trat nach

einer längeren Vorbereitungszeit auf den 1. Januar 2006 in Kraft. Die wichtigsten Dokumente sind im Internet verfügbar:

- Bericht und Antrag: <http://sluw03in01/Assets/documents/Grstr/BuA40-22102003.pdf>
- Reglement: http://sluw03in01:8082/Assets/Documents/Rechtssammlung/0_5_1_1_3.pdf
- Parlamentarische Verordnung: http://sluw03in01:8082/Assets/Documents/Rechtssammlung/0_5_1_1_4.pdf

Grundsätze des Beteiligungs- und Beitragscontrollings in der Stadt Luzern

Der Anteil der Aufgaben, die an externe Leistungserbringer delegiert sind, ist mit 40% an den Gesamtaufgaben bedeutend. Auch wenn eine Aufgabe extern delegiert ist, bleibt die Stadt in der Pflicht und trägt grundsätzlich die Verantwortung. Sie muss sich daher bezüglich des Controllings ähnlich einem Konzern verhalten.

Das Controlling ist so aufgebaut, dass die Stadt Luzern ihre Verantwortung nachkommt und der operative Handlungsspielraum der externen Leistungserbringer nicht unnötig eingeschränkt wird. Der Stadt obliegt das politische Controlling, das den übergeordneten strategischen Zielen und Interessen der Stadt Rechnung zu tragen hat und sich nicht unnötig in die operativen Belange einmischen darf.

Das Reglement selbst enthält keine konkreten Zielsetzungen für die externen Aufgabenträger. Es regelt das Controlling. Controlling wird dabei als Führungskreislauf von Planung/Entscheid/Kontrolle/Steuerung verstanden. Der Controllingprozess fügt sich in die bestehenden städtischen Strukturen ein und ist terminlich und inhaltlich auf die vorhandenen Instrumente (integrierter Finanzplan, Budgetprozess usw.) abgestimmt.

Im Reglement ist spezifisch auch die Rolle des Grosse Stadtrates im Rahmen seiner Oberaufsicht geregelt.

Wesentliche Merkmale des Modells

Der städtische Umfang der von der Stadt delegierten Aufgaben verlangt nach Prioritäten beim Controlling. Als Kriterium für die Einteilung in drei Kategorien wird die



Bedeutung der Aufgabe für die Stadt herangezogen:

- delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung: Gegenstand der parlamentarischen Steuerung – Controllingstelle ist der Stadtrat
- delegierte Aufgaben von hoher Bedeutung: Bezeichnung durch den Stadtrat, der auch Controllingstelle ist
- delegierte Aufgaben von untergeordneter Bedeutung: alle delegierten Aufgaben, die nicht einer der beiden ersten Kategorien zugeordnet werden, Controllingstelle ist die zuständige Direktion.

Diese Unterscheidung beinhaltet bewusst einen Ermessensspielraum, der dem System Flexibilität zubilligt. Die massgeblichen Kriterien für die Zuordnung nach der Bedeutung sind wie folgt vorgegeben: finanzielles Risiko für die Stadt, Höhe der jährlichen Leistung, Höhe des Beitrags der Stadt, Einflussmöglichkeiten auf die Leistung und den externen Leistungserbringer, Stellenwert der Aufgabe und nicht zuletzt politische Relevanz der Aufgabe. Damit ist auch eine Durchlässigkeit gewährleistet, wenn sich die Bedeutung der delegierten Aufgabe ändert.

Die Rolle des Parlaments

Der Grosse Stadtrat (Parlament) ist nur in den Führungskreis der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung einbezogen. Er zählt die Aufgaben dieser Kategorie in einer parlamentarischen Verordnung einzeln auf und legt die strategischen, übergeordneten Ziele jeweils in der integrierten Finanz- und Aufgabenplanung (in der Stadt Luzern Gesamtplanung genannt) fest. Das Parlament berät jährlich mit dem Bericht und Antrag zur Gesamtplanung auch die Ziele für die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung. Zeitlich vorgängig zur Behandlung im Rat wird in jeder der zuständigen beratenden Kommissionen (GPK, Bau- und Sozialkommission) jährlich wechselnd eine Aufgabe mit hoher Aktualität vertieft behandelt. Dabei wird die Aufgabe bzw. der Leistungserbringer vom Mitglied des Stadtrats vertreten, in dessen Ressort die Aufgabe angesiedelt ist. Vertreter der ausführenden externen Institutionen sind nicht direkt dem Parlament verpflichtet. Von Amtes wegen haben Mitglieder des Parlaments nicht Einsitz in den Gremien der externen Leistungserbringer (VR, Stiftungsrat, Vereinsvorstand usw.). Das Parlament nimmt seine Zuständigkeit im politisch-strategischen Bereich wahr. Damit es seinen Pflichten zur Oberaufsicht nachkommen kann, wurde eine entsprechende Berichterstattung eingeführt.

Umfang der Einflussmöglichkeiten

Formulierung und Durchsetzung der Ziele hängen davon ab, ob die Stadt mehrheits- oder minderheits-beteiligt ist. Im Falle der Minderheitsbeteiligung oder wenn die Stadt keine Stimmenmehrheit im Entscheidungsgremium besitzt, hat die Vertretung der Stadt mit gebundenem Mandat die städtischen Vorgaben soweit rechtlich und tatsächlich möglich umzusetzen. Dies trifft u. a. zu bei der Stiftung KKL Luzern, den Zweckverbänden für den öffentlichen Verkehr, für die Kehrichtbeseitigung, für die Abwasserreinigung, bei den Vereinen Spitex und mehr.

Mit Institutionen, die delegierte Aufgaben ausführen, wird eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, welche auch die Grundlage für das Controlling bildet. Das Reglement legt dafür die Mindestanforderungen fest: Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers, Abgeltung durch die Stadt, Vertragsdauer, Berichterstattung, Kontroll- und Steuerungsrechte und die Verpflichtung zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung.

Für die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung wurde unter Mitwirkung der Ausführenden der delegierten Aufgabe eine Eigentümerstrategie mit den wichtigsten politischen Zielen und Interessen der Stadt entwickelt, die auch eine Vereinbarung über allfällige Beiträge oder auch Renditeerwartungen umfasst. Die Kernsätze der Eigentümerstrategie fliessen als Zielsetzungen in die Gesamtplanung der Stadt Luzern ein.

Aktiengesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt

Über eine Mehrheitsbeteiligung verfügt die Stadt bei den drei Aktiengesellschaften ewl, vbl und Xundheit. Die Einflussnahme geschieht hier ausschliesslich über die Generalversammlung, die vom Stadtrat gebildet wird. Der Stadtrat und nicht das Parlament nimmt auch die Funktion der Controllingstelle für diese Aufgaben von höchster Bedeutung wahr. In den drei obigen Gesellschaften ist je ein Mitglied des Stadtrates in den Verwaltungsrat gewählt – die übrigen Verwaltungsräte und die Präsidenten des Verwaltungsrates sind externe Fachpersonen. Alle Verwaltungsräte sind verpflichtet, im Interesse der Gesellschaft zu handeln. Bei der Entwicklung der Unternehmensstrategie hat der Verwaltungsrat jedoch die in der Eigentümerstrategie formulierten übergeordneten strategischen Ziele der Stadt umzusetzen. Bei Divergenzen finden Gespräche zwischen dem Verwaltungsrat und einer Delegation des

Stadtrats statt. Sind die strategischen Ziele von Stadt und Gesellschaft nicht in Einklang zu bringen, steht dem Stadtrat nach den Spielregeln der privatwirtschaftlichen AG die Abwahl der Mitglieder des Verwaltungsrats in der Generalversammlung zu. Der Fall ist bisher nicht eingetreten.

Erfahrungen aus der Einführung und dem Betrieb

Der Einbezug des Parlaments und der wichtigsten Leistungserbringer bei der Entwicklung des Modells hat zu einer hohen Akzeptanz geführt und Vertrauen geschaffen. Das Parlament ist auf eine regelmässige Art näher an den wichtigsten delegierten Aufgaben, was sich auch in der Art der Vorstösse zeigt, die zunehmend politisch-strategischer Natur sind.

Die Leistungserbringer und Beitragsempfänger sind im Rahmen der Eigentümerstrategie bzw. der Leistungsvereinbarung in der operativen Abwicklung frei, was vor allem bei den 100%-Beteiligungen ewl, vbl und Xundheit den planerischen und unternehmerischen Gestaltungsspielraum geöffnet und zu einer marktorientierten und eigenverantwortlichen Handlungsweise geführt hat.

Der stufengerechte Aufbau des Controlling-systems wird auch von den Reporting-verantwortlichen gut aufgenommen. Die formalen Vorschriften sind einfach gehalten, führen zu einer besseren Wahrnehmung von Aufgabe und Verantwortung und bringen als Ergebnis die Décharge der Ausführenden durch den direkten Vorgesetzten.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Controlling-system stimmen zuversichtlich und lassen hoffen, dass der Balanceakt zwischen der nötigen Mitsprache der Politik und der ebenso nötigen und gewollten unternehmerischen Freiheit der externen Leistungserbringer auch auf Dauer gelingt.



Rolle des Parlamentes gegenüber verselbständigten staatlichen Betrieben am Beispiel der Stadt Chur

Patrick Benz, Rechtskonsulent der Stadt Chur¹

Ausgangslage

Die Stadt Chur verfügt über eine dreiköpfige Exekutive (Stadtrat) und ein Parlament mit 21 Mitgliedern (Gemeinderat). Die Stadt erfüllt verschiedene öffentliche Aufgaben, die ihr im Rahmen der Gemeindekompetenzen zugewiesen sind, durch ausgelagerte externe Leistungserbringer (z.B. Industrielle Betriebe, Stadtbus Chur AG, Wohnbaugenossenschaft, Feuerbestattungsverein). Die gesetzliche Grundlage dazu findet sich auf kantonaler Ebene in Art. 63 f. Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (GG; BR 175.050) und auf kommunaler Ebene in Art. 5 der *Verfassung der Stadt Chur* vom 5. Juni 2005 (Churer Rechtsbuch, RB 111)². Art. 5 der Stadtverfassung lautet wie folgt:

- 1 Die Stadt kann die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Körperschaften, Anstalten, Stiftungen oder auf Private übertragen und sich an solchen beteiligen, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt.
- 2 Die Aufsicht durch den Stadtrat, eine angemessene Mitwirkung des Gemeinderates und der Rechtsschutz müssen sichergestellt sein.

Unter externen Leistungserbringern im hier verstandenen Kontext sind verselbständigte Einheiten, Beteiligungen (Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen) oder vertragliche Leistungserbringer zu verstehen.

Gesetz über die Industriellen Betriebe der Stadt Chur (IBC-Gesetz)

Das IBC-Gesetz wurde in der kommunalen Volksabstimmung vom 27. November 2005 angenommen und überführte die Industriellen Betriebe der Stadt Chur per 1. Januar 2006 von einer unselbständigen städtischen Verwaltungseinheit in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 1 IBC-Gesetz, RB 811)². Die Industriellen Betriebe der Stadt Chur (IBC) versorgen die Bevölkerung mit Energie (Elektrizität, Erdgas und Wärme) und mit Wasser. Die IBC erfüllen die gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen und den Leistungsauftrag

übertragenen Aufgaben und erbringen zudem Energiedienstleistungen. Das Gesetz stellt eine direkte Folge und Umsetzung des erwähnten Art. 5 der Stadtverfassung dar, indem die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Versorgung mit Energie und Wasser) auf eine öffentlich-rechtliche Anstalt übertragen wurde. Das IBC-Gesetz regelt insbesondere die Aufsicht durch den Stadtrat, eine angemessene Mitwirkung des Gemeinderates und den Rechtsschutz.

Die hier näher interessierenden *Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Gemeinderates* (Gemeindeparlament) und die indirekte Einflussnahme auf die Eigentümerstrategie ergeben sich aus Art. 15 IBC-Gesetz. So erteilt der Gemeinderat den IBC den Leistungsauftrag (Art. 15 Abs. 1 lit. a IBC-Gesetz), er beschliesst die Statuten (Art. 15 Abs. 1 lit. b IBC-Gesetz) und er wählt auf Antrag des Stadtrates den Verwaltungsrat, das Verwaltungsratspräsidium und die Revisionsstelle (Art. 15 Abs. 1 lit. c IBC-Gesetz). Zudem legt der Gemeinderat die Entschädigungen des Verwaltungsrates in einem Reglement fest (Art. 15 Abs. 1 lit. d IBC-Gesetz). Weiter genehmigt der Gemeinderat den Jahresbericht und die Jahresrechnung, erteilt dem Verwaltungsrat Décharge und beschliesst - auf Antrag des Verwaltungsrates - über die Gewinnverwendung (Art. 15 Abs. 2 IBC-Gesetz). Die Bestimmung in Art. 15 Abs. 3 IBC-Gesetz wiederum, wonach der Gemeinderat vom Budget "nur" Kenntnis nehmen kann, hat, obwohl das Gesetz erst seit dem 1. Januar 2006 in Kraft ist, bereits teilweise zu Unstimmigkeiten im Gemeindeparlament geführt. Die Gemeindeparlamentarierinnen und Gemeindeparlamentarier möchten bereits auf der Stufe Budget mehr Einfluss nehmen können und nicht einzig im nachhinein den Jahresbericht und die Jahresrechnung "absegnen". Zudem wird von einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentariern als störend empfunden, dass das Parlament keinen direkten Einfluss auf die strategische und operative Tätigkeit der IBC nehmen kann und der Verwaltungsrat bzw. die Geschäftsleitung - immer im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und des Leistungsauftrages - frei agieren (vgl. Art. 18, Art. 21 IBC-Gesetz). Dabei wird m.E. übersehen, dass die Schaffung von unternehmerischer Freiheit und Flexibilität einer der wesentlichen Gründe der Ausgliederung der IBC darstellt.

