



PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

März 2010 – Nr. 1 – 13. Jahrgang
Mars 2010 – No. 1 – 13^{ème} année
Marzo 2010 – No. 1 – 13^o anno

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

**Regierung und Verwaltung in Sitzungen parlamentarischer Kommissionen
Quelle collaboration entre commissions parlementaires, exécutifs
et administrations?**



Editorial: Exekutive in Parlamentskommissionen

Seite 3

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Regierung und Verwaltung in Sitzungen parlamentarischer Kommissionen

Quelle collaboration entre commissions parlementaires, exécutifs et administrations?

Martin Graf: Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in Kommissionen der eidg. Räte – ein Erfahrungsbericht

Seite 4

Luzius Mader: Zur Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung
in parlamentarischen Kommissionen – Aus der Sicht eines Vertreters der Bundesverwaltung

Seite 7

Marie-Claude Clerc: Fribourg: appréciation du rôle de l'exécutif et de l'administration lors de l'examen de projets
par les commissions parlementaires

Seite 11

Fabien Mangilli: Quelle collaboration entre commissions parlementaires, exécutif et administration?
La situation à Genève

Seite 13

Rodolfo Schnyder: Quale collaborazione tra commissioni parlamentari, esecutivo e amministrazione?

Seite 15

Eva Gschwind: Regierung und Verwaltungen in Kommissionssitzungen: Basel-Stadt

Seite 16

Alex Klee-Bölckow: Landrat Basel-Landschaft: Regierung und Verwaltung in Kommissionssitzungen

Seite 17

Daniel Weber: Die Rolle des Gemeinderates in den Kommissionen des Berner Stadtrats

Seite 18

Jahresversammlung 2010

Assemblée annuelle 2010

Assemblea annuale 2010

Seite 20

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Vorstand SGP

Seite 23

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>



Exekutive in Parlamentskommissionen

Die Antwort auf die Frage, ob und in welcher Intensität Vertreter der Exekutive in die Arbeit parlamentarischer Kommissionen einbezogen werden, ist – wie in einer Nutzwertanalyse – beinahe mathematisch berechenbar. Die Indikatoren für eine solche Berechnung heissen: Milizprinzip, Informationspflicht, Amtsgeheimnis, Mitwirkung, Sachkompetenz, Unabhängigkeit, Respekt und – nicht zuletzt – Macht und Machtteilung. Dass im Bund und in 26 Kantonen insgesamt 27 verschiedene Konzepte für die Mitwirkung der Exekutive in parlamentarischen Organen auszumachen sind, ist darauf zurückzuführen, dass die eingangs erwähnten Indikatoren von Kanton zu Kanton unterschiedlich gewichtet werden. Ein wichtiger Aspekt ist dabei auch das je nach Landesgegend traditionelle gegenseitige Rollenverständnis zwischen Parlament und Regierung (vgl. hierzu Brief von Paulus an die Römer, Kapitel 13).

In einem Land, dessen Parlamente sich bei der Acquisition von Ressourcen – meist aus Angst vor rüder öffentlicher Kritik – traditionell stark zurückhalten, können die Organe des Parlamentes bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Unterstützung der Regierung gar nicht verzichten. Von einem Gleichgewicht der Kräfte («Balances») zwischen einem Milizorgan und einer professionellen Verwaltung kann – mindestens bezüglich der Fachkompetenz – ohnehin nicht die Rede sein. Dieses Defizit wird durch den Einbezug der Exekutive in die Arbeit der Kommissionen etwas gemildert. Enorm wichtig ist aber, dass die Kommissionen bei dieser Gelegenheit das Heft nicht aus der Hand geben, sondern ihre Entscheide auf den von der Exekutive gelieferten Grundlagen selbständig und unabhängig fassen.

Mitglieder von Kantonsregierungen, welche sich ungehalten darüber beschweren,

dass sie von der Kommission in den entscheidenden Phasen der Beratung «vor die Türe» geschickt werden, haben das Prinzip der Gewaltenteilung nicht verinnerlicht. Auch wenn der Vergleich vielleicht hinken mag: genau so, wie sich ein Gericht nach Anhörung der Parteien zur Urteilsberatung zurückzieht, haben die Kommissionen Anspruch darauf, unabhängig von der Exekutive und unter Wahrung des Sitzungsgeheimnisses zu diskutieren und ihre Entscheide zu fällen. Diesem Grundsatz ist besonders deshalb nachzuleben, weil im politischen System der Kantone und Städte jeder jeden kennt und ein dichtes Geflecht von gegenseitigen – offenen und verdeckten – Abhängigkeiten und Obligationen besteht, welches die politische Arbeit mitprägt.

Die Regeln, nach denen die Kommissionen arbeiten, stellen diese selber auf. Vielfach sind sie auch in Parlamentsgesetzen und Geschäftsreglementen umschrieben. Diese Regeln auch durchzusetzen, erfordert von Fall zu Fall etwas Mut und kann zu Unannehmlichkeiten führen. Im Interesse der Gewaltenteilung sind solche Unannehmlichkeiten in Kauf zu nehmen. Der Ausschluss Dritter von den Beratungen einer Parlamentskommission hat auch nichts mit mangelndem Respekt zu tun, sondern kann eine staatspolitisch wichtige Notwendigkeit sein.

Schwerpunkt dieser Ausgabe des Bulletin ist das Thema «Regierung und Verwaltung in Kommissionssitzungen». Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte, und Luzius Mader vom Bundesamt für Justiz stellen einleitend die Situation auf Bundesebene aus Sicht Parlamentsdienste und Verwaltung dar, dann folgen sechs Erfahrungsberichte aus Kantonen und Gemeinden. Diese Beiträge zeigen, dass es an der verzahnten Grenze der Staatsgewalten durchaus zu Span-

nungen und Konflikten kommen kann, die im Interesse einer funktionierenden Gewaltenteilung auszutragen sind, ohne auf Harmoniebedürfnisse übertriebene Rücksicht zu nehmen.



Thomas Dähler
Vizepräsident der SGP,
Leiter Parlamentsdienst Basel-Stadt

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: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2010.

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: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2010.

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: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Termine redazionale della prossima edizione:

31 luglio 2010.

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).



Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in Kommissionen der eidg. Räte – ein Erfahrungsbericht¹

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte

Die Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in Kommissionen der eidg. Räte gibt gelegentlich zu Fragen Anlass. Bei welchen Geschäften ist die Anwesenheit eines Mitglieds des Bundesrates erwünscht? Wie soll sich dieses Mitglied verhalten, wenn die Kommission andere Wege geht, als sie der Bundesrat vorgeschlagen hat? Muss die Bundesverwaltung die Kommission unterstützen, wenn die Kommission Änderungsanträge zu einem Entwurf des Bundesrates stellen möchte? Wie weit soll diese Unterstützung durch die Verwaltung gehen, wenn die Kommission auf dem Wege der parlamentarischen Initiative in eigener Regie einen Erlassentwurf ausarbeiten will? Ist dieser Weg des Gesetzgebungsverfahrens betreffend Effizienz und Qualität des Endprodukts überhaupt konkurrenzfähig mit dem «üblichen» Weg über einen Entwurf des Bundesrates? Ist es ein Problem, wenn die Verwaltung «zwei Herren dienen» sollte? Welches ist die Rolle der Parlamentsverwaltung, d. h. der Kommissionssekretariate, im Zusammenspiel zwischen der Kommission einerseits, Bundesrat und Bundes(rats)verwaltung andererseits?

Grundlagen der Gewaltenteilung

Am Anfang der Analyse muss die Frage stehen, welches die *Aufgaben und Zuständigkeiten* von *Bundesversammlung und Bundesrat* sind. Die Bundesversammlung ist, unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen, zuständig für die Gesetzgebung und Verfassungsgebung, für die Genehmigung von Staatsverträgen, für die Festlegung der Ausgaben des Bundes, usw. Der Bundesrat hat im Bereich der Zuständigkeiten der Bundesversammlung zwar das Recht, dieser seine Entwürfe und Anträge zu unterbreiten (Art. 160 Abs. 2, Art. 181 BV); entscheidet aber das Parlament anders, so hat der Bundesrat dessen Beschlüsse zu vollziehen (Art. 182 Abs. 2 BV). Damit die Bundesversammlung ihre verfassungsmässigen Zuständigkeiten und Aufgaben wahrnehmen kann, muss sie Anspruch auf die nötigen Mittel haben, insb. auch Anspruch auf die Unterstützung durch eine Verwaltung. Die Bundesverfassung geht *einerseits* von einer *klaren*

Gewaltenteilung im Sinne einer eindeutigen Zuweisung der Zuständigkeiten an die einzelnen obersten Staatsorgane aus. *Andererseits* sind aber diese Organe, insb. die Bundesversammlung und der Bundesrat, *zur Zusammenarbeit aufgerufen*. Zum Beispiel wirkt die schweizerische Regierung anders als die Regierung der USA unmittelbar mit bei den Beratungen in Parlamentskommissionen und -plena. Anders als in den USA bestehen keine Parallelverwaltungen von Parlament und Regierung. Das Parlament kann daher seine verfassungsmässigen Aufgaben und Zuständigkeiten nur dann wahrnehmen, wenn die Bundes(rats)verwaltung ihm ebenfalls zur Verfügung steht. Artikel 155 2. Satz BV lautet daher: «Sie (=die Bundesversammlung) kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen». Artikel 68 Parlamentsgesetz (ParlG) präzisiert: «Organe der Bundesversammlung und in deren Auftrag die Parlamentsdienste können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen». Dieser Beizug «erfolgt im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement» (Abs. 2). Kommt dieses Einvernehmen nicht zustande, so entscheidet letztinstanzlich die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung (Abs. 3).

Mitwirkung des Bundesrates an Kommissionssitzungen

Der Bundesrat muss zu Kommissionssitzungen eingeladen werden, wenn Beratungsgegenstände behandelt werden, welche der Bundesrat eingebracht oder zu welchen er Stellung genommen hat (Art. 160 Abs. 1 ParlG). Der Bundesrat hat also Anspruch darauf, seine eigenen Erlassentwürfe in den Kommissionen zu vertreten; er wird aber auch eingeladen, wenn eine Kommission auf dem Wege einer parlamentarischen Initiative einen Erlassentwurf ausgearbeitet hat oder wenn eine Motion im Erstrat angenommen und anschliessend in der Kommission des Zweitrates vorberaten wird. Der Bundesrat hat hingegen keinen Anspruch auf Sitzungsteilnahme, wenn eine Kommission aus eigener Initiative ein Thema aufgreift oder wenn eine Kommission die Vorprüfung einer parla-

mentarischen Initiative oder Standesinitiative vornimmt. Der Bundesrat hat in dieser Phase des Verfahrens in der Regel noch nicht Stellung genommen; durch die Teilnahme eines einzelnen Mitglieds könnte die spätere Stellungnahme des Kollegiums in unerwünschter Weise präjudiziert werden.

Das Parlament und seine Organe verkehren grundsätzlich mit dem Gesamtbundesrat, nicht mit einzelnen Mitgliedern des Bundesrates. Eine Kommission richtet sich dennoch aus praktischen Gründen an die Vorsteherin oder den Vorsteher des jeweils federführenden Departements, sofern dieses bekannt ist. Ist dies einmal ausnahmsweise nicht der Fall, so sollte sich die Kommission an den Gesamtbundesrat richten und nicht von sich aus ein Departement auswählen. Gelegentlich möchten nicht federführende Departemente von sich aus ebenfalls an Kommissionssitzungen teilnehmen oder die Kommission möchte solche Departemente bzw. einzelne Dienststellen aus solchen Departementen beiziehen. In diesem Fall sollte der Dienstweg über das federführende Departement beachtet werden und kein direkter Geschäftsverkehr zwischen Kommission und nicht federführendem Departement stattfinden. Die zunehmende «Departementalisierung» bzw. der sinkende Stellenwert des Kollegialitätsprinzips des Bundesrates zeigt sich darin, dass die erwähnten Grundsätze des Geschäftsverkehrs zwischen Kommissionen und Bundesrat nicht immer eingehalten werden. Erhebungen über das Ausmass der persönlichen Teilnahme von Mitgliedern des Bundesrates an Kommissionssitzungen bestehen nicht. Es herrscht aber der Eindruck vor, dass sich diese Teilnahme in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten vermindert hat, wobei signifikante Unterschiede zwischen der Teilnahme einzelner Mitglieder des Bundesrates zu bestehen scheinen. Mit der abnehmenden persönlichen Teilnahme einher geht ein schwindender Einfluss der anwesenden Mitglieder des Bundesrates auf den Verlauf der Kommissionsverhandlungen. Dass die persönliche Überzeugungskraft eines Bundesrates eine zu Beginn ablehnend eingestellte oder schwankende Kommission auf den Kurs des Bundesrates bringen kann, dürfte in der

¹ Der Beitrag versteht sich, abgesehen von der Darlegung der rechtlichen Grundlagen, als Erfahrungsbericht und nicht als wissenschaftliche Analyse; auf Fussnoten wird daher verzichtet.



jüngeren Vergangenheit kaum mehr vorgekommen sein; ja die Tendenz geht in die Richtung, dass Mitglieder des Bundesrates wenig Nachdruck darauf legen, die Position des Bundesrates zu verteidigen, wenn dies wenig erfolgversprechend erscheint. Werden aus dem Kreise der Kommission vom anwesenden Mitglied des Bundesrates zusätzliche Abklärungen verlangt, so werden derartige Wünsche in aller Regel bereitwillig entgegengenommen, und zwar auch ohne ausdrückliche Beschlussfassung und Auftragserteilung durch die Kommission – obwohl es in vielen Fällen durchaus zweifelhaft ist, ob tatsächlich eine Kommissionsmehrheit hinter dem Wunsch steht.