Art. 15 Abs. 4 und 5 des IBC-Gesetzes sieht schliesslich als weitere erhebliche Einfluss- und Kontrollmöglichkeit des Stadtparlamentes vor, dass die Veräusserung von Grundstücken oder von Unternehmensteilen sowie die Errichtung von Grundpfandrechten der Zustimmung des Gemeinderates bedürfen. Der Gemeinderat legt zudem den Rahmen der Wassertarife fest. Damit soll verhindert werden, dass das Wasser als Grundnahrungsmittel der politischen Kontrolle entzogen wird und der Preis aus rein unternehmerischen Überlegungen festgesetzt wird.

Allgemeine Kommunale Rechtsgrundlage (Gesetz und Verordnung) über die Ausübung von Rechten bei externen Leistungserbringern

Die Stadt Chur erfüllt bestimmte öffentliche Aufgaben nicht nur durch ausgegliederte und verselbständigte Einheiten (IBC) oder durch vertragliche Leistungserbringer. Sie ist auch in unterschiedlichster Weise an juristischen Personen *beteiligt*. Bei diesen juristischen Personen handelt es sich im Wesentlichen um Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen und Vereine. Die Ausübung der Rechte, die der Stadt im Zusammenhang mit diesen Beteiligungen zustehen, obliegt gemäss der allgemeinen Kompetenzzuweisung in Art. 33 Stadtverfassung dem Stadtrat, mithin der Exekutive. Eine formell-gesetzliche Grundlage, woraus sich die Rolle und Mitwirkung des Gemeindeparlamentes gegenüber externen Leistungserbringern ergibt, besteht - wie oben ausgeführt - nur im Zusammenhang mit den verselbständigten IBC. Die in der Stadtverfassung vorgesehene Festlegung, wonach grundsätzlich der Stadtrat als Exekutivbehörde für die Ausübung der (Aktionärs-) Rechte bei externen Leistungserbringern ohne Einbezug des Parlamentes zuständig ist, wird als unbefriedigend und zudem als unvereinbar mit Art. 5 Abs. 2 der Stadtverfassung beurteilt. Eine im Dezember 2005 an den Stadtrat überwiesene parlamentarische Motion verlangt daher die Schaffung einer *allgemeinen gesetzlichen Grundlage*, in welcher die Ausübung von Rechten an juristischen Personen generell geregelt und eine angemessene Mitwirkung des Gemeinderates sichergestellt wird.

¹ Die Ausführungen geben einzig die persönliche Ansicht des Autors wieder.

² Sh. Unter www.chur.ch, Rechtsbuch



Der Stadtrat unterbreitete den entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsentwurf im Rahmen der Botschaft Nr. 44/2006 vom 22. November 2006 dem Gemeinderat, der in der Folge eine Vorberatungskommission einsetzte. Die Kommissionsarbeit ist inzwischen abgeschlossen worden. Die Gesetzesvorlage wird demnächst im Gemeindeparlament behandelt und je nach Ausgang der parlamentarischen Beratung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.³ Die Verordnung wird durch den Gemeinderat erlassen (Art. 8 Gesetzesentwurf über die Ausübung von Rechten bei externen Leistungserbringern).

Zum hauptsächlichen Inhalt des neu vorgesehenen Gesetzes über die Ausübung von Rechten bei externen Leistungserbringern und zur hier näher interessierenden *Rolle des Gemeinderates* gegenüber "verselbständigten" staatlichen Betrieben sei folgendes ausgeführt:

Der Geltungsbereich des Gesetzes wird im Abschnitt der "Allgemeinen Bestimmungen" unter Art. 1 umschrieben. Danach regelt das Gesetz die Tätigkeiten der Stadt und ihrer Vertretungen bei der Ausübung von Rechten gegenüber externen Leistungserbringern (Verselbständigungen, Beteiligungen, vertragliche Leistungserbringer). Vorbehalten bleiben nach Art. 9 die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden Gesetze und Verordnungen.⁴

Überträgt die Stadt eine öffentliche Aufgabe einem externen Leistungserbringer, trägt sie dennoch die Gesamtverantwortung und muss diese auch wahrnehmen (Art. 2 Abs. 2).

Art. 3 verlangt für die Übertragung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf *verselbständigte Einheiten* ein formelles Gesetz, mit welchem insbesondere die Grundzüge der Organisation und die Aufgaben, die Art und der Umfang der Aufgabenerfüllung, die Finanzierungsgrundsätze, die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten durch die Stadt, die zuständigen Organe und der Rechtsschutz geregelt werden (so geschehen im IBC-Gesetz).

Bei den *Beteiligungen* der Stadt unterscheidet das Gesetz zwischen Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen und definiert diese wie folgt:

Städtische Mehrheitsbeteiligungen sind juristische Personen, an denen die Stadt eine direkte oder indirekte Mehrheitsbeteiligung bzw. die Stimmenmehrheit hat sowie juristische Personen, in deren oberstem exekutiven Organ die Stadt die Stimmenmehrheit bzw. den Stichentscheid hat (Art. 4 Abs. 1 lit. a-b).

Städtische Minderheitsbeteiligungen sind

juristische Personen, an denen die Stadt eine Minderheitsbeteiligung hat und in deren oberstem exekutiven Organ die Stadt mindestens einen Sitz, aber nicht die Stimmenmehrheit hat sowie juristische Personen, in deren oberstem exekutiven Organ der Stadt mindestens einen Sitz, aber nicht die Stimmenmehrheit hat (Art. 4 Abs. 2 lit. a-b).

Die *angemessene Mitwirkung des Gemeindeparlamentes* ist unterschiedlich geregelt, je nach dem ob es sich um eine Mehrheitsbeteiligung oder um eine Minderheitsbeteiligung handelt.

Bei *Mehrheitsbeteiligungen* erteilt der Gemeinderat vor dem entsprechenden Beschluss in der juristischen Person der städtischen Vertretung *bindend Weisung* betreffend Wahl und Abberufung der Mitglieder des Exekutivorgans, Genehmigung Jahresbericht und Jahresrechnung, Änderung der Statuten und Auflösung der juristischen Person (Art. 5 Abs. 1 lit. a-d). Der Beschluss, die Mehrheitsbeteiligung oder die Stimmenmehrheit aufzugeben, fällt in die Kompetenz des Gemeinderates (Art. 5 Abs. 2).

Bei *Minderheitsbeteiligungen* beschränkt sich das Gesetz darauf vom Stadtrat zu verlangen, dass er in regelmässigen Zeitabständen dem Gemeinderat Bericht erstattet über die Entwicklung der jeweiligen juristischen Person und die Verwendung der städtischen Mittel (Art. 5 Abs. 4 lit. a-b). Der Beschluss, die Mehrheitsbeteiligung oder die Stimmenmehrheit zu erlangen, fällt in die Kompetenz des Gemeinderates (Art. 5 Abs. 5).

Der siebenköpfigen *Geschäftsprüfungskommission* (GPK), bei welcher mindestens vier Mitglieder dem Gemeinderat angehören müssen, räumt das Gesetz generell das Recht ein, Jahresbericht und Jahresrechnung - allenfalls zusätzlich zur Revisionsstelle der jeweiligen juristischen Person - vorgängig zu prüfen und dem Gemeinderat Bericht und Antrag zu erstatten (Art. 6).

Vertragliche Leistungserbringer erfüllen für die Stadt aufgrund einer Leistungsvereinbarung öffentliche Aufgaben (z.B. im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, im Bereich der Kulturförderung) und erhalten dafür in der Regel wiederkehrende Abgeltungen (Art. 7 Abs. 1). Die Leistungsvereinbarung beinhaltet mindestens die Leistungsziele, die Organisation der Zusammenarbeit, die Finanzierung sowie das Controlling (Art. 7 Abs. 2, 1. Satz). Vor dem Abschluss, der Erneuerung und der Aufhebung einer Leistungsvereinbarung sind insbesondere die betroffenen Behörden (z.B. der Gemeinderat) und Kommissionen anzuhören (Art. 7 Abs. 3).

Da der vorgestellte Gesetzesentwurf mit der dazugehörigen Verordnung noch nicht verabschiedet und damit auch noch nicht In Kraft gesetzt ist, liegen keine Erfahrungswerte vor. Die Bestimmungen zu den *Verselbständigungen* und den *vertraglichen Leistungserbringern* erscheinen mir als unproblematisch und wurden auch schon im Zusammenhang mit bereits bestehenden Vorschriften angewandt und umgesetzt. Bei den neuen Bestimmungen zur Mitwirkung des Gemeinderates bei den *Mehrheitsbeteiligungen* dürfte insbesondere der Zeitfaktor eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen, zumal in den im Gesetz aufgeführten Fällen vor der Beschlussfassung in der entsprechenden juristischen Person die Willensbildung des Gemeinderates im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens und der politischen Auseinandersetzung zu erfolgen hat. Zu wünschen ist schliesslich, dass die GPK von ihrem Recht auf Vorprüfung nur zurückhaltend und nur in Ausnahmefällen, in denen entsprechende Hinweise auf ausserordentliche Vorkommnisse bestehen, Gebrauch machen wird.

³ Gemäss Art. 12 Abs. 2 Stadtverfassung unterstehen Erlass und Änderung von Gesetzen dem fakultativen und nicht dem obligatorischen Referendum, sofern die Vorlage im Gemeinderat (Parlament) ohne Gegenstimme verabschiedet wird.

⁴ So z.B. das bereits erwähnte IBC-Gesetz oder das Statut der Gemeindekorporation Kraftwerk Chur-Sand vom 27. September 1981 (RB 842). Das Statut bezweckt eine möglichst rationelle Wasserkraftnutzung der Plessur und der Rabiusa im Kraftwerk Chur-Sand.



Erfahrungen in der Landschaft Davos Gemeinde, insbesondere am Beispiel des in eine AG gemäss OR ausgegliederten Elektrizitätswerkes

Stephan Staub, Rechtskonsulent der Landschaft Davos Gemeinde¹

1. Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht beleuchtet die Entwicklungen im Verhältnis zwischen dem Grossen Landrat, dem kommunalen Parlament mit 17 Mitgliedern, und der EWD AG, bzw. dem Kleinen Landrat, der fünfköpfigen Exekutive, als aktuellem Aktionärsvertreter der Alleinaktionärin Landschaft Davos Gemeinde.

Da zurzeit im Grossen Landrat noch Verstösse betreffend gesetzlichen und anderen Änderungen im Verhältnis zu verselbständigten Betrieben hängig sind, kann heute nicht abschliessend beurteilt werden, wie sich in der Landschaft Davos Gemeinde das Verhältnis zwischen Parlament – Exekutive – Verselbständigten Betrieben mittelfristig entwickelt. Die nachfolgenden Ausführungen sind daher eine Momentaufnahme bzw. eine rückblickende Darstellung der Entwicklungen seit dem Herbst 2000, dem Datum der Abstimmung über die Ausgliederung der EWD Elektrizitätswerk Davos AG.

2. Erfahrungen mit dem ausgegliederten Elektrizitätswerk

2.1 Historischer Rückblick

In der Landschaft Davos Gemeinde waren schon vor mehr als hundert Jahren eigentlich originär kommunale Aufgaben ausgegliedert bzw. wurden von Privaten, insbesondere von der örtlichen Tourismusorganisation, wahrgenommen. Als Beispiele seien die Kehrriechtabfuhr samt Betrieb einer Kehrriechverbrennungsanlage in Davos Laret, das Kanalisationsnetz, das kommunale Busnetz, der Strassenunterhalt sowie das Elektrizitätswerk erwähnt. Dieses war nämlich bis 1954 eine privatrechtliche AG und wurde damals von der Landschaft Davos Gemeinde übernommen und in die Gemeindeverwaltung integriert. Die Oberleitung wurde durch eine Werkkommission wahrgenommen, in welcher der zuständige Departementsvorsteher,

sprich Exekutivmitglied, den Vorsitz hatte. Die übrigen Mitglieder wurden vom Grossen Landrat gewählt. Das Gemeindeparlament genehmigte weiter Budget und Rechnung, wählte die Direktion und setzte die Tarife fest. Darüber hinaus fasste der Grosse Landrat über die Investitionskredite gemäss den ordentlichen Finanzkompetenzen Beschluss.

Mit dem Ausgliederungsbeschluss vom 26. November 2000 wurde per 1. Januar 2001 wiederum eine privatrechtliche AG, die EWD Elektrizitätswerk Davos AG, geschaffen. Das Aktienkapital befindet sich seit der Ausgliederung im Alleineigentum der Gemeinde.

2.2 Die Regelungen im Ausgliederungsbeschluss vom 26. November 2000

Der Ausgliederungsbeschluss vom 26. November 2000 (DRB² 68) wurde mit einem Stimmenverhältnis von 1'664 Ja zu 517 Nein bei einer Stimmbeteiligung von 33 % angenommen. Damit darf wohl mit Fug festgestellt werden, dass die Ausgliederung eine grosse demokratische Legitimität aufweist. Von den wesentlichen Bestimmungen in diesem Beschluss³, der auf der Homepage der Landschaft Davos Gemeinde im Volltext eingesehen werden kann, welche das Verhältnis ausgelagertes Unternehmen zur Gemeinde bzw. deren Organen betreffen, seien die folgenden speziell hervorgehoben.

1. Gemäss Art. 2 des erwähnten Beschlusses erteilt die Gemeinde einem privatrechtlichen Energieversorgungsunternehmen *einen Leistungsauftrag*, allenfalls erweitert um eine Konzession für die Nutzung des öffentlichen Grund und Bodens, welcher alle Leistungen im Zusammenhang mit der Beschaffung und Verteilung von Energie auf dem Gebiete der Landschaft Davos im Grundsatz regelt. Der Grosse Landrat genehmigt diese Leistungsvereinbarung inkl. allfälliger Konzession.

Dem Grossen Landrat wurde die Leistungsvereinbarung anlässlich der Bera-

tung des Ausgliederungsbeschlusses vorgelegt. Der Grosse Landrat hat diese Leistungsvereinbarung zustimmend genehmigt. Die damals abgeschlossene Leistungsvereinbarung ist noch heute unverändert in Kraft.

2. In Art. 7 des erwähnten Beschlusses ist die Veräusserung von Aktien an Dritte restriktiv geregelt. So bedarf jede Veräusserung, welche die Mehrheit des Aktienkapitals umfasst oder eine andere Massnahme, wie eine Aktienkapitalveränderung seitens der EWD AG oder eine Fusion, welche die Landschaft Davos kapital- oder stimmenmässig in die Minderheit setzt, der obligatorischen Volksabstimmung. Die Abgabe von Minderheitsbeteiligungen an Kunden oder Partner ist auf max. 10 % pro Kunde und Partner beschränkt.

3. In Art. 10 des erwähnten Beschlusses sind die Aufgaben des Kleinen Landrates für den Vollzug der Ausgliederung und die Vertretung der Interessen der Gemeinde in der AG geregelt. Art. 10. Abs. 3 hält explizit fest: "Der Kleine Landrat nimmt im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen auch die Rechte und Pflichten der Landschaft Davos Gemeinde als Aktionärin der EWD AG wahr."

Damit ist gesetzlich ausdrücklich geregelt, dass der Kleine Landrat als Kollektivbehörde die Aktionärsrechte der Gemeinde bei der EWD AG ausübt. Er ist damit explizit die Generalversammlung der EWD AG, aber nicht deren operative Leitung.

In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, dass der Kleine Landrat in seiner Botschaft dem Grossen Landrat eine andere Formulierung unterbreitet hatte. Der Kleine Landrat hatte nämlich vorgeschlagen, dass die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrates der EWD AG dem Kleinen Landrat angehören müsse. Für den Kleinen Landrat waren das Alleineigentum, die Verpflichtung zum Service Public und die fehlenden Erfahrungen mit privatisierten, aus-

¹ Der Artikel enthält die persönliche Meinung des Verfassers; sie braucht sich weder mit den Auffassungen der Davoser Behörden noch der Organe der EWD AG zu decken. Für die kritische Durchsicht danke ich Frau lic.rer.publ. et iur. HSG Phyllis Scholl, Rechtsanwältin bei Bär & Karrer in Zürich.

² DRB Davoser Rechtsbuch, Systematische Rechtssammlung der Landschaft Davos, im Internet unter dem Link http://www.gemeinde-davos.ch/006dav_020500_de.htm einsehbar.

³ Der Beschluss kann unter folgendem Link eingesehen werden: <http://www.gemeinde-davos.ch/pdf/dr/68.pdf>

⁴ Der Kleine Landrat hatte in einem eigenen Artikel folgenden Text vorgeschlagen: "Der Kleine Landrat bildet den Verwaltungsrat der EWD AG. ... Er kann auch externe Fachleute im Rahmen der statutarischen Bestimmungen in den Verwaltungsrat wählen, wobei die Mehrheit der Mitglieder dem Kleinen Landrat angehören müssen, solange die Gemeinde über die Mehrheit am Aktienkapital verfügt" (Botschaft vom 11.07.2000 an den Grossen Landrat betreffend Ausgliederung des Elektrizitätswerkes)



gegliederten öffentlichen Betrieben Begründung für seinen Vorschlag zur restriktiveren Zusammensetzung des VR. Es war dann das kommunale Parlament, das die offenere, heute noch geltende Formulierung von Art. 10 Abs. 3 beschlossen hatte, wonach der Kleine Landrat die Interessen der Landschaft Davos Gemeinde in der EWD AG selbstständig wahrnehmen könne und keine gesetzliche Beschränkung zur Zusammensetzung des VR vorgesehen werde.

2.3 Politische Bestrebungen, die geltende Regelung abzuändern

Seit dem Frühjahr 2005 befassten sich der Kleine Landrat und der Grosse Landrat, insbesondere die GPK, immer wieder mit dem Verhältnis zwischen der EWD AG als ausgelagertem Betrieb und der Gemeinde als dessen Alleinaktionärin wie auch mit der Zusammensetzung des Verwaltungsrates, dessen Aufgabenerfüllung und Entschädigungsregelung.

Eine Zusammenfassung der Abläufe und der unterschiedlichen Standpunkte kann auf der Homepage der Landschaft Davos Gemeinde nachgelesen⁵ bzw. als PDF-Datei heruntergeladen werden. In diesem Papier hat der Kleine Landrat seine Haltung und seine Massnahmen zu den Vorbringen der GPK dargelegt.

Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Landrates reichte an der Sitzung des Grossen Landrates vom 26. September 2006 eine Motion für eine Teilrevision des Landschaftsbeschlusses über die Ausgliederung des EWD (DRB 68) ein. Da dieser Vorstoss eine völlig andersgeartete Gestaltung der Stellung des ausgegliederten Betriebes, und gleichzeitig auch einer Änderung der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Behörden der Landschaft Davos Gemeinde mit sich brächte, sei er im vollen Wortlaut samt Begründung wiedergegeben:

"Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Landrates der Landschaft Davos (GPK) hat auf Antrag des Kleinen Landrates verschiedene Prüfungen im EWD vorgenommen. Dabei ist sie unter anderem auch auf ein Gutachten von Herrn Prof. Dr. Beat Bernet (Schweizerisches Institut für Banken und Finanzen der Universität St. Gallen) vom Januar 2006 gestossen. In diesem Gutachten werden zahlreiche Vorschläge zur künftigen Zusammenarbeit zwischen der EWD AG, ihrer Tochtergesellschaft und den politischen Behörden gemacht. Aufgrund der durchgeführten Prüfungen

der GPK haben sich die Empfehlungen im Gutachten berechtigt und dringend notwendig zur Umsetzung herausgestellt.

Die GPK fordert den Kleinen Landrat deshalb auf dem Grossen Landrat zuhanden der Urnenabstimmung eine Vorlage über die Teilrevision des Landschaftsbeschlusses über die Ausgliederung des EWD sowie die allenfalls notwendigen Ausführungsbestimmungen vorzulegen.

Insbesondere sind folgende Revisionspunkte vorzusehen:

1. dem Grossen Landrat ist eine Oberaufsichtsfunktion zu übertragen, die sich auf die Erfüllung der Gewährleistungspflicht sowie die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen, vertraglichen und politischen Rahmenbedingungen bezieht.
2. es ist eine Rechenschaftspflicht und Informationspflicht des Verwaltungsrates gegenüber dem Grossen Landrat vorzusehen.
3. künftig ist der Grosse Landrat als Organ für die Vertretung des Aktionärs an der Generalversammlung zu bestimmen.
4. künftig soll dem Grossen Landrat das Recht zur Wahl der Verwaltungsräte der elektro-davos ag (eine 100% Tochter der EWD AG zur Ausführung von Installationen etc.; Anmerkung des Verfassers) eingeräumt werden.
5. es ist sicherzustellen, dass dem Grossen Landrat bzw. der GPK Aufschluss über alle von dieser verlangten Sachverhalte zum Geschäft oder Geschäftsgang der EWD AG und elektro-davos ag gewährt werden.
6. die Kompetenz zur Veräusserung von Aktien der EWD AG und/oder elektro-davos AG sei (in Abänderung von Art. 7) wiederum dem Grossen Landrat einzuräumen, mit allfälligem Referendumsrecht des Stimmvolkes.
7. Die Entschädigungen an die Verwaltungsräte seien in einem "Vergütungsbeschluss" durch die Generalversammlung zu genehmigen. Dieser Vergütungsbeschluss wird dem Grossen Landrat durch den Kleinen Landrat zur Genehmigung unterbreitet.
8. Die Summe der geldwerten und nicht geldwerten Leistungen an den VR und die Geschäftsleitung sowie den VR-Präsidenten der EWD AG und eldag sind in den Geschäftsberichten aufzuführen. Ebenso sind Ausführungen zu den "Good Governance" Regeln öffentlich aufzulegen, bzw. ebenfalls den Geschäftsberichten beizufügen."

2.4 Vergleich der geltenden Regelungen und der Abänderungsvorschläge der eingereichten Motion

Die beiden Varianten zur Politischen Steuerung ausgegliederter Betriebe, wie sie vorstehend erläutert wurden, könnten gegensätzlicher nicht sein. Die geltende Regelung gemäss Ausgliederungsbeschluss vom November 2000 gewährleistet der EWD AG unternehmerische Freiheit und Flexibilität in einem sehr weitgehenden Sinne. Damit erhielt die EWD AG unternehmerischen Gestaltungsraum und wurde markt- und allianzfähig. Es ist aber auch offen einzuräumen, dass mit der geltenden Regelung der politische Einfluss auf die EWD AG durch die kommunalen Behörden weitestgehend eingeschränkt wurde. Davon ausgenommen ist der Kleine Landrat, der gemäss Art. 10 Abs. 3 des Ausgliederungsbeschlusses die Generalversammlung bildet und zwei seiner Mitglieder als Verwaltungsräte delegiert hat. Der aufgrund des geltenden kommunalen Rechts nur eingeschränkte Einfluss der übrigen Landschaftsbehörden wurde durch ein Kurzugutachten⁶, das von der EWD AG in Auftrag gegeben worden war, bestätigt.

Im Gegensatz zum geltenden Recht würde durch eine vollständige Umsetzung der Motion die mit der Ausgliederung von den damaligen Behörden angestrebte und demokratisch legitimierte Abkoppelung des Elektrizitätswerkes aus den kommunalen politischen Verfahren und Zuständigkeiten zu einem grossen Teil wieder rückgängig gemacht. Die Umsetzung der Motion würde die Kompetenzen der Generalversammlung vom fünfköpfigen Gremium des Kleinen Landrates zum siebzehnköpfigen Gremium des Grossen Landrates verschieben. Die Rechtsform der privatrechtlichen AG wäre zwar weiterhin gegeben, aber die Beschlussfassung in für die Aktiengesellschaft wesentlichen Belangen (Wahl des VR, Rechnungsabnahme durch die GV, jegliche Veräusserung von AK-Anteilen etc.) wäre wieder in den Händen des Grossen Landrates; der ja schon vor der Ausgliederung wie unter Ziffer 2.1 beschrieben, unter anderem die Direktion wählte, die Rechnung abnahm und die Tarife festlegte. Bei der Umsetzung der Motion wäre das zwingende aktienrechtliche Paritätsprinzip einzuhalten (Paritätsprinzip: Jedem Organ sind von Gesetzes wegen bestimmte unentziehbare und unübertragbare Aufgaben zugewiesen. Vgl. Aufgaben des Verwaltungsrates gemäss Art. 716a OR.). Die Form der AG kann nicht nur rein

⁵ <http://www.gemeinde-davos.ch/> (News- Archiv, Suchbegriff: Medienmitteilung vom 18.4.2007)

⁶ Dr. iur. Gieri Caviezel u. Dr. iur. Eva Druey Just: Informations- und Mitwirkungsrechte der GPK als Vertretung des Grossen Landrates der Landschaft Davos Gemeinde betreffend die Elektrizitätswerke Davos AG – Der Verfasser kann das Gutachten auf Wunsch vermitteln.



pro forma aufrechterhalten werden, sondern muss auch gelebt werden, damit die im Aktienrecht vorgesehenen Organe ihre Verantwortlichkeiten wahrnehmen können und auch müssen.

Obwohl zum jetzigen Zeitpunkt über die Auswirkungen einer integralen Umsetzung der Motion nur Vermutungen angestellt werden können, dürften die nachfolgend skizzierten zwei Aspekte zu grundlegenden Veränderungen in der Handlungsfähigkeit der EWD AG führen. Zum einen dürfte der Zeitbedarf für die Beschlussfassung in wesentlichen Unternehmensbelangen steigen, weil vor der Beschlussfassung in der EWD AG die Zeit zur Willensbildung des Grossen Landrates im Rahmen der parlamentarischen Verfahren und der politischen Auseinandersetzung einzurechnen ist. Zum anderen könnte der grössere, in solche Beschlussfassungen zu involvierende Personenkreis Entscheidungen über Beteiligungen an oder von anderen Unternehmen an der EWD allenfalls zu einem geschäftsstrategischen Nachteil gereichen. Ergänzend dazu ist auch noch die unklare oder sogar fehlende Umschreibung der zukünftigen Aufgaben des Kleinen Landrates im Verhältnis LDG - EWD AG zu erwähnen.