Ein Mitglied des Bundesrates hätte das Recht, während einer Kommissionsberatung Anträge zu stellen, z.B. um mehrheitsfähige Anträge aus dem Kreise der Kommission aus seiner Sicht zu verbessern. Es handelt sich allerdings nicht um ein individuelles Antragsrecht; das einzelne Mitglied des Bundesrates handelt immer in Vertretung des Gesamtbundesrates, wobei es der Abschätzung des einzelnen Mitglieds überlassen bleiben muss, ob seine z.B. spontan nötige Reaktion auf neue Entwicklungen durch die früheren Beschlüsse des Bundesrates gedeckt ist. In der Praxis wird dieses Recht mit grosser Zurückhaltung ausgeübt. Bundesrat und Verwaltung bringen zwar häufig neue Vorschläge in die Kommissionsberatungen ein; das Kommissionssekretariat, das diese Vorschläge entgegennimmt und für die formale Ausfertigung der Kommissionsunterlagen zu sorgen hat, hat gelegentlich Mühe festzustellen, ob es sich um eigentliche Anträge handelt oder – was häufiger der Fall ist – um Optionen, die bloss zur Diskussion gestellt werden und von einem Kommissionsmitglied als Antrag aufgenommen werden müssen, damit über sie abgestimmt werden kann.

Mitwirkung der Verwaltung bei der Behandlung von Vorlagen des Bundesrates in Kommissionen

Häufig – in der Tendenz immer häufiger – lassen sich Mitglieder des Bundesrates in den Kommissionssitzungen «durch Personen im Dienste des Bundes» vertreten (Art. 160 Abs. 2 ParlG), wobei das vom Gesetz verlangte diesbezügliche «Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten» in der Praxis nie ausdrücklich hergestellt wird: Die Vertretung wird durch das Generalsekretariat des Departements dem Kommissionssekretariat mitgeteilt. Was oben für die Vertretung des Bundesrates gesagt wurde, gilt in noch ver-

stärktem Ausmass für die den Bundesrat vertretende Verwaltung. Die «Departementalisierung» zeigt sich z.B. in der Verständnislosigkeit gegenüber einem durch das Kommissionssekretariat im Auftrage des Präsidenten übermittelten Anliegen, eine Dienststelle aus einem anderen Departement beizuziehen: Man solle diese doch direkt einladen. – Der Einfluss auf die Kommissionsberatungen ist naturgemäss noch geringer als derjenige eines anwesenden Bundesrates, wobei bei einzelnen Verwaltungspersonen eine grosse Erfahrung im Umgang mit dem Parlament in Verbindung mit guten kommunikativen Fähigkeiten die geringere hierarchische Stellung mehr als kompensieren kann. Gelegentlich operieren Chefbeamtinnen und -beamte in den Kommissionen aber auch ungeschickt; so fehlt manchmal die politische Sensibilität und die Bereitschaft, auf neue Vorschläge einzugehen. Das wird leicht als mangelnder Respekt gegenüber dem zuständigen Organ empfunden, was sich natürlich aus Sicht von Bundesrat und Verwaltung kontraproduktiv auswirkt. Naturgemäss können reine Verwaltungsvertretungen in noch geringerem Ausmass als ein anwesender Bundesrat auf neue Entwicklungen in den Kommissionsberatungen reagieren, wenn sie durch den Bundesrat bzw. ihre Departementsvorsteherin nicht genügend mandatiert sind. Die Verwaltung selbst ist nicht antragsberechtigt (trotzdem werden den Kommissionen in der Praxis häufig so bezeichnete «Anträge der Verwaltung» unterbreitet, was das Kommissionssekretariat nicht zulassen dürfte), sondern müsste im Namen und Auftrag des Departementsvorstehers Antrag stellen, was in der Praxis aber kaum vorkommt.

Die Kommissionsbeschlüsse werden durch das Kommissionssekretariat festgehalten. Dabei ist im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ein strikter Formalismus zu beachten: Einerseits muss dem Rat in Form der sog. «Fahne» mit den Mehrheits- und Minderheitsanträgen eine transparente Entscheidungsgrundlage in deutscher und französischer Sprache unterbreitet werden, andererseits sind im Interesse der Qualität der Gesetzgebung die recht komplexen Richtlinien der Gesetzgebungstechnik zu beachten. Aus der Sicht eines langjährigen Kommissionssekretärs muss bemerkt werden, dass die entsprechende Sorgfalt in der Verwaltung häufig zu wünschen übrig lässt, indem z.B. in letzter Minute Formulierungsvorschläge nur in einer Sprache (natürlich nur auf Deutsch) vorgelegt werden; auch die Kenntnisse der Gesetzgebungstechnik sind gelegentlich mangelhaft. Es entsteht generell *in zunehmendem Masse der Eindruck, dass sich die Verwaltung für «ihre» Vorlage nicht mehr*

mitverantwortlich fühlt, sobald der Entwurf des Bundesrates zuhanden des Parlaments verabschiedet ist. Die politische Verantwortung liegt nun zwar bei der Kommission; das enthebt die Verwaltung aber nicht von der Pflicht, so weit möglich für die sachliche und rechtliche Qualität der Gesetzesentwürfe zu sorgen.

Mitwirkung der Verwaltung bei parlamentarischen Initiativen

Gemäss Artikel 112 Absatz 1 ParlG kann eine Kommission «das zuständige Departement beiziehen, um alle für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten». Im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zum ParlG vom 1. März 2001 wird diese Bestimmung näher erläutert: «Die Verwaltung muss also z.B. die Frage beantworten, wie ein bestimmtes politisches Anliegen der Kommission rechtlich korrekt umgesetzt und wie also z.B. ein bestimmter Gesetzesartikel formuliert werden soll. Es kann auch eine rechtliche und sachliche Kommentierung von Gesetzesartikeln verlangt werden. Die Kommission darf aber nicht einfach dem Departement einen pauschalen Auftrag erteilen, ihr den fertigen Entwurf eines Kommissionsberichtes vorzulegen. Dafür steht das Instrument der Motion an den Bundesrat zur Verfügung. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative muss die Kommission ihre politischen Anliegen im Einzelnen und möglichst konkret formulieren. Die politische Kommentierung des Erlassentwurfs im Bericht der Kommission darf nicht von der Verwaltung verlangt werden, sondern ist Sache der Kommission beziehungsweise des in ihrem unmittelbaren Auftrag handelnden Kommissionssekretariats. Diesem obliegt auch die administrative Leitung des gesetzgeberischen Vorverfahrens.»