Der verstärkte Einfluss der politischen Behörden auf die EWD AG hat anlässlich der GV 2006 dazu geführt, dass die Statuten dahingehend geändert wurden, dass nun die Generalversammlung die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates festlegt. Die Höhe der Entschädigungen und der Sitzungsgelder der VR-Mitglieder war im Jahre 2005 auch ein Grund dafür, dass sich Grosser Landrat und GPK mit der EWD AG und ihren Organen zu befassen begannen.

3. Schlussbetrachtungen

Wenn man berücksichtigt, welche weiteren Gemeindeaufgaben aktuell in der Landschaft Davos Gemeinde neben dem EWD ausgegliedert sind, bzw. nur mittelbar durch die Gemeinde betrieben werden, erstaunt es doch, dass sich die parlamentarischen Bestrebungen für eine verstärkte Einflussnahme weitestgehend auf die EWD AG beschränken.

In der Landschaft Davos Gemeinde werden zurzeit folgende Gemeindeaufgaben mit ausgelagerten Betrieben bzw. mittelbar erfüllt:

- Das Altersheim ist als Stiftung organisiert. Im Stiftungsrat nimmt das zuständige Mitglied des Kleinen Landrates Einsitz
- VBD – Verkehrsbetriebe der Landschaft Davos. Diese sind als selbstständiger

kommunaler Verwaltungsbetrieb organisiert. Bisher wählte der Grosse Landrat die Betriebskommission, eine Art Verwaltungsrat des VBD. Mit der am 24. Februar 2008 beschlossenen Änderung wird diese Kompetenz auf den Kleinen Landrat übertragen. Diese Änderung wurde vom Parlament ohne Diskussion zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet und am 24. Februar 2008 vom Volk angenommen.

- Davos Tourismus DT als privatrechtliche Genossenschaft betreibt im Auftrag der Gemeinde den Strassenunterhalt und das Kongresszentrum. Die Einflussnahme des Grossen Landrates beschränkt sich hier auf die Genehmigung von Budget und Rechnung, welche der Gemeinde jährliche Kosten in der Höhe von ca. 3 Millionen verursacht. Ebenso werden die Gästetaxen im Gesamtbetrag von jährlich rund 9 Mio. von DT erhoben und verwaltet.
- Das Spital Davos wird als eine unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts im Eigentum der Landschaft Davos Gemeinde durch die sog. Spitalkommission geführt, in der allein das zuständige Mitglied des Kleinen Landrates als Exekutivvertreter sitzt. Die Jahresrechnung und das Budget werden auf dem ordentlichen Weg genehmigt, wobei nur der Defizitbeitrag, welcher der Gemeinde verbleibt, in der Jahresrechnung aufgenommen wird.

Die Landschaft Davos Gemeinde steht mit ihren Absichten für eine Art "Rückgliederung" von ausgelagerten Betrieben oder Verwaltungszweigen nicht allein, wie der ebenfalls in diesem Heft publizierte Beitrag⁷ von RA B. Benz, Rechtskonsulent der Stadt Chur, aufgezeigt. Augenscheinlich entspricht das dem geänderten politischen Zeitgeist, wo die Pendel offenbar auch immer schneller wieder auf die andere Seite ausschlagen.

⁷ Rolle des Parlaments gegenüber verselbständigten staatlichen Betrieben am Beispiel der Stadt Chur; vgl. Bericht in diesem Heft



Besetzung der Ratspräsidien in den kantonalen Parlamenten. Turnus unter den Parteien

Répartition des présidences dans les parlements cantonaux. Tournus

Zauberformel für das Ratspräsidium?

Am 3. Dezember 2008 wurde Pascal Bruderer (SP) zur zweiten Vizepräsidentin des Nationalrates gewählt. Die Grüne Partei schlug Maya Graf vor und machte dabei geltend, dass die kleinste nicht im Bundesrat vertretene Partei gemäss Turnus Anspruch auf diesen Sitz hat. Was ist dieser Turnus? Ist er eine Zauberformel oder ist er gar Gewohnheitsrecht?

Seit 1947 wählt der Nationalrat alle zwölf Jahre ein Mitglied einer nicht im Bundesrat vertretenen Fraktion zu seiner Präsidentin oder seinem Präsidenten. Dieser Sitz ging jeweils auf Kosten der schwächsten in der Regierung vertretenen Fraktion, der SVP.¹ Besonders an diesem Präsidiumsproporz ist die Berechnung auf zwölf Jahre hinaus, obwohl die Verfassung eine Gesamterneuerungswahl des Nationalrates alle vier Jahre vorsieht. Er beruht auf einer Absprache der Fraktionen und ist deshalb mehr eine *Präsidiumszauberformel* als Gewohnheitsrecht.

Ist die parteipolitische Zusammensetzung des Nationalrates stabil, birgt diese Zauberformel keine Probleme in sich. Verändern sich aber wie in letzter Zeit die Kräfteverhältnisse im Nationalrat stark, so kann die Proporzberechnung auf zwölf Jahre hinaus schwierig werden. Die veränderten Ansprüche der Fraktionen entzaubern ganz einfach die Formel.

In Hinblick auf einen allfälligen Gesetzgebungsauftrag haben die Parlamentsdienste der Bundesversammlung eine Umfrage gestartet mit dem Ziel, eine Übersicht über die Regeln und Gebräuche der Wahl der Ratspräsidien in den Kantonen zu gewinnen. Eine erste Durchsicht zeigt unterschiedliche Resultate und – wie könnte es in der Schweiz anders sein – Gebräuche, die stark in der Parteientradition der Kantone verankert sind.

Die Umfrage wurde durchgeführt vom Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Die Redaktion hat mit freundlicher Genehmigung des Datenerhebers beschlossen, die Antworten unkommentiert im Mitteilungsblatt abzudrucken. So können wir mit dieser wertvollen Zusammenstellung eine weitere Besonderheit des schweizerischen Parlamentarismus sichtbar machen.

Moritz von Wyss, Sekretär der SGP

¹ Am Rande sei bemerkt, dass der letzte Nationalratspräsident einer Nichtregierungsfraktion Jean-François Leuba war, Gründungspräsident der SGP.

Antworten – Réponses

Kantonsrat Zürich

Der Kantonsrat Zürich berechnet jeweils nach den erfolgten Wahlen die Ansprüche der Fraktionen für das Ratspräsidium für die neue Legislatur. Im Anhang finden Sie die entsprechende Tabelle mit den entsprechenden Informationen. Wir halten jeweils für

4 Jahre fest, welche Partei/Fraktion das Amt des/der 2. Vizepräsident/in besetzen darf. Über eine Berechnung über die Legislatur hinaus sehen wir ab, da die Sitzverschiebungen und neuen Fraktionen dabei nicht oder zu wenig berücksichtigt werden.

Partei	Sitze	Anzahl Präsidien in 100 Jahren	In Jahren ein Präsidium	Letztes II. VP	Nächstes II. VP (Berechnung mit Dezimalstellen)	Nächste II. VP (Beschluss durch IFK)
SVP	56	31.11	3.21	2005	2008.21	2009
SP	36	20.00	5.00	2004	2009.00	2010
FDP	29	16.11	6.21	2006	2012.21	
Grüne	19	10.56	9.47	1994	2003.47	2007
CVP	13	7.22	13.85	1997	2010.85	
EVP	10	5.56	18.00	1990	2008.00	2008
GLP	10	0.56	180.00		-	
EDU	5	0.56	180.00		-	
AL	2	0.55	181.00		-	
Total	189	92.22				

claudio.stutz@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern

Einleitende Bemerkung

Der bernische Grosse Rat besteht aus sechs oder sieben Fraktionen. Die Grössen- und Kräfteverhältnisse haben sich im Laufe der Zeiten ein wenig geändert.

Nach welchem Verfahren wird im Kanton Bern das Ratspräsidium zugeteilt?

Seit 1990 hat der Kanton Bern eine Regelung, wonach eine Fraktion während einer Legislaturperiode das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten höchstens einmal beanspruchen darf (Art. 16a Abs. 4 des Grossratsgesetzes). Diese Regel ist bisher von den Fraktionen eingehalten worden. Eine Regel, die bei der Zuteilung der Grossratspräsidien die Stärke der Fraktionen berücksichtigt, fehlt im bernischen Parlamentsrecht.

Die Praxis muss den Umstand berücksichtigen, dass der Grosse Rat aus mehr als vier Fraktionen besteht. Die grössten Fraktionen SVP, SP und FDP beanspruchen in jeder Legislaturperiode das Amt der Präsidentin bzw. des Präsidenten. Die Ansprüche dieser

Fraktionen auf das Präsidium in jeder Legislatur sind bisher nicht bestritten worden. Eine langjährige Praxis besteht hinsichtlich des Turnus: die SVP hat den Präsidentensitz im ersten, die FDP im zweiten, die kleineren Fraktionen im dritten und die SP im vierten Jahr der Legislatur inne. Auch dieser Turnus ist bis heute nicht bestritten worden.

Keine zusätzlichen Regeln bestehen bezüglich der Geltendmachung und Berücksichtigung von Sitzansprüchen der kleineren Fraktionen. Das Präsidentenamt wurde seit Inkrafttreten der Regelung per 1. Juni 1990 je von einer Vertreterin bzw. einem Vertreter von LdU, CVP, GFL und EVP wahrgenommen. Die nächste Präsidentin wird der Fraktionen "Die Grünen" angehören.

Hat der Kanton Bern eine Regelung, die über die Legislatur hinausgeht?

Im Kanton Bern ist keine derartige Regelung in Planung, Erarbeitung oder in Kraft.

Christian Wissmann
christian.wissmann@sta.be.ch



Grosser Rat Luzern

Beim Kantonsrat des Kantons Luzern gibt es keine eigentliche Regel für die Besetzung der Ratspräsidien.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates diskutiert periodisch über dieses Thema und sie legt die Verteilung der Präsidien jeweils für einen Zeitraum von 4 bis 5 Jahren fest. Dabei wird darauf geachtet, dass von Zeit zu Zeit auch die kleineren Fraktionen zum Zuge kommen.

Ab 1997 sieht die Verteilung wie folgt aus:

1997	FDP
1998	Grüne
1999	CVP
2000	FDP
2001	CVP
2002	SP
2003	SVP
2004	FDP
2005	CVP
2006	SVP
2007	FDP
2008	CVP
2009	Grüne

Mary Vogler, Sekretariat Kantonsrat
Mary.Vogler@lu.ch

Landrat Uri

Eine Rechtsvorschrift, die die parteienmässige Besetzung des Ratspräsidiums regelt, gibt es nicht. Hingegen pflegt die Praxis einen "freiwilligen Proporz", der mehr oder weniger beachtet wird.

Das Parlament hat kürzlich eine Motion nicht erheblich erklärt, die verlangte, dass alle Fraktionen im Ratsbüro vertreten sein müssen.

Peter Huber, Kanzleidirektor
peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Im Kanton Schwyz gibt es im Parlamentsrecht keine Bestimmung, welche regelt, welche Fraktion in welchem Rhythmus den Präsidenten bzw. die Präsidentin des Kantonsrates stellen darf. Diese Frage, ebenso wie die Verteilung der Sitze in ständigen Kommissionen und Spezialkommissionen, wird jeweils vor Beginn einer neuen Legislatur von den Fraktionspräsidenten bzw. Fraktionspräsidentinnen vereinbart ("Interfraktionelle Vereinbarung für die Bestellung von kantonsrätlichen Spezialkommissionen, die Bestellung der kantonsrätlichen ständigen Kommissionen sowie die Verteilung der Sitze in der Ratsleitung"). Soweit ich es überblicken kann, ist es bisher stets gelungen, einen Konsens zu finden und zu einer solchen Vereinbarung zu gelangen. Während die Geltungsdauer der Vereinbarung mit Bezug auf die Bestellung der

Kommissionen auf eine Legislatur beschränkt ist, geht sie hinsichtlich der Verteilung der Sitze in der Ratsleitung (und damit auch des Präsidiums) über die Legislatur hinaus. Die im Jahre 2004 abgeschlossene Vereinbarung regelt die Verteilung der Sitze in der Ratsleitung auf die Fraktionen für die Wahlen, die in den Jahren 2007 - 2010 vorzunehmen sind (die Legislaturperiode endet am 30. Juni 2008). Es ist in der Vereinbarung vorgesehen, dass nach den Kantonsratswahlen des Jahres 2008 eine neue Vereinbarung für die Periode 2011 - 2014 (also wiederum über die Dauer der Legislatur hinaus) abgeschlossen werden soll.

Peter Gander, Staatsschreiber
peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Die Regel zur Zusammensetzung der Ratsleitung lautet nach Art. 12 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat (GDB 132.11): "Bei der Bestellung der Ratsleitung gilt, unter angemessener Berücksichtigung von kleinen Fraktionen, sachgemäss der Verteilschlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze."

Der Verteilschlüssel für die Zuteilung der Fraktionssitze wird jeweils zu Beginn einer vierjährigen Amtsdauer gemäss dem Ergebnis der Kantonsratswahlen nach den Regeln des Proporz festgelegt. In der laufenden Amtsdauer 2006-2010 lautet dieser für die fünfköpfige Ratsleitung: 2 CVP, 1 FDP, 1 CSP sowie abwechselnd 1 SP oder 1 SVP. Zunächst war die SP in der Ratsleitung vertreten und seit diesem Amtsjahr erstmals die SVP. Die Mitglieder der Ratsleitung steigen in der Regel vom Ersatzmitglied bis zum Präsidium auf, so dass der Verteilschlüssel über eine vierjährige Amtsdauer hinaus wirkt. Zwischenzeitliche Rücktritte bleiben vorbehalten.

Urs Wallimann, Staatskanzlei Obwalden
staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

1. Gemäss Art. 15 des Landratsgesetzes (NG 151.1) besteht das Landratsbüro aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und drei weiteren Mitgliedern.
2. Betreffend den Turnus des Ratspräsidiums unter den Parteien bestehen keinerlei gesetzliche Bestimmungen.
Praxisgemäss erfolgt nach der erstmaligen Wahl in das Landratsbüro (Stimmzähler-Stellvertreterin) jedes Jahr turnusgemäss eine Beförderung in das nächst höhere Amt. Die 60 Mitglieder des Landrates sind

gegenwärtig auf fünf Parteien verteilt. Im Landratsbüro sind gegenwärtig nur Vertreterinnen und Vertreter von drei Parteien angehörig.

Nachdem gegen Ende der Legislatur 2002 bis 2006 das Landratspräsidium durch ein Mitglied des Demokratischen Nidwalden ausgeübt wurde, wurde ein Vertreter der SVP-Nidwalden in das Landratsbüro gewählt. Das Demokratische Nidwalden ist aktuell im Landratsbüro nicht vertreten.

Da die beiden Parteien je weniger als 20 % der Mandate inne haben, ist das Präsidium in jeder 2. Legislatur einer Vertretung einer dieser beiden Parteien in Aussicht gestellt. (Nachdem die SP nicht einmal Fraktionsstärke hat, ist die SP in diesem Turnus nicht "eingeplant".)

Dieser Turnus (für die Vertretungen mit Fraktionsstärke = min. 5 Mitglieder) ist selbstverständlich davon abhängig, dass keine wesentliche Veränderung der Parteienstärke eintritt.

Hugo Murer, Landratssekretär
hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Bei uns hat sich diese Frage schon seit längerer Zeit gestellt, da bei uns die Grüne Fraktion Fraktionsstärke erreicht hat und nicht im Landratsbüro vertreten war. Seit 2005 haben wir nun eine pragmatische Lösung getroffen; die beiden grossen Parteien SVP und FDP haben zwei Vertreter im Büro, die übrigen Fraktion CVP, SP und Grüne je einen. Im Büro rücken nun die Stimmzähler jedes Jahr einen Sitz vor bis zum Ratsvizepräsidenten, resp. Präsidenten. Somit ist mit der Einsitznahme der Grünen im Landratsbüro sichergestellt, dass sie nach dem Anciennitätsprinzip Landrats-Vizepräsident und -Präsident werden, erstmals voraussichtlich in der Amtsperiode 2010/2011. Anbei noch die gesetzlichen Grundlagen, bei der Nachrück-Regelung im Landratsbüro handelt es sich aber um eine ungeschriebene Regel, die bis heute immer respektiert wurde.

Art. 20 Wahl und Amtsdauer

¹ Der Landrat wählt in geheimer Wahl alljährlich aus seiner Mitte den Präsidenten und Vizepräsidenten.

² Die Amtsdauer des Präsidenten und Vizepräsidenten beträgt ein Jahr. Der Präsident ist in der folgenden Amtsdauer weder als Präsident noch als Vizepräsident, der Vizepräsident nicht wieder als solcher wählbar.

Art. 22 * Wahl und Organisation

¹ Der Präsident, der Vizepräsident und mindestens vier Fraktionsvertreter bilden das



Büro. Jede Fraktion stellt mindestens einen Vertreter.

² Der Landrat wählt alljährlich aus seiner Mitte die Fraktionsvertreter. Die erstmalige Wahl ins Büro erfolgt geheim. Im Übrigen werden die Fraktionsvertreter offen gewählt, es sei denn, der Landrat beschliesse geheime Wahl.

³ Als Stimmenzähler amtieren diejenigen vier Fraktionsvertreter, die dem Büro am längsten angehören. Ihre Reihenfolge bestimmt sich ebenfalls nach der Amtsdauer. Bei gleicher Amtsdauer entscheidet die Reihenfolge der Wahl.

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber
hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Bis Ende 2006 bestand die Praxis, dass alle Fraktionen der Reihe nach das Präsidium des Kantonsrates innehaben durften, ungeachtet der Grösse.

Begründung: Es geht unabhängig von der Stärke der Fraktion um die Anerkennung der im Dienste der Öffentlichkeit geleisteten Arbeit.

Ende 2006 wurde für 2007/2008 dieser Grundsatz durchbrochen. Der kleinsten Fraktion (SP) wurde das turnusgemässe Vizepräsidium verweigert. Begründung: 2005 und 2006 habe schon eine linke Fraktion (Alternative, zweitkleinste Fraktion) das Präsidium innegehabt. Diese beiden Fraktionen (SP und Alternative) müssten als Einheit betrachtet werden, womit die SP "übersprungen" werde.

Tino Jorio, Landschreiber
tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg

La répartition des présidences du Grand Conseil a toujours été faite sur 5 ans et qu'il s'agit d'une entente entre les partis politiques (tournus et représentation des districts) mais qu'il n'y a pas de règlement en la matière.

La répartition des présidences du Grand Conseil des deux dernières législatures était la suivante : il y avait 2 présidences PDC, 1 présidence PS, 1 PLR et, à tour de rôle, 1 présidence PCS et 1 UDC.

Période législative 2007-2011

Pour une meilleure représentation équitable des partis politiques, il avait été demandé par un chef de groupe (ACG) en novembre 2006, de faire une répartition des présidences du Grand Conseil sur une durée de 7 ans (2 PDC, 2 PS, 1 PLR, 1 UDC, 1 ACG), mais cela n'a pas été accepté par les membres du Bureau.

Voici la répartition des groupes dans notre Parlement (110 députés) :

ACG	Groupe de l'Alliance centre gauche:	11
PDC	Groupe démocrate-chrétien:	37
PLR	Groupe libéral-radical:	19
PS	Groupe socialiste:	25
UDC	Groupe de l'Union démocratique du centre:	18

La répartition des présidences est la suivante:

Pour 2007: présidence PLR,
 Pour 2008: présidence PDC,
 Pour 2009: présidence UDC,
 Pour 2010: présidence PS,
 Pour 2011: présidence PDC.

Cf. art. 6 Loi sur le Grand Conseil al. 1

¹ La présidence et les deux vice-présidents sont élus pour la durée d'une année et ne sont pas immédiatement rééligibles à leur fonction. Toutefois, une présidence d'une durée inférieure à six mois n'empêche pas la réélection.

Generalsekretärin des Grossen Rates:
monica.engheben@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Üblicherweise findet im Wahljahr nach den Gesamterneuerungswahlen, aber vor der konstituierenden Sitzung des neuen Parlaments eine Sitzung der (alten) Ratsleitung statt, die unter anderem auch die Vergabe der Ratspräsidien regelt. Da im Kanton Solothurn der Weg ins Präsidium über das II., dann das I. Vizepräsidium führt (es sei denn, ein Vizepräsident tritt vorzeitig zurück oder schafft die Wiederwahl in das Parlament nicht), wird der Turnus soweit festgelegt, dass mindestens bekannt ist, welche Fraktion im letzten Jahr der Amtsperiode den (oder die) II. Vizepräsidenten nominiert. Das heisst, dass mindestens die ersten zwei Präsidien der folgenden Amtsperiode bereits festgelegt werden, weil davon ausgegangen wird, dass ein einmal gewählter II. Vizepräsident zwei Jahre später auch Präsident wird. Die Ratsleitung orientiert sich bei der Vergabe der Präsidien zwar an den Fraktionsstärken, sie hält sich aber nicht an ein streng mathematisches Modell. Zurzeit gibt es im Kantonsrat vier Fraktionen, drei davon sind zahlenmässig relativ nahe beieinander, eine ist deutlich kleiner (FdP: 30; SP/G: 29; CVP/EVP: 24; SVP: 17). Das hat dazu geführt, dass die Fraktionen nicht regelmässig alle vier Jahre einmal das Präsidium besetzen, sondern dass die SVP erst nach sechs Jahren wieder Anspruch hat. Konkret hat die Ratsleitung nach den Wahlen 2001

die Präsidien bis ins Jahr 2007 vergeben; nach den Wahlen 2005 wurden die Präsidien wegen des sechsjährigen Turnus der SVP noch weiter hinaus bereits bis ins Jahr 2013 festgelegt: 2005: SP (bereits 2001 vergeben); 2006: SVP (bereits 2001 vergeben); 2007: CVP (bereits 2001 vergeben); 2008: FdP; 2009: SP; 2010: CVP; 2011: FdP; 2012: SVP; 2013: SP. Dieser Verteilmodus beruht ausschliesslich auf einem Beschluss der Ratsleitung, reglementarisch ist nichts vorgesehen. Insofern ist das System sehr flexibel - die Ratsleitung wird sicher auf ihren Beschluss zurückkommen, wenn sich bei den Wahlen 2009 markante Verschiebungen in den Kräfteverhältnissen ergeben sollten.

Fritz Brechbühl, Ratssekretär
fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

1. Zum Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist es seit langer Zeit Tradition, dass sich die sieben grössten Fraktionen, unabhängig ihrer Stärke, im Präsidium ablösen. Demnach kommen alle Fraktionen in der Regel alle sieben Jahre zu einem Präsidium. Ausnahmen gibt es beispielsweise dann, wenn eine Person nach den Gesamterneuerungswahlen das Präsidium wegen der Amtszeitbeschränkung nicht antreten könnte. Zu Beginn einer Legislatur wird unter den Fraktionen vereinbart, welche Personen in den nächsten vier Jahren die Ämter des Präsidenten und des Vizepräsidenten (Statthalter) ausüben sollen. Diese fünf Personen werden dann, nebst zwei weiteren, ins Büro gewählt.

Die abtretende Präsidentin oder der abtretende Präsident bleibt nach Ablauf des Amtsjahrs Mitglied des Ratsbüros. Wird im Verlauf der Amtsperiode ein Ratsmitglied für das Präsidium oder das Statthalteramt gewählt, das dem Ratsbüro nicht angehört, so müssen die fünf übrigen Mitglieder neu gewählt werden.

2. Genereller Präsidienturnus

Eigentlich gibt es eine relativ einfache Formel für die "gerechte" Zuteilung der Präsidien:

- Im Präsidium, das aus drei Personen besteht (P, VP1, VP2) sind drei verschiedene Fraktionen vertreten.
- Anspruch auf das Amt des zweiten Vizepräsidenten hat diejenige Fraktion, die gemessen an ihrer Stärke am längsten nicht mehr das Amt des zweiten Vizepräsidenten ausüben konnte und gleichzeitig die Vorgabe der Bedingung a) erfüllt. Konkret wird für jede Fraktion das Produkt aus der Zahl der Jahre seit dem letzten 2. Vizepräsidium und der Fraktionsstärke



gebildet. Diejenige Fraktion, welche das grösste Produkt aufweisen kann, hat Anspruch auf das zweite Vizepräsidium. Diese Formel galt beispielsweise im Kanton Zürich während Jahrzehnten, bis sich 2003 die SP und die SVP brüderlich darauf einigten, ihre gemeinsame numerische Überlegenheit dafür einzusetzen, während fünf Jahren abwechselungsweise den Präsidentenstuhl zu besetzen. Inzwischen hat der Wähler die numerische Überlegenheit wieder korrigiert....

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst
Basel-Stadt
thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft kennt bei der Zuteilung der Parlamentspräsidien eine Regelung, die über eine Legislaturperiode hinausgeht. Die gesetzliche Grundlage im Landratsgesetz, wonach sich der Turnus bei der Bestellung des Ratspräsidiums soweit wie möglich nach der Stärke der Fraktionen richtet, wird in der Praxis über eine Frist von 12 - 16 Jahren berechnet. So erhalten auch kleine Fraktionen die Möglichkeit, innerhalb dieser Zeitspanne eine Landratspräsidentin oder einen Landratspräsidenten stellen zu können. Die langfristig berechnete Verteilung der Präsidien wird bei leichten Schwankungen in den Fraktionsstärken nicht geändert. Erst grössere Änderungen (wie z.B. das massive Wachsen der SVP und der Grünen oder das fast völlige Verschwinden der SD) haben in den letzten Jahren Änderungen bei der Verteilung der Präsidien zur Folge gehabt.

Walter Mundschin, Landschreiber:
walter.mundschin@lka.bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Im eigentlichen Präsidiums-Turnus (Präsident, 1. Vizepräsident, 2. Vizepräsident) lösen sich die drei grossen Fraktionen (SVP, SP, FDP) ab. Die Reihenfolge wird strikt eingehalten. Für die kleinen Fraktionen ist ein Sitz im Präsidium nicht vorgesehen. Im Sinne eines reinen "Goodwill-Beschlusses" des Parlaments jedoch durfte die CVP-Fraktion in den Jahren 1973, 1984 und 2004 das Präsidium stellen. Wie sich nun die Parlamentsreform im Schaffhauser Kantonsrat (infolge der vom Volk beschlossenen Mitgliederreduktion von 80 auf 60) ab dem Jahr 2009 auswirkt, wird sich weisen. Auch haben die Schaffhauser Stimmbürger am 24. Februar 2008 über die Einführung des "doppelten Pukelsheims" für die Wahl des Kantonsrates zu befinden. Die Folgen für die Zusammensetzung des Parlaments in der neuen Legisla-

tur sind heute noch nicht absehbar. Es ist aber gut möglich, dass aufgrund der neuen Situation und eventuell starker Änderungen in der Ratszusammensetzung eine fixe Regelung die "Goodwill-Regelung" ersetzen muss.