Interne Richtlinien des Kommissionsdienstes der Parlamentsdienste konkretisieren die anzuwendenden Verfahren. Zum Beispiel ist es Aufgabe eines Kommissionssekretariates, für die redaktionelle und formalrechtliche Überprüfung der einer Kommission vorgelegten Vorentwürfe durch die verwaltungsinterne Redaktionskommission zu sorgen – analog dem Vorgehen bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen unter Federführung eines Departementes.

Die Praxis richtet sich weitgehend nach diesen Vorgaben; die Zusammenarbeit zwischen einer Kommission und ihrem Sekretariat einerseits und der Verwaltung andererseits verläuft in der Regel ohne besondere Probleme. Dies gilt natürlich besonders dann, wenn eine Kommission



und der Bundesrat dieselben oder ähnliche inhaltliche und politische Ziele verfolgen, was auch bei der Behandlung von parlamentarischen Initiativen häufig vorkommt. Der Weg über die parlamentarische Initiative kann nämlich den Vorteil haben, dass er schneller zum Ziel führt als der Weg über eine Vorlage des Bundesrates, vor allem wenn es um kleinere Änderungen geht (Rekord: die «Nachbesserung» des Bundesbeschlusses über die Zusatzfinanzierung der IV in der Sommersession 2009 wurde 48 Stunden nach Ergreifung der Initiative durch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates in den Schlussabstimmungen der Räte angenommen). Aber auch wenn bei der Ausarbeitung eines Entwurfes von vorneherein klar ist, dass die Zielsetzungen von Kommission und Bundesrat nicht übereinstimmen, *so liegt es im eigenen Interesse der Verwaltung, bei der Ausarbeitung konstruktiv mitzuwirken*. Es ist ja zwar nicht sicher, aber doch in der Regel wahrscheinlich, dass sich die Kommission gegen die Opposition des Bundesrates durchsetzen wird und dass damit eine Gesetzesänderung in Kraft treten wird: Es kann nicht im Interesse der später mit dem Vollzug beauftragten Verwaltung sein, dass diese Gesetzesänderung rechtliche Mängel hat oder dass Vollzugsprobleme zu wenig bedacht worden sind. Trotzdem verläuft die Zusammenarbeit in derartigen Fällen naturgemäss nicht immer problemlos. Sei es, dass die Verwaltung zu Recht von der Kommission eine präzisere Definition ihrer politischen Anliegen verlangt, bevor die Verwaltung diese Anliegen umsetzt. Oder sei es, dass die Verwaltung Mühe bekundet, «zwei Herren zu dienen» und auch Lösungen auszuarbeiten, die nicht den Vorstellungen ihres Departementsvorstehers entsprechen. Es ist der Eindruck nicht von der Hand zu weisen, dass neuere Tendenzen der Verwaltungsführung und Personalpolitik das staatsrechtlich korrekte Rollenverständnis des schweizerischen «Beamten», der nicht nur seinem administrativen Vorgesetzten, sondern als Staatsdiener dem Verfassungs- und Gesetzgeber verpflichtet ist, nicht gestärkt haben. Eine eigentliche Auftragsverweigerung ist aber seit Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes noch nie vorgekommen und derartige Schwierigkeiten haben auch noch nie dazu geführt, dass allein deswegen ein Gesetzgebungsprojekt gescheitert wäre.

Es kann die Bilanz gezogen werden, dass die immer wieder kolportierten negativen Vorurteile über das Instrument der parlamentarischen Initiative, insbesondere das Vorurteil über die angeblich problematische Mitwirkung der Verwaltung, durch die Erfahrungen in der Praxis nicht bestätigt werden. In der jüngsten Vergan-

genheit gehen ca. 20% aller vom Parlament verabschiedeten Gesetzesänderungen auf parlamentarische Initiativen zurück. Dass dieser Anteil der Gesetzgebung von schlechterer rechtlicher Qualität sei als die auf Entwürfe des Bundesrates zurückgehende Gesetzgebung, bleibt eine gelegentlich aufgestellte Behauptung, die sich aber bisher weder auf Indizien noch auf Belege stützen kann.



Zur Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in parlamentarischen Kommissionen – Aus der Sicht eines Vertreters der Bundesverwaltung

Luzius Mader, Vizedirektor im Bundesamt für Justiz

Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird zwar in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich genannt, prägt jedoch das institutionelle Gefüge der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Ausgehend von diesem Grundsatz weist die Bundesverfassung dem Parlament, der Regierung und der Bundesverwaltung je eigene Zuständigkeiten und Aufgaben zu. Bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirken die Legislative und die Exekutive aber eng zusammen. Sie stehen in einem permanenten konstruktiven Dialog. Dies gilt für praktisch alle bedeutsamen Zuständigkeits- oder Aufgabenfelder und vielleicht in ganz besonderem Mass für die Gesetzgebung. Der vorliegende Beitrag bezieht sich vor allem auf diesen Bereich, was allerdings nicht bedeutet, dass in andern Bereichen, etwa bei der Ausübung der parlamentarischen Aufsicht, sich nicht zumindest teilweise gleiche oder ähnliche Fragen stellen.

Für den Erlass von Gesetzen ist – unter Vorbehalt des fakultativen Referendums – das Parlament zuständig. Seine gesetzgeberische Tätigkeit hängt jedoch in vielfältiger Weise von der Mitwirkung des Bundesrates und der Bundesverwaltung ab: Das Parlament kann auf dem Weg der Motion den Bundesrat mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen beauftragen; es kann auf dem Weg der parlamentarischen Initiative selbst Vorlagen vorbereiten und dabei die Bundesverwaltung zur Unterstützung beziehen; es kann Gesetzgebungsbefugnisse an den Bundesrat und an die Bundesverwaltung delegieren; es kann im Weiteren verlangen, dass der Bundesrat Entwürfe zu wichtigen Verordnungen zur Konsultation unterbreitet. Der Bundesrat seinerseits kann dem Parlament aus eigener Initiative Gesetzesvorlagen unterbreiten; er kann Stellung nehmen zu Vorlagen, die vom Parlament selbst vorbereitet werden; er kann Anträge stellen zu Gesetzesvorlagen, die im Parlament beraten werden; er kann in bestimmten Situationen an Stelle des Gesetzgebers legiferieren (direkt auf die Bundesverfassung abgestützte Kompetenz zum Erlass selbständiger Verordnungen); er ist – mit oder ohne expliziten Auftrag des Gesetzgebers – zuständig für den Erlass von Ausführungsverordnungen zu den

Gesetzen, die vom Parlament verabschiedet werden; er ist zuständig für die Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens von Erlassen, wenn der Gesetzgeber nichts anderes vorsieht.