Kantonsratssekretärin
erna.frattini@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Im Kanton Appenzell I.Rh. spielen die politischen Parteien nur eine sehr untergeordnete Rolle, so dass auch die Besetzung des Ratspräsidiums diesbezüglich keinen Einfluss hat.

Franz Breitenmoser
franz.breitenmoser@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Wir haben letztes Jahr die Geschäftsordnung revidiert und die Amtsdauer für das Präsidium (und nachfolgenden Chargen) von zwei Jahren auf ein Jahr gekürzt. Dieser Kürzung wurde in mündlicher Übereinkunft im erweiterten Büro die Ordnung hinterlegt, dass die mitgliederstärksten Fraktionen (FDP und Parteiunabhängige - die sich als Gruppe und nicht als Fraktion betrachten) je ein Mitglied im Büro stellen. Der dritte Sitz gehört alsdann turnusgemäss einer der drei kleinen Fraktionen (SVP - CVP/EVP - SP). In diesem Sinne wurde im letzten Juni als zweiter Vizepräsident Ralph Devos von der SVP gewählt. Der nächste "kleine" Sitz wird dann 2010 zu vergeben sein, an die dann zumal zweitgrösste Fraktion, im Moment die CVP/EVP.

Ratschreiber
martin.birchler@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Der St.Galler Kantonsrat ist auf eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt. Nach jeder Gesamterneuerungswahl des Parlamentes wählt der Kantonsrat u.a. das (engere) Präsidium, bestehend aus den 3 Stimmezählern, dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Kantonsrates, wobei jede dieser Funktionen auch Frauen wahrnehmen. Den Schlüssel für die Verteilung der Funktionen im engeren Präsidium beantragt ihm das Präsidium. Das Präsidium plant auf Amtsdauer wohl wissend, dass die Welt mit der (über-)nächsten Amtsdauer sehr anders aussehen kann. Es hat aber auch schon über eine Amtsdauer hinausgeschaut.

Georg Wanner
georg.wanner@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Die Präsidien der ständigen Kommissionen des Grossen Rates werden proportional nach der Stärke der im Grossen Rat vertretenen Fraktionen (Proporz) verteilt. Momentane Zuteilung der Kommissionspräsidien: 2 CVP; 2 FDP; 1 SVP; 1 SP. Die FdU mit 5 Mitgliedern hat kein Kommissionspräsidium inne.

Gemäss Art. 11 Abs. 4 lit. m) Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO) ist die Präsidentenkonferenz zuständig für die Festsetzung des Turnus zwischen den Fraktionen bei der Bestellung des Standespräsidiums. Nach der heutigen Proporzberechnung kommen die CVP, FDP und SVP ungefähr alle 3 Jahre und die kleinere SP-Fraktion (14 Mitglieder von total 120 Abgeordnete = 12%) ca. alle 8 Jahre mit der Stellung des Standespräsidiums zum Zuge. So stellte die SP-Fraktion letztmals im Jahre 2002 den Standespräsidenten. Im Jahre 2010 soll sie voraussichtlich wieder zum Zug kommen. Aufgrund der klaren Kompetenzzuweisung an die Präsidentenkonferenz diesen Turnus festzulegen, sind auch andere Modelle denkbar und kann die heutige Regelung ohne weiteres wieder geändert werden.

Domenic Gross:
ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Erstmals wurde im Aargau im Jahr 2001/02 das Ratspräsidium durch ein Mitglied einer "kleinen" Fraktion (EVP) besetzt. Und in diesem Jahr wird aller Voraussicht nach ein Mitglied der Fraktion der Grünen zur Ratsvizepräsidentin 2 gewählt. Dieses Mitglied dürfte in zwei Jahren Ratspräsidentin werden. Daraus ist zu folgern, dass neu im Aargau jeweils nach 8 Jahren resp. nach zwei Legislaturperioden, eine kleine Fraktion berücksichtigt wird.

Adrian Schmid, Ratssekretär und Leiter
Parlamentsdienst Aargau
adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Für das Präsidium des Grossen Rates ist jedes Mitglied des Grossen Rates (auch aus einer kleineren Partei) grundsätzlich wählbar.

Trotzdem haben Vertreter/Vertreterinnen aus kleineren Parteien im Thurgau seit geraumer Zeit kein Präsidium mehr innegehabt, weil das Handlungsprinzip angewandt wird, dass das Präsidium sich innerhalb einer Legislatur von vier Jahren in kontinuierlicher Abfolge zwischen den vier grössten Parteien ablösen soll. Dies ergibt für den Kanton Thurgau zur



Zeit folgende Abfolge (nach Alphabet des Parteinaumes):

- im ersten Amtsjahr der Legislatur: CVP
- im zweiten Amtsjahr der Legislatur: FDP
- im dritten Amtsjahr der Legislatur: SP
- im vierten Amtsjahr der Legislatur: SVP

Diese Abfolge ergibt sich aufgrund einer gelebten Praxis, ohne entsprechende schriftliche Fixierung.

Ein Einbezug kleinerer Parteien wird im Thurgau zwar immer wieder diskutiert, hat jedoch bis anhin zu keiner Praxisänderung oder einer entsprechend angepassten Regelung geführt.

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste
roger.oechslin@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Traditionnellement au Tessin le poste de président du Parlement est réservé à un membre d'un parti gouvernemental, quoique à l'art. 13 de la loi sur le Grand Conseil et sur les rapports avec le Conseil d'Etat il est dit que *nell'avvicendamento delle presidenze e delle vicepresidenze si tiene conto della forza numerica dei gruppi parlamentari*. Jusqu'à présent l'UDC (SVP) qui, depuis deux législatures a un groupe parlementaire, n'a pas eu accès à la présidence du Grand Conseil ni à une vice-présidence.

La solution présente prévoit que les actuels quatre partis gouvernementaux participent à l'alternance de façon paritaire (1-1-1-1). Jusqu'à la dernière législature, et pendant quelques législatures, les deux partis numériquement plus importants (PLR e PPD) avaient toujours un représentant au sein de la présidence (président et deux vice-présidents, tandis que pour les deux autres partis (PS et LEGA) il y avait une alternance (un président PS à la fin de son mandat était remplacé au sein de la présidence par un deuxième vice-président LEGA).

Rodolfo Schnyder Segretario generale del Gran Consiglio
rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Le soussigné a eu l'occasion de s'occuper de ces questions d'abord en tant que parlementaire et secrétaire de groupe politique, puis, actuellement, en tant que secrétaire du parlement cantonal vaudois. La situation peut être résumée comme suit s'agissant des 10 dernières années:

1) Durant la législature 1998-2002 (quatre ans), les quatre groupes les plus importants se sont répartis les présidences, soit dans l'ordre d'un tournoi réglé par accord entre les partis:

- radical;
- socialiste;
- verts;
- libéral;

Pour mémoire, le Grand Conseil vaudois comptait alors 180 députés, selon la répartition suivante: 54 radicaux, 46 socialistes, 35 libéraux, 16 verts, 14 udc, 12 POP et 3 pdc (qui ne formaient pas un groupe, puisqu'il faut 5 membres pour constituer un groupe). Il était acquis que, si les proportions restaient identiques, les udc prendraient, lors de la législature suivante, une présidence que les verts ne revendiqueraient pas.

2) Durant la législature 2002-2006 (devenue 2002-2007 à la suite de l'adoption de la révision totale de la Constitution vaudoise en septembre 2002, texte entré en vigueur le 14 avril 2003), la question a été réglée par les groupes politiques de la manière suivante: en début de législature, les groupes se sont accordés pour que les quatre présidences soient attribuées aux groupes suivants:

- radical;
- socialiste;
- udc;
- libéral.

Pour le cas où la Constitution était acceptée (elle entraînait la prolongation de la législature en cours de 4 à 5ans), la cinquième présidence devait être attribuée au POP & Gauche en mouvement. Cela a été le cas et ce groupe a assumé la présidence de la quatrième année de la législature 2002-2007, entre le représentant udc et le représentant libéral. Pour mémoire le Grand Conseil, de 180 membres, était composé des groupes suivants: 46 socialistes, 44 radicaux, 31 libéraux, 23 puis 24 Versts et Indépendants, 22 udc, 12, puis 11 POP & Gauche en mouvement et deux PDC (pas un groupe)

3) Pour l'actuelle législature, 2007-2012, la nouvelle loi sur le Grand Conseil prévoit que le Bureau est élu pour 5 ans (alors qu'il était auparavant renouvelé chaque année dans son intégralité, mais la présidence reste annuelle) et que, en principe, les futurs présidents du législatif y figurent dès le début de la législature, pour assurer une plus grande continuité et une plus grande force du Bureau, qui se trouve désormais en face d'un Conseil d'Etat dont le Président, contrairement au passé, est élu pour 5 ans, soit la durée de la législature. Les groupes politiques ont convenu entre eux, au début de la législature, que les présidences devraient être attribuées aux groupes suivants:

- Verts;
- Radical;
- UDC;
- Libéral;
- Socialiste

Pour mémoire, le Grand Conseil actuel, qui compte désormais 150 membres, est composé des groupes suivants:

- Socialistes (39)
- Radicaux (29)
- UDC (Union démocratique du Centre) (26)
- Verts (24)
- Libéraux (20)
- AdC (Alliance du Centre, soit 3 députés PDC, 2 députés Ecologie libérale, 1 député Union démocratique fédérale et 1 député Riviera Libre) (7)
- AGT (A Gauche Toute ! POP & Gauche en mouvement et solidarités) (5)

Durant toutes ces années, les accords sont intervenus entre les groupes politiques, le Secrétariat du Parlement ne jouant pas de rôle dans cette répartition, qui relève de l'opportunité politique.

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil
olivier.rapin@vd.ch

Grosser Rat Wallis

- Es gibt weder einen gesetzlich noch reglementarisch vorgeschriebenen Turnus;
- Bis zum Jahre 1986 gab es eine stillschweigende Vereinbarung, wonach die CVP jeweils 3 Jahre und die Minderheitspartei PRD ein Jahr das Amt innehatte. Innerhalb der CVP gab es folgenden Turnus: CVP Unterwallis (PDCB) - CVP Mittelwallis (PDCC) - CVP Oberwallis (alternierend zwischen CVPO und CSPO). Innerhalb der Parteien gab es einen bezirksweisen Turnus.
- Seit 1986 gibt es gibt es wohl noch den Turnus unter den C-Parteien und in der Regel alle 4-5 Jahre einen FDP/PRD-Grossratspräsident. Bezüglich des Einbezugs der SP, die 1987 erstmals einen Vizepräsidenten stellte, besteht keine Einigkeit. Man sprach zwar von einer 10-Jahres-Regel, aber diese wurde bereits wieder gebrochen. Auch die Turnusse innerhalb der Parteien werden zunehmend in Frage gestellt, dies zumal die Mehrheit der CVP-Familie bröckelt.
- Im Mai 2007 wurde im Grossen Rat eine Motion (siehe Beilage) haushoch verworfen, die die Einführung eines Turnus verlangte. Dem Auszug aus dem Protokoll des Grossen Rates können Sie die Argumente beider Seiten entnehmen.

Claude Bumann,
 Chef des Parlamentsdienstes
Claude.BUMANN@admin.vs.ch



Grand Conseil Neuchâtel

Dans notre canton, le bureau du Grand Conseil est formé:

- D'une part d'un président, de deux vice-présidents et de deux secrétaires. Pour ces 5 membres, l'appartenance politique est définie selon la répartition proportionnelle.
- D'autre part des présidents de groupes, actuellement au nombre de 5 car notre parlement compte 5 groupes pour la législature 2005-2009. Les calculs de répartition proportionnelle n'incluent pas ces 5 membres.

Pour les législatures 1993-1997, 1997-2001 et 2001-2005, la répartition proportionnelle des 5 membres du bureau qui y sont soumis a donné le résultat suivant: 2 libéraux-PPN, 2 socialiste et 1 radical. Le tournus de la présidence s'est toutefois opéré sur trois ans, chacun des trois partis, à tour de rôle, obtenant la présidence.

Pour la législature 2005-2009, la répartition proportionnelle a donné le résultat suivant: 1 libéral-PPN, 2 socialistes, 1 PVS et 1 UDC. Au cours de cette législature, le tournus de la présidence voit se succéder à la présidence 1 libéral-PPN, 1 socialiste, 1 PVS et 1 UDC, et c'est 1 socialiste qui est pressenti pour occuper la présidence pendant la première année de la législature suivante, ce qui porterait le tournus de la présidence à 5 ans.

Pour autant que le résultat de la répartition proportionnelle se maintienne à l'identique en 2009, la présidence reviendra donc, selon toutes probabilités, au groupe socialiste. Le Grand Conseil décidera alors s'il poursuit le tournus sur 5 ans, soit à nouveau: 1 libéral-PPN, 1 socialiste, 1 PVS, 1 UDC, 1 socialiste.

Néanmoins, selon les résultats des élections du printemps 2009, la répartition proportionnelle pourrait être modifiée et remettre en question ce tournus.

Janelise Pug, Service du Grand Conseil
Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Il n'y a pas de règle formelle pour le tournus des présidences du Grand Conseil de la République et canton de Genève.

Il n'y a pas non plus de règle tacite bien établie. Ainsi, le parti des Verts a dû patienter 20 ans avant d'accéder à la Présidence en 2006.

Pendant un certain temps, il y a eu une alternance des présidences, une année pour la droite, une année pour la gauche. Cependant, lors de la législature 2001-2005, il n'y a eu que des présidences de droite, notamment en raison de la non-élection à la vice-présidence d'un candidat vert en 2003.

Au cours de la législature 2005-2009, nous sommes à nouveau dans le système d'alternance entre la gauche et la droite. Toutefois, alors qu'il était envisagé une présidence du PDC pour 2009, c'est un candidat UDC qui a été élu à la première vice-présidence. La seule "habitude" qui n'a pas encore été mise en question, est celle que le vice-président est élu président l'année suivant,

Secrétariat général du Grand Conseil:
maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Selon la pratique jurassienne, il appartient au Bureau du Parlement de définir les règles concourant à la désignation des présidences du Législatif.

Les présidences sont réparties entre les groupes parlementaires selon la force proportionnelle de chacun d'eux. Ce calcul est le même que celui qui permet de répartir entre les groupes les membres des commissions parlementaires.

Depuis de nombreuses années, le Bureau répartit ces présidences entre les groupes sur une durée de huit ans (deux législatures)

Les petits groupes (actuellement deux de 5 et 3 députés) sont donc exclus de cette répartition. Cependant, il est loisible au Bureau, voire au Parlement, de choisir un représentant d'un petit groupe. Cela fut le cas une fois lorsqu'un groupe laissa passer son tour pour permettre une telle élection. La répartition actuelle est la suivante : 2007 : PS - 2008 : PDC - 2009 : PCSI - 2010 : PLR - 2011 : PDC - 2012 : PS - 2013 : PLR - 2014 : PDC.

Jean-Claude Montavon,
Secrétaire du Parlement
jean-claude.montavon@jura.ch



An ihrer Jahresversammlung vom 21./22. September 2007 konnte die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen wieder einen Preis für eine wissenschaftliche Arbeit verleihen. Wir freuen uns, den Leserinnen und Lesern hier eine deutsche Zusammenfassung der in französischer Sprache abgefassten Gewinnerarbeit präsentieren zu können.

Les commissions d'enquête parlementaires

Cadre juridique d'une procédure politique. Etude de droit suisse fédéral et cantonal¹

Erol Baruh

Die parlamentarische Untersuchung ist ein geeigneter Indikator für den Stellenwert des Parlaments im Staatsgefüge. Je nach Zeitepochen und Machtverhältnissen wird dieses Verfahren als missbräuchlich oder lobenswert betrachtet. Je nach Staat gehört es zum Alltagsgeschäft der Ratsmitglieder oder zum Kreis der mit Bedacht eingesetzten Notmittel. Mit der vorliegenden Arbeit soll ein Einblick in den Einsatz dieses klassischen parlamentarischen Instruments durch die schweizerischen Ratsmitglieder auf Bundesebene und kantonaler Ebene gegeben werden.

*"The rights you have are the rights given you by this committee. We will determine what rights you have and what rights you have not got before this committee"*²

*"Es ist rechtsstaatlich bedenklich, wenn ein Instrument, das der Verteidigung des Rechtsstaates dienen soll, in seiner Praxis dann selber Grundsätze des Rechtsstaates missachtet"*³

Rund vierzig Jahre liegen zwischen diesen beiden Aussagen. Erstere stammt vom Präsidenten einer PUK des amerikanischen Repräsentantenhauses in den ersten Stunden des McCarthyismus. Die zweite Aussage ist einem Nationalrat in Kommentierung des Berichts einer Untersuchung der schweizerischen Bundesversammlung zuzuordnen. Die Juxtaposition dieser Zitate veranschaulicht die Doppelnatur der parlamentarischen Untersuchung am Schnittpunkt von Recht und Politik. Die Mitglieder einer Untersuchungskommission, beauftragt mit der Aufklärung eines Sachverhalts, müssen einen Ausgleich zwischen der Strenge der richterlichen Beweiserhebung einerseits und dem informellen,

pragmatischen Charakter der parlamentarischen Aufsicht andererseits anstreben.⁴

Spätes Erscheinen im schweizerischen Recht

Mangels einer gesetzlichen Regelung wurde die parlamentarische Untersuchung lange Zeit als Fremdkörper innerhalb des schweizerischen Rechtssystems angesehen. Ihre Geburt geht auf die 1960er Jahre zurück, als die Ratsmitglieder der beiden Kammern eine ad hoc Untersuchungskommission zur Aufklärung der sogenannten Mirage-Affäre ins Leben gerufen haben.⁵ In den darauffolgenden vierzig Jahren machte die Bundesversammlung keinen Gebrauch dieses Instruments, bis die Demission der Bundesrätin Elisabeth Kopp und die Fichenaffäre dem Verfahren neuen Aktualität verliehen. In kürzester Zeit wurden drei Untersuchungskommissionen gebildet (PUK-EJPD, PUK-EMD, PUK-PKB).⁶ Im Zuge dieser Untersuchungen wurden die Befugnisse der ständigen Aufsichtskommissionen der Bundesversammlung gestärkt und in einem zweiten Schritt die Geschäftsprüfungsdelegation eingeführt.

Diese beiden Änderungen reduzierten merklich die Attraktivität parlamentarischer Untersuchungskommissionen auf Bundesebene. Von da an vermieden es die Ratsmitglieder, parlamentarische Anträge zur Eröffnung einer Untersuchung Folge zu leisten, da der zu untersuchende Sachverhalt durch eine ständige Kommission zur Zufriedenheit aufgeklärt werden könne. Heute werden Entwicklung und Anwendung der Normen über die parlamentarischen Untersuchungen vor allem auf kantonaler Ebene vorangetrieben. 23 Kantone verfügen über entsprechende Regelungen, die

sich stark auf das eidgenössische Recht stützen.⁷ Den Räten mehrerer bedeutender Gemeinden stehen analoge Rechte zu.

Parlamentarische Feuerwehr

Die späte Anerkennung parlamentarischer Untersuchungen in der Schweiz lässt sich leicht erklären. Ratsmitglieder und Autoren haben das Verfahren lange Zeit als nicht verfassungskonform betrachtet, insbesondere hinsichtlich des Prinzips der Gewaltenteilung. Dem konnte jedoch entgegen gehalten werden, dass das Gewaltenteilungsprinzip vor allem Ausdruck des Bestrebens ist, die Staatsgewalt aufzuteilen, um deren missbräuchlichen Gebrauch zu verhindern und die Freiheit des Individuums zu garantieren. Die Anerkennung eines Untersuchungsrechts zugunsten der Ratsmitglieder war also in dem Masse zulässig, als daraus nicht eine übermässige und gefährliche Vormachtstellung des Parlaments gegenüber den anderen Staatsgewalten resultierte.

Diese Ansicht hat sich letztlich durchgesetzt und öffnete den Weg zur gesetzlichen Anerkennung des parlamentarischen Untersuchungsrechts. Weder den Kammern, noch den verschiedenen Kantonsparlamenten gelang es jedoch, die anfänglichen Zweifel vollumfänglich aus dem Weg zu räumen. Im schweizerischen Recht bleibt die parlamentarische Untersuchung deshalb ein ausserordentliches Verfahren, das für Ausnahmefälle von institutionellen Krisen vorbehalten bleibt. Ein Autor geht sogar soweit und bezeichnet die Mitglieder der Untersuchungskommission als parlamentarische Feuerwehr, die Brände in der Verwaltung bekämpfen soll.⁸

Ursprünglich gedacht als perfektioniertes Informationsmittel für die Ratsmitglieder,

¹ Abhandlungen zum schweizerischen Recht 743, Stämpfli Verlag, Bern 2007.

² Hearings on espionage in the United States government before the House Committee on Un-American Activities, 80th Cong. 1310 (PARNELL T., Chairman) in: O'NEILL M., The fifth amendment in Congress, Georgetown Law Journal 2002, p. 2445.

³ BOCN 1990, p. 2374, Votum BONNY.

⁴ Siehe zu diesem Thema auch: PULVER B./BUCHLI M., Rechtsstaat oder Politik? Das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission - am Beispiel der Berner PUK zur BLVK in: Aus der Werkstatt des Rechts: Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinrich Koller, Basel 2006, S. 255, 257.

⁵ BBl 1964 II 289.

⁶ BBl 1989 I, S. 593, BBl 1990 III, S. 1229, BBl 1996 V, S. 133.

⁷ Aargau (1970), Wallis (1980), Bern (1988), Schwyz (1988), Solothurn (1989), Basel-Land (1989), Jura (1990), Zug (1991), Zürich (1992), Basel-Stadt (1992), Glarus (1994), Luzern (1995), Graubünden (1995), Schaffhausen (1996), Tessin (1996), Nidwalden (1998), Waadt (1998), Freiburg (1999), Genf (2000), Appenzell Ausserrhoden (2003), Uri (2005), Neuenburg (2006). Die Gesetzgebung des Kantons St. Gallen enthält keine spezifischen Regeln über parlamentarische Untersuchungen. Dennoch können spezifische Befugnisse, gestützt auf einen Plenarentscheid, ständigen Kommissionen übertragen werden.

⁸ POLEDNA T., Die parlamentarische Untersuchungskommission in der Schweiz - eine Problemübersicht mit Lösungsansätzen und Thesen in: A 1995, S. 1169, 1170.



entwickelte sich die Untersuchung nach und nach in Richtung einer politischen Sanktion gegenüber den Regierenden. Sie weist gewisse Analogien mit einem Misstrauensvotum oder einer Amtsenthebung auf. Unter diesem Blickwinkel ist die geringe Anzahl von Untersuchungen kohärent mit gewissen Charakteristika des politischen Systems der Schweiz, wie zum Beispiel der Konkordanz und der weitgehenden Stabilität der Regierungskoalitionen.

Eingeschränkter Untersuchungsbereich

Während andere Staaten ihren Abgeordneten einen in materieller Hinsicht uneingeschränkten Untersuchungsbereich offen halten, bestehen im schweizerischen Recht zwei zusätzliche Hürden. Der abzuklärende Sachverhalt muss einen gewissen Schweregrad aufweisen. Die Untersuchung muss sich somit auf "Ereignisse von grosser Tragweite" beziehen. Ferner müssen die Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht stattfinden.

Diese Zulässigkeitsvoraussetzungen werden zugegebenermassen mit einer gewissen Flexibilität angewandt. Die Parlamentarier beurteilen die Schwere eines strittigen Ereignisses eigenmächtig. Ebenso sind die Schranken der Oberaufsicht relativ offen. Dieses Kriterium dient im Wesentlichen dazu, rein private Angelegenheiten vom Untersuchungsbereich auszuschliessen. Diesen Fall ausgenommen können sich die Mitglieder der Untersuchungskommission nicht nur mit der Tätigkeit des Regierungskollegiums und des Staatspersonals, sondern auch mit dem Verhalten der Mitglieder von parlamentarischen Aufsichtskommissionen oder des oberen Kaders einer dezentralen Organisation befassen.

Diese materiellen Schranken in Verbindung mit der Notwendigkeit einer Plenarabstimmung zur Eröffnung einer Untersuchung tragen ebenfalls dazu bei, dass das Verfahren nicht häufig angewandt wird.

Umfassende Untersuchungsmittel

Eine Untersuchungskommission verfügt über Untersuchungsmittel, die mit denjenigen der Verwaltungsgerichtsbarkeit vergleichbar sind. Sie kann unter Eid oder informell Zeugen einvernehmen, die Vorlage von Dokumenten einfordern, die Dienste von Sachverständigen beiziehen und einen Augenschein vornehmen.

Jede Person ist gesetzlich zur Mitwirkung bei der Beweiserhebung verpflichtet. Allerdings befreit das Gesetz Personen, die dem Berufs- oder Redaktionsgeheimnis oder, unter bestimmten Bedingungen, dem

Bankgeheimnis unterstehen, von deren Mitwirkungspflicht. Des Weiteren profitieren Zeugen und Auskunftspersonen, die sich durch ihre Aussagen selber belasten oder disziplinarischen Sanktionen aussetzen würden, von einem entsprechenden Verweigerungsrecht.

Das Amtsgeheimnis kann einer eidgenössischen Untersuchungskommission nicht entgegengehalten werden, selbst wenn dieses Geheimnis auch private Interessen schützt. Die schweizerischen Untersuchungskommissionen haben insbesondere Zugang zu den Mitberichten und den etwaigen Protokollen von Regierungskollegiumssitzungen. Diesem Recht steht die Pflicht der betroffenen Behörden zur Bereitstellung solcher Dokumente gegenüber. Das Regierungskollegium kann sich demnach nicht mit dem Argument, die Inhalte der Sitzungen seien nicht schriftlich festgehalten worden, seiner Rechenschaftspflicht entziehen.

Was den Zugang zu Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterstellt sind, anbetrifft, ist das schweizerische Recht im Vergleich zu den meisten anderen Rechtsordnungen für die Parlamentarier günstiger. Die Tatsache, dass die schweizerischen Parlamentarier ihre Untersuchungen unter dem Siegel der Verschwiegenheit – eine weitere helvetische Eigenart – durchführen, hat ohne Zweifel zur Akzeptanz dieses Systems beigetragen.