Diese Hinweise machen deutlich, wie intensiv das Zusammenwirken zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung im Bereich der Gesetzgebung notwendigerweise ist. Dieses enge Zusammenwirken funktioniert im Grossen und Ganzen gut. Es gibt jedoch Situationen, die mit Schwierigkeiten verbunden sind oder für die Klärungs- und Optimierungsbedarf besteht. Dies nicht nur im Verhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive, sondern insbesondere auch zwischen Regierung und Verwaltung bzw. innerhalb der Verwaltung. Einige Beispiele sollen hier kurz thematisiert werden.

1. Mitwirkung des Bundesrates in Kommissionssitzungen

1.1 Vertretungsmöglichkeit

Nach Artikel 160 Absatz 2 BV hat der Bundesrat im Parlament das Recht, zu den in Beratung stehenden Geschäften Anträge zu stellen. Konsequenterweise nimmt gemäss Artikel 160 Absatz 1 Parlamentsgesetz in der Regel ein Mitglied des Bundesrates an Kommissionssitzungen teil, wenn Geschäfte behandelt werden, die der Bundesrat eingebracht hat oder zu denen er Stellung genommen hat. Die teilnehmenden Mitglieder der Regierung vertreten dabei den Bundesrat und können in dessen Namen Anträge stellen. Sie können sich dabei nach Artikel 160 Absatz 2 Parlamentsgesetz im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidium durch Vertreter der Verwaltung oder andere Personen im Dienste des Bundes vertreten lassen, wobei eine solche Vertretung grundsätzlich Ausnahmecharakter haben soll. Diese Regelung wirft in der Praxis verschiedene Fragen auf: Wie sieht das Verhältnis von Regel und Ausnahme in der Praxis aus bzw. wie grosszügig machen die Mitglieder des Bundesrates von der Vertretungsmöglichkeit Gebrauch und welche Haltung nimmt das Parlament dabei ein? Welchen Spielraum haben die Mitglieder des Bundesra-

tes bei der Ausübung des Antragsrechts? Verfügen auch die Personen im Dienste des Bundes, die ein Mitglied des Bundesrates vertreten, über ein Antragsrecht?

Aus meiner Sicht wird von der Vertretungsmöglichkeit heute insgesamt eher zuwenig Gebrauch gemacht, wobei allerdings hinzuzufügen ist, dass es relative grosse Unterschiede in der Praxis der einzelnen Mitglieder des Bundesrates und Kommissionen gibt. Diese Unterschiede werden nur teilweise vom politischen Gewicht der Geschäfte und von der zeitlichen Verfügbarkeit der einzelnen Mitglieder des Bundesrates bestimmt. Sie widerspiegeln auch unterschiedliche Vorstellungen über das Zusammenwirken zwischen Regierung und Parlament sowie unterschiedliche persönliche Prioritäten und Stile bei der Wahrnehmung der Regierungsaufgaben. Es wäre wünschbar, wenn diesbezüglich ein gemeinsames Grundverständnis und eine einheitliche Praxis entwickelt würden. Dies wäre an sich im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelung möglich. Es wäre aber m. E. darüber hinaus angezeigt, diese Regelung etwas mehr zu öffnen, um sicherzustellen, dass die Mitwirkung des Bundesrates in parlamentarischen Kommissionen besser auf Geschäfte und Beratungsgegenstände fokussiert werden kann, die von erheblicher politischer Bedeutung sind.

1.2 Ausübung des Antragsrechts durch Mitglieder des Bundesrates

Bei der Ausübung ihres Antragsrechts sind die Mitglieder des Bundesrates eher zurückhaltend. Dies hat damit zu tun, dass sie zumindest bei politisch heiklen Punkten nicht einfach Anträge einbringen können, die von der vom Bundesrat in seinen Gesetzesvorlagen oder in Stellungnahmen zu parlamentarischen Initiativen festgelegten Position abweichen. An sich bedürfen sie dazu einer Ermächtigung oder eines Auftrags des Bundesrates, was aufgrund des normalen Funktionierens des Parlamentsbetriebs und insbesondere des Zweikammersystems in den meisten Fällen kein unüberwindliches praktisches Hindernis wäre. Zwischen Situationen, in denen ein Antrag im Rahmen des üblichen politischen Beurteilungsspielraums eines



Regierungsvertreter eingereicht werden kann, und Situationen, die eine erneute Befassung des Bundesrates verlangen, besteht jedoch keine scharf gezogene Grenze. Der Entscheid ist in der Praxis weitgehend dem Ermessen der einzelnen Regierungsmitglieder anheimgestellt. Es kann vorkommen, dass dieses Ermessen genutzt wird, um «Korrekturen» vorzunehmen, die vor allem aus der Sicht des zuständigen Departements wichtig erscheinen. Es kann auch vorkommen, dass auf eine direkte, formelle Antragstellung verzichtet wird und Anliegen indirekt über einzelne Kommissionsmitglieder oder Fraktionen eingebracht werden. Aus rechtlicher Sicht sind solche Vorgehensweisen kaum zu beanstanden. Sie sind Teil des normalen politischen Ringens um Lösungen. Grundsätzlich wäre dabei zwar mehr Transparenz wünschbar, praktisch lässt sie sich wohl aber nicht realisieren, ohne die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten erheblich einzuschränken. Diese informellen Mechanismen des Zusammenwirkens zwischen Regierung und Parlament entziehen sich einer expliziten gesetzlichen Regelung – und bedürfen auch keiner –, sie sind eine Frage der politischen Kultur.

1.3 Ausübung des Antragsrechts durch Personen im Dienste des Bundes

Angestellte der Bundesverwaltung oder andere Personen im Dienste des Bundes, die das zuständige Regierungsmitglied an Kommissionssitzungen vertreten, stellen in der Praxis keine eigentlichen Anträge, obwohl sie m. E. aus rechtlicher Sicht gestützt auf ihre Vertretungsbefugnis im Rahmen der bundesrätlichen Vorgaben Anträge stellen könnten. Sie beschränken sich darauf, Vorschläge einzubringen, über die nur dann abgestimmt wird, wenn sie von einem Kommissionsmitglied als Antrag übernommen werden. Mit guten sachlichen Argumenten können sie somit die Behandlung der Geschäfte in parlamentarischen Kommissionen sehr wohl mitbeeinflussen. Diese Mitgestaltungsmöglichkeit wird in der Praxis vielleicht zuwenig genutzt. Die Ausübung eines formellen Antragsrechts würde jedenfalls keinen praktischen Nutzen bringen.

1.4 Teilnahme von mehreren Mitgliedern des Bundesrates

Obwohl die zeitliche Beanspruchung der Mitglieder des Bundesrates durch die Teilnahme an Sitzungen parlamentarischer Kommissionen erheblich, ja vielleicht zu gross ist, kommt es gelegentlich vor, dass mehrere Mitglieder an Kommissionssitzungen präsent sind. Dies auch in Fällen, wo eine solche Mehrfachvertretung sich

sachlich nicht unbedingt aufdrängt. Grund dafür sind teilweise weniger die Erwartungen des Parlaments als vielmehr der Umstand, dass die notwendige Konzertation innerhalb der Regierung Mühe bereitet oder dass die Befürchtung besteht, eine Einervertretung könnte zu stark geprägt sein von departementalen Sichtweisen. Solche Mehrfachvertretungen haben somit zumindest teilweise mit dem praktischen Funktionieren der Kollegialregierung zu tun. In diesem Bereich besteht m. E. ein gewisses Optimierungspotential, dessen Ausschöpfung zu einer Entlastung des Bundesrates beitragen könnte.

1.5 Vertretung von mehreren Dienststellen des Bundes

Heikle Situationen können sich in der Praxis ergeben, wenn eine parlamentarische Kommission neben den Vertretern des für das Geschäft federführenden Departements noch Vertreter weiterer Departemente bezieht. Diese Möglichkeit besteht. Sie betrifft insbesondere die Vertreter von Bundesämtern mit Querschnittaufgaben, darunter namentlich das Bundesamt für Justiz. Der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Parlament ist in mehreren Bestimmungen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt. Zu erwähnen sind insbesondere die Folgenden: Nach Art. 155 BV kann die Bundesversammlung «Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen», wobei die Einzelheiten durch das Gesetz geregelt werden sollen. Art. 68 Parlamentsgesetz regelt den Beizug der Bundesverwaltung näher. Er lautet wie folgt:

¹ Die Organe der Bundesversammlung und in deren Auftrag die Parlamentsdienste können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen.

² Der Beizug erfolgt im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei.

³ Bei Differenzen entscheidet die Verwaltungsdelegation nach Anhörung des Bundesrates.

Mit dem «zuständigen Departement» ist dabei in dieser Bestimmung nicht zwingend das für ein Geschäft federführende Departement gemeint, sondern das Departement, dem die Dienststelle, die beigezogen werden soll, unterstellt oder zugeordnet ist. In den meisten Fällen werden zwar jeweils ein bestimmtes Departement und seine Dienststellen beigezogen. Es kommt aber auch vor, dass eine Einladung an zwei oder mehrere Departemente und ihre Dienststellen ergeht. Dies betrifft in besonderem Mass das EJPD, weil das Bundesamt für Justiz gelegentlich für die Bearbeitung oder Beantwortung von Rechts-

fragen in Zusammenhang mit Geschäften beigezogen wird, für welche ein anderes Departement die Federführung hat.

An sich steht es dem Parlament und seinen Organen frei, zu entscheiden, welche Departemente und Dienststellen einbezogen werden sollen. Es gibt also keine grundsätzlichen Einwände dagegen, dass eine Einladung zur Teilnahme an einer Kommissionssitzung an mehrere Departemente gerichtet wird. Allerdings ist in diesen Fällen die Koordination zwischen den verschiedenen Departementen und den beteiligten Dienststellen der Verwaltung unerlässlich. Diese obliegt nicht primär dem Parlament, sondern dem federführenden Departement und den andern beigezogenen Dienststellen der Bundesverwaltung. Werden neben dem für das Geschäft federführenden Departement noch Dienststellen anderer Departemente beigezogen, müssen letztere ihre Mitwirkung mit dem federführenden Departement oder dessen Dienststellen absprechen. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass Einvernehmen besteht bezüglich der Frage, ob eine Mitwirkung überhaupt angezeigt ist, sowie bezüglich der Modalitäten der Mitwirkung. Auch was die materiellen Aspekte der Mitwirkung anbelangt, ist nach Möglichkeit Einvernehmen herzustellen, um einen koordinierten und kohärenten Auftritt gegenüber dem Parlament sicherzustellen. Wenn materielle Divergenzen bestehen, können diese aber zum Ausdruck gebracht werden, soweit dies nicht im Widerspruch steht zu Positionen, die der Bundesrat festgelegt hat.

Die Koordination würde aber zweifellos erleichtert, wenn die Einladungen jeweils nur an ein, nämlich das für das Geschäft federführende Departement gerichtet würden. Wenn das Parlament zusätzlich den Einbezug bestimmter Dienststellen eines andern Departements wünscht – etwa den Einbezug des Bundesamts für Justiz – kann dies dem federführenden Departement mitgeteilt werden, das dann für den Einbezug besorgt ist. Häufig wird dies in der Praxis übrigens bereits so gehandhabt. Es wäre aber unter Umständen sinnvoll, wenn die Bundeskanzlei, die für Fragen des Geschäftsverkehrs zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und Parlament andererseits zuständig ist, das Vorgehen mit den Ratspräsidien klären würde. Diese Klärung könnte allenfalls auch in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Parlament und der Regierung geregelt werden.



2. Beizug der Bundesverwaltung für die Bearbeitung parlamentarischer Initiativen

Im Vergleich zu andern Parlamenten verfügen die Eidgenössischen Räte nur über eine relativ schwach dotierte eigene Parlamentsverwaltung. Der Verfassungs- und der Gesetzgeber haben sich gegen eine ausgebaute parallele Verwaltung der Legislative und der Exekutive ausgesprochen. Logische Konsequenz dieses sinnvollen Grundsatzentscheids ist, dass die Bundesverwaltung wie bereits erwähnt auch dem Parlament zur Verfügung stehen muss. Die Artikel 155 BV und 68 Parlamentsgesetz sehen dies ausdrücklich vor. Was den Beizug der Bundesverwaltung bei der Bearbeitung parlamentarischer Initiativen anbelangt, bei deren Bearbeitung der Aufwand für das Parlament besonders gross ist, enthält Artikel 112 Parlamentsgesetz eine spezifische, präzisere Bestimmung zum Beizug der Bundesverwaltung. Absatz 1 dieses Artikel lautet wie folgt: *«Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen, um alle für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten».* Bei Differenzen gilt auch in diesem Fall Art. 68 Abs. 3 Parlamentsgesetz.

Art. 18 Parlamentsverwaltungsverordnung sieht zudem vor, dass die Parlamentsdienste die zuständigen Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen können, wenn sie die für den Parlamentsbetrieb notwendigen administrativen Dienstleistungen nicht selbst erbringen können. Dazu ist Folgendes zu präzisieren: Einerseits verfügen die Parlamentsdienste nicht über ein selbständiges Auftragsrecht gegenüber Dienststellen der Bundesverwaltung: wenn sie eine Dienststelle der Bundesverwaltung um Mitwirkung ersuchen, muss dies explizit oder zumindest implizit im Auftrag eines Organs des Parlaments erfolgen. Andererseits bedeutet die Möglichkeit des direkten Verkehrs nicht, dass Ersuchen um den Beizug von Dienststellen des Bundes an diese selbst zu richten sind. Solche Ersuchen sind an das zuständige Departement zu richten, d.h. an das Departement, dem die Dienststelle, deren Beizug gewünscht wird, unterstellt ist bzw. besser noch an das Departement, dem für das Geschäft selbst die Federführung zukommt. Nur auf diese Weise ist das zuständige Departement in der Lage, beim Einsatz seiner personellen Ressourcen die Berücksichtigung seiner eigenen Aufgaben und Prioritäten sicherzustellen.

In der Regel ist der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung für die Bearbeitung parlamentarischer Initiativen unproblematisch. Es besteht ein Grund-

konsens, der wie folgt zusammengefasst werden kann: Grundsätzlich besteht eine Mitwirkungspflicht. Zu erbringen sind nur die für den Parlamentsbetrieb notwendigen Dienstleistungen bzw. die Dienstleistungen, auf die die Organe der Bundesversammlung und – in deren Auftrag – die Parlamentsdienste angewiesen sind. Eine weitere Schranke besteht darin, dass der Beizug die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung nicht übermässig beeinträchtigen darf. Der Beizug der Bundesverwaltung bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen oder andern Projekten nimmt dem Bundesrat nicht die Freiheit, nach eigenem Gutdünken zu diesen Entwürfen oder Projekten Stellung zu nehmen.

Gelegentlich werden aber Fragen aufgeworfen, die einer Klärung bedürfen: Welches sind die Dienstleistungen, welche das Parlament von der Bundesverwaltung genau erwarten darf? Ist es nicht verwirlich, wenn die gleiche Dienststelle, die zunächst im Auftrag des Parlaments eine Vorlage erarbeitet, anschliessend im Auftrag des Bundesrates dazu eine Stellungnahme erarbeiten muss, die unter Umständen negativ ausfällt? Es kann nicht bestritten werden, dass die Erwartungen von Parlament und Bundesrat an die involvierte Dienststelle zum Teil divergierend sind und dass Konflikte entstehen können, weil die zur Verfügung stehenden Ressourcen knapp und Kapazitätsengpässe manchmal unvermeidlich sind. Die Arbeit mit zwei verschiedenen «Hüten» – und mit den damit verbundenen doppelten Loyalitäten – kann zudem für die beteiligte Dienststelle der Bundesverwaltung eine erhebliche Herausforderung darstellen. Präzise Abmachungen und Rollenklärungen bei der Übernahme eines Auftrags des Parlaments genügen jedoch in der Regel, um praktische Schwierigkeiten zu vermeiden.

Aufgabe der Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung ist es, die vom Parlament als notwendig erachteten Sach- und Rechtsauskünfte zu erteilen sowie die verlangten «technischen» Dienstleistungen zu erbringen (etwa die Ausformulierung eines Gesetzesentwurfs ausgehend von den materiellen Vorgaben einer Kommission und die Abfassung der dazugehörigen Erläuterungen). Rechtspolitischer Stellungnahmen haben sie sich ganz klar zu enthalten. Soweit der Bundesrat zu einer Frage bereits eine Position festgelegt hat, ist diese selbstverständlich verbindlich. Verwaltungsvertreter dürfen sie nicht in Frage stellen, kritisieren oder gar Gegenpositionen unterstützen. Bei der Erteilung blosser Sach- oder Rechtsauskünfte sind sie hingegen frei. Dies kann in einzelnen Fällen – etwa dann, wenn der Bun-

desrat in einer kontroversen Rechtsfrage eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt – zu einer Gratwanderung werden, die Erfahrung und Diplomatie erfordert, um den legitimen Ansprüchen des Parlaments und des Bundesrates gerecht zu werden.

Wichtig ist, dass bei der Bearbeitung parlamentarischer Initiativen nicht nur die fachlich unmittelbar betroffene Dienststelle beigezogen wird. Insbesondere dann, wenn umfangreichere Gesetzgebungsarbeiten geleistet werden, ist es unerlässlich, bereits in einer frühen Phase der technischen Unterstützung der Kommissionsarbeiten die Berücksichtigung rechtlicher und gesetzestechnischer oder sprachlicher Anliegen sicherzustellen. Konkret bedeutet dies, dass der Einbezug der dafür zuständigen Amtsstellen der Bundesverwaltung bereits vor der Durchführung einer allfälligen Vernehmlassung oder spätestens bevor die zuständige Kommission die Vorlage dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet erfolgen muss. Dies ist heute gestützt auf entsprechende Abmachungen zwischen den Parlamentsdiensten und der Bundesverwaltung in der Regel der Fall. Die legistische Qualität von Vorlagen, die auf dem Weg der parlamentarischen Initiative erarbeitet worden sind, ist deshalb nicht unbedingt schlechter als diejenige von Vorlagen des Bundesrates.

3. Zusammenwirken zwischen Parlament und Regierung bei Motionen

Das Zusammenwirken zwischen Parlament und Regierung betrifft insbesondere die Behandlung von Gesetzesvorlagen der Regierung oder von parlamentarischen Initiativen. Aber auch bei der Behandlung von Motionen spielt es eine Rolle. In diesem Zusammenhang tauchen ebenfalls immer wieder praktische Fragen auf, die hier kurz angesprochen werden sollen.

Nach Artikel 120 Absatz 1 Parlamentsgesetz beauftragen Motionen den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Nach Artikel 121 Absatz 1 Parlamentsgesetz muss der Bundesrat – in der Regel bis zur nächsten Session – die Annahme oder Ablehnung einer Motion beantragen. Artikel 121 Absatz 3 Buchstabe b Parlamentsgesetz gibt ihm allerdings die Möglichkeit, im Zweitrat die Abänderung einer im Erstrat angenommenen Motion zu beantragen. Der entsprechende Antrag ist selbstverständlich bereits in der zuständigen Kommission des Zweitrates einzubringen.

Diese im Jahre 2002 mit dem neuen Parlamentsgesetz eingeführte Regelung hat



bislang noch keine einheitliche, konsequente Praxis bewirkt. Eines ihrer Ziele war, mehr Klarheit zu schaffen bei der Erteilung von Gesetzgebungsaufträgen des Parlaments an die Regierung. Es darf bezweifelt werden, ob dieses Ziel erreicht worden ist oder überhaupt je erreicht werden kann. In der Tat ist in der Praxis eine gewisse Tendenz des Bundesrates feststellbar, auch dann die Annahme einer Motion zu befürworten, wenn lediglich der generellen Stossrichtung einer Motion zugestimmt oder das darin zum Ausdruck gebrachte Anliegen grundsätzlich geteilt wird, einzelne der verlangten Massnahmen aber klar abgelehnt werden. Dieses primär politisch motivierte Vorgehen verunmöglicht eine klare Willensäusserung des Parlaments, weil häufig unklar bleibt, ob jene, die für die Annahme der Motion stimmen, damit ihre Zustimmung zum Inhalt der Motion (mit allen darin verlangten Massnahmen) oder bloss zur einschränkenden Stellungnahme des Bundesrates zum Ausdruck bringen. In diesen Situationen bleibt folglich auch unklar, was genau der Bundesrat zu tun hat, wenn eine Motion von beiden Räten überwiesen wird.

Die Möglichkeit, im Zweitrat einen Änderungsantrag zu stellen, öffnet an sich einen Ausweg aus dieser Situation. Sie kann zur Klärung der Gesetzgebungsaufträge des Parlaments beitragen. Leider tut sie dies aber bislang kaum. Dies deshalb, weil Gesetzgebungsaufträge in der Praxis im Zweitrat oft in blosse Prüfungsaufträge umformuliert werden, wodurch die Grenze zwischen dem Instrument der Motion und demjenigen des Postulats wieder verwischt wird bzw. weiterhin unscharf bleibt. Dies dürfte wohl kaum der Sinn der mit dem neuen Parlamentsgesetz vorgenommenen Änderung (Verzicht auf die Umwandlung von Motionen in Postulate) gewesen sein. Die vom Parlament diesbezüglich geübte Praxis scheint mir zu wenig konsequent. Andererseits bestehen auch Unsicherheiten auf der Seite des Bundesrates und der Bundesverwaltung. Wie präzise soll der Vorbehalt eines allfälligen Änderungsantrags im Zweitrat sein? Soll dieser Vorbehalt in die Antwort des Bundesrates zu einer Motion aufgenommen werden oder lediglich im Antrag an den Bundesrat und im Bundesratsbeschluss erwähnt werden (es kann sinnvoll sein, die ablehnende Haltung zu einer Motion nicht bereits im Erstrat durch die Aufnahme eines Änderungsvorbehalts in die Antwort zu relativieren)? Soll eine blosse Ermächtigung oder ein Auftrag des Bundesrates vorgesehen werden? Die Praxis in diesem Bereich ist noch sehr uneinheitlich und inkohärent. Zum Teil ist die mit dem neuen Parlamentsgesetz eingeführte Neuerung schlicht auch noch nicht

ausreichend bekannt, da es sogar noch Bundesratsbeschlüsse gibt, welche die Umwandlung einer Motion in ein Postulat vorsehen. Mehr Konsequenz auf beiden Seiten wäre sehr zu begrüssen.



Fribourg: appréciation du rôle de l'exécutif et de l'administration lors de l'examen de projets par les commissions parlementaires

Marie-Claude Clerc, Secrétaire parlementaire, Secrétariat du Grand Conseil de Fribourg

A quelques exceptions près, le législatif, l'exécutif et l'administration font cause commune en vue de trouver les meilleures solutions dans l'intérêt supérieur de l'Etat. Le législatif doit cependant constamment veiller à sauvegarder ses conditions de travail et ses droits. Face aux politiciens professionnels et à l'administration, les miliciens ne doivent jamais baisser la garde.

Les membres du gouvernement, mais certains plus que d'autres, sont a priori ouverts à la discussion, prêts à élaborer des variantes ou scénarios pour autant qu'une majorité de la commission le demande. Toutefois, les délais imposés tant par des facteurs externes (adaptation au droit fédéral) que par des facteurs internes (interdépendance d'actes, pression du gouvernement, échéances électorales) n'offrent pas toujours le temps nécessaire à un examen approfondi des projets. Lors de son discours inaugural le 2 février 2010, la présidente du Grand Conseil pour l'année 2010 a qualifié la revalorisation de la fonction de député de préoccupation permanente. Elle a ajouté que les conditions de travail au sein des commissions et en plenum pouvaient être améliorées. Selon elle, «l'arrivée tardive de documents complexes devient trop souvent la règle. Les délais devraient être revus car nous devrions disposer de temps suffisant pour l'étude approfondie des dossiers. La question est posée: comment notre Parlement peut-il évoluer afin de remplir ses missions à satisfaction? Tout va très vite et vous conviendrez avec moi que nous devons nous adapter.»

Cette situation a dernièrement amené le Bureau et le Secrétariat du Grand Conseil à entreprendre des démarches auprès de l'exécutif, via la Chancellerie d'Etat, afin d'assurer aux parlementaires des délais minimaux de réception des documents leur permettant ainsi d'exercer convenablement leur mandat.

Il convient de relever que l'urgence à légiférer en raison de délais impératifs sert souvent l'intérêt de l'exécutif qui, du fait même de l'urgence, désarme le législatif en lui ôtant toute velléité contradictoire. Afin d'éviter de tels pièges, les parlementaires devraient suivre attentivement l'avancée des projets en amont et, si besoin est, intervenir.

Un exécutif bien visible

L'examen par une commission parlementaire d'un projet d'acte émanant du gouvernement a toujours lieu en présence du membre de l'exécutif (Conseil d'Etat) en charge du dossier (commissaire). Le Conseil d'Etat a non seulement le droit d'assister aux séances des commissions, mais il a l'obligation d'y déléguer l'un de ses membres. Ces règles ont été édictées en parfaite concordance avec le pouvoir législatif (Grand Conseil) puisqu'elles figurent dans la loi qui régit son fonctionnement (art. 190 al. 1 let. e et art. 192 al. 1 let. g de la loi sur le Grand Conseil/LGC), qu'il a lui-même élaborée et à laquelle le gouvernement a souscrit. Les parlementaires (députés) tiennent à la présence des conseillers d'Etat aux séances et les conseillers d'Etat tiennent à y assister personnellement. Les deux parties estiment, à tort ou à raison, qu'elles ont tout à y gagner. A noter cependant que la LGC (art. 191 al. 1) autorise, «à titre exceptionnel», le commissaire du gouvernement à se faire représenter aux séances par un proche collaborateur.

Le projet soumis au législatif par l'exécutif est le projet du Conseil d'Etat et non celui d'un département (Direction). Lors de l'examen par les commissions parlementaires, le membre délégué de l'exécutif défend toujours les options du collègue gouvernemental, tout en ne cachant pas que le travail et les propositions sont le fruit de sa Direction. Les alternatives présentées au gouvernement durant la phase de l'avant-projet et la justification de ses choix sont parfois mentionnées, mais pas systématiquement. Dans l'ensemble le discours est collégial.

Les modifications proposées par les commissions ayant une incidence sur le fond du projet sont soigneusement évaluées par le représentant du Conseil d'Etat. Celui-ci réserve souvent sa position tant que les conséquences globales des propositions ne sont pas connues. Si l'enjeu est politique ou financier, il réserve également la position du collègue.

Relative liberté de l'administration

Si le conseiller d'Etat défend lui-même son projet devant les commissions par-

lementaires, il le fait souvent avec l'appui technique de collaborateurs compétents dans la matière traitée – la LGC le prévoit expressément (art. 191 al. 2). La