Verfahrensgarantien

Die von der Untersuchung betroffenen Personen werden für die Dauer der Untersuchung Verfahrensrechte gewährt. Weder die allgemeine Verfahrensgarantie des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV), noch die Regeln des fairen Verfahrens (Art. 6 EMRK) sind im Rahmen diese Verfahren direkt anwendbar, da der Untersuchungsbericht keine direkten juristischen Konsequenzen zeitigt. Eine künftige Änderung der Rechtsprechung in diesem Punkt ist keinesfalls auszuschliessen. Dies würde eine bessere Berücksichtigung der indirekten juristischen Auswirkungen ermöglichen, welche die Veröffentlichung des Untersuchungsberichtes mit sich bringt, insbesondere in Bezug auf das Recht der betroffenen Personen auf Wahrung ihres guten Rufes.

Parlamentarische Gesetze garantieren dennoch gewisse Aspekte des rechtlichen Gehörs (Recht auf Teilnahme an Befragungen, Beweisantragsrecht, Recht auf Akteneinsicht und Recht auf einen Rechtsbeistand). Im Bund ist ein Vertreter des Regierungskollegiums ebenfalls zur Teilnahme an der Untersuchung eingeladen. Einige Kantone haben hingegen auf eine solche Regelung verzichtet, um den Schein

der Unabhängigkeit der Kommission zu wahren.

Am Ende der Untersuchungen nehmen die Personen, an welche sich die Vorwürfe richten, schriftlich Stellung zum Berichtsentwurf. Von dieser Möglichkeit können all jene Personen profitieren, welche namentlich erwähnt oder leicht identifizierbar sind. Unserer Ansicht nach sollte sich diese Möglichkeit aus Effizienzgründen auf jene Personen beschränken, welche im Laufe der Untersuchung noch nicht ausreichend Gelegenheit hatten, ihren Standpunkt darzustellen.

Rechtsschutz

In Bezug auf die Verfahrensgarantien geht das schweizerische Recht zweifellos weiter, als die meisten ausländischen Gesetzgebungen. Die Umsetzung dieser Rechte lässt allerdings zu wünschen übrig, da sie im Allgemeinen nicht justiziabel sind. Einerseits ist der Schlussbericht einer Untersuchungskommission keine mit Beschwerde anfechtbare Verfügung. Andererseits wird die Tätigkeit des Parlaments und seiner Organe durch verschiedene rechtliche Normen der gerichtlichen Kontrolle entzogen.

Ausnahmen bleiben bestehen. Gewisse von der Kommission angeordnete Massnahmen können im Rahmen eines Prozesses wegen Ungehorsams oder falschen Zeugnisses (Art. 292 und 307 StGB) vorfrageweise von einem Richter überprüft werden. Ebenso kann eine Person, deren guter Ruf oder Privatsphäre durch den Untersuchungsbericht beeinträchtigt ist, eine Haftpflichtklage gegen das Gemeinwesen einreichen. Eine zivilrechtliche Klage oder eine Strafanzeige wegen Ehrverletzung gegen ein einzelnes Mitglied der Kommission scheitert hingegen daran, dass die politische Bewertung der Kommissären unter dem Schutz der parlamentarischen Immunität steht. Ebenfalls geschützt sind die Journalisten, welche sich damit begnügen, Vorwürfe und Anklagen aus einem Untersuchungsbericht wiederzugeben. Nach Bundesrecht ist die Kommission angehalten, ihrem Bericht eine kurze Zusammenfassung der geäusserten Meinungen der Betroffenen anzufügen. Gewisse Kantone räumen den betroffenen Personen sogar ein eigentliches Recht auf Gegendarstellung ein, indem deren vollständige Stellungnahme dem Schlussbericht beigelegt wird. Der Kanton Freiburg schliesslich sieht im Fall einer parlamentarischen Untersuchung ein spezielles Rechtsmittel ans Verwaltungsgericht vor. Die Reform der Bundesrechtspflege könnte die Beschwerdemöglichkeiten noch erweitern, insbesondere auf kantonaler Ebene. Gemäss Artikel 29a BV hat jede Person ein Anspruch darauf, seine Rechtsstreitigkeit



durch eine richterliche Behörde beurteilen zu lassen, vorbehaltlich der Streitigkeiten mit vorwiegend politischem Charakter. Einsprüche, die sich auf den Inhalt des Schlussberichts der Untersuchung beziehen, gehören dieser letzte Kategorie an. Streitigkeiten dieser Art bleiben demzufolge auch nach der Reform der richterlichen Überprüfung unzugänglich. Anders verhält es sich mit Streitigkeiten, bei denen es um rein prozessuale Fragen geht. Diese müssen unserer Ansicht nach zwingend einem Richter vorgelegt werden. Sofern das kantonale Verfahrensrecht kein Rechtsmittel in dieser Sache vorsieht, kann ein ausserordentlicher Rechtsschutz direkt aus Artikel 29a BV abgeleitet werden.

Konkurrierende Verfahren

Im schweizerischen Recht ist die gleichzeitige Durchführung einer parlamentarischen Untersuchung und eines gerichtlichen Verfahrens in derselben Sache erlaubt. Die richterlichen Behörden sind frei, Anträgen einer Untersuchungskommission auf Akteneinsicht nachzukommen. Weder das Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte, noch die Vertraulichkeit strafrechtlicher Untersuchungen steht dieser Form der gegenseitigen Rechtshilfe im Weg.⁹ Der umgekehrte Fall ist ebenfalls möglich, nämlich, dass die Ratsmitglieder berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, ihre Akten einem Richter vorzulegen.

Den parlamentarischen Untersuchungen kommt demgegenüber eine grundsätzliche Vorrangstellung gegenüber Administrativuntersuchungen und Disziplinarverfahren in derselben Sache zu. Im Bund benötigt die Eröffnung oder die Durchführung solcher Verfahren die Zustimmung der Ratsmitglieder.

Schlussfolgerung und Ausblicke

Zu Beginn der Gesetzgebung zur parlamentarischen Untersuchung liessen sich die eidgenössischen Parlamentarier von verschiedenen ausländischen Modellen, namentlich von England und Deutschland inspirieren. Die Akklimatisierung dieser Entlehnungen ging hierzulande im Grossen und Ganzen reibungslos vonstatten. Stete Anpassungen und Verbesserungen haben diesen Regeln über die Jahre ein eigenes Gesicht verliehen.

Wird die Rechtsvergleichung auch der Motor für die nächsten Entwicklungsschritte des schweizerischen Parlamentsrechts sein? Zwei Fragen könnten tatsächlich,

gestützt auf die im Ausland gesammelten Erfahrungen neu definiert werden. Zum Ersten könnten die mit der Untersuchung betrauten Ratsmitglieder, dem Beispiel ihrer deutschen, amerikanischen und schliesslich auch französischen Amtskollegen folgend, ihre Anhörungen der Öffentlichkeit zugänglich machen. Zum Zweiten könnte das Parlament gewisse Untersuchungen an von der Verwaltung unabhängige Experten übertragen. Die Rolle der Ratsmitglieder bestünde in der Bezeichnung der für die Untersuchung verantwortlichen Personen, in der Festlegung ihres Auftrages und schliesslich in der Würdigung der erzielten Resultate.

Solche Neuerungen würden zweifellos Vorteile bringen. Die Öffentlichkeit der Untersuchungssitzungen macht die Arbeit der Kommission transparenter und führt zugleich dazu, dass ihre Wirkung gegenüber den Bürgern gesteigert (und über mehrere Monate hinweg erstreckt) wird. Der Beizug externer Untersuchungsbeauftragter zielt seinerseits auf die Steigerung der Effizienz und der Objektivität des Verfahrens.

Die rein juristische Argumentation stösst hier gleichwohl an ihre Grenzen. Der Entscheid, ob eine Untersuchung, wie gegenwärtig, hinter verschlossenen Türen und von Ratsmitgliedern durchgeführt werden soll, bedeutet, sich mit der Frage auseinander zu setzen, wie Verwaltung und Gerichte am besten beaufsichtigt werden können. Ist die parlamentarische Aufsicht eine für das gute Funktionieren der Institutionen unerlässliche und wichtige Kompetenz oder, im Gegenteil, eine antiquierte Aufgabe, herrührend aus der veralteten Theorie einer Vormachtstellung des Parlaments gegenüber den anderen Gewalten? Muss die Aufsicht von gewählten Vertretern des Volkes durchgeführt werden oder können mit dieser Aufgabe auch Personen betraut werden, die gegenüber der zu kontrollierenden Behörde in ausreichendem Masse unabhängig sind? Letzten Endes steht die Entscheidung für die eine oder die andere Alternative nicht den Juristen zu. An dieser Stelle kann man festhalten, dass das Recht lediglich einen allgemeinen Rahmen vorgibt, der die Tätigkeit der Parlamentarier umfasst. Für den Hintergrund, die Charakteristika und die wesentlichen Nuancen ist die Politikwissenschaft zuständig.

⁹ Siehe dazu auch die unserer Ansicht nach zu absolute Argumentation des Bundesstrafgerichts in Bezug auf die von der Bundesanwaltschaft an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erfolgte, freiwillige Übermittlung von Informationen, welche aus dem Dossier der strafrechtlichen Untersuchung Holenweger, am Rande der Roschacher/Blocher-Affäre, gewonnen wurden (Entscheid vom 18. Dezember 2007, AU.2007.1).



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

Voreinladung zur Jahresversammlung 2008

der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)

Freiburg, im Februar 2008

Sehr geehrte Damen und Herren

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

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg freut sich, Sie zu dieser Versammlung einladen zu dürfen, die am **12. und 13. September 2008** in Freiburg stattfindet.

Der Hauptteil der Jahresversammlung am Samstag 13. September 2008 (10.00-13.00 Uhr, mit anschliessendem Mittagessen) ist folgendem Thema gewidmet:

Steuerung und Kontrolle privatisierter öffentlicher Unternehmen durch das Parlament

Am **Freitagabend, 12. September 2008** wird ein Kulturprogramm mit anschliessendem Nachtessen in Romont angeboten.

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

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

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der SGP

Prof. Ulrich Zimmerli

Der Präsident des Grossen Rates des Kantons Freiburg

Patrice Longchamp



Annonce de l'Assemblée générale annuelle 2008

de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)

Fribourg, début mars 2008

Madame, Monsieur,

Cette année, la Société suisse pour les questions parlementaires tiendra son assemblée générale dans le canton de Fribourg.

Le Grand Conseil fribourgeois a le très grand plaisir de vous convier à cet événement qui aura lieu les **12 et 13 septembre 2008** à Fribourg.

La partie principale de l'assemblée se déroulera le samedi 13 septembre 2008 (10.00 – 13.00 h, suivie d'un repas) et sera consacrée au thème suivant:

Pilotage et surveillance parlementaires des entreprises publiques privatisées

Le **vendredi soir 12 septembre**, un programme culturel vous sera proposé, suivi d'un repas, à Romont.

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

Nous vous remercions de bien vouloir réserver ces dates dans votre agenda dès aujourd'hui. L'invitation définitive et le programme complet vous parviendront dans le courant du mois de juin.

En espérant vous retrouver nombreux en septembre prochain, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Le président de la SSP

Prof. Ulrich Zimmerli

Le président du Grand Conseil
du canton de Fribourg

Patrice Longchamp



Invito preliminare all'Assemblea annuale 2008

della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)

Friburgo, febbraio 2008

Gentili Signore, egregi Signori,

L'Assemblea generale annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari avrà luogo quest'anno nel Cantone di Friburgo.

Il Gran Consiglio del Cantone di Friburgo ha il piacere di invitarvi a questa manifestazione indetta per i giorni **12 e 13 settembre 2008** a Friburgo.

Il momento centrale della manifestazione sarà l'incontro di sabato 13 settembre 2008 dalle 10.00 alle 13.00 (seguiranno un aperitivo e un pranzo) con tema:

Imposizione e controllo delle aziende pubbliche privatizzate da parte del Parlamento

Per la serata di **venerdì 12 settembre 2008** sono previsti un programma culturale e una cena a Romont.

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

Vi segnaliamo con tempestività la data dell'Assemblea 2008, affinché possiate sin d'ora prenotare questi due giorni. L'invito definitivo e il programma completo vi saranno trasmessi a giugno.

Vogliate gradire, gentili Signore ed egregi Signori, i migliori saluti.

Il presidente della SSP

Prof. Ulrich Zimmerli

Il presidente del Gran Consiglio del
Cantone di Friburgo

Patrice Longchamp



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 323 08 37, F: 031 322 99 21, E: moritz.vonwyss@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, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, 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

Monica Engheben, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 69, F: 026 305 10 48, E: monica.engheben@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

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

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

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

Landrat Basel-Landschaft

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

Kantonsrat Schaffhausen

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

Grosser Rat 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

Martin Birchler, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@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@sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, 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, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59,
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@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11,
F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@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

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@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

Parlament 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 Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26,
E: heinz.kubli@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

Stadt Dietikon

Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66,
E: info-cm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Markus Heinzer, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,
E: markus.heinzer@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

André Willi, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: andre.willi@opfikon.ch

Stadt Thun

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

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.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

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@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 Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: daniel.reuter@zuerich.ch.

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, Bern

Kassier

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

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

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

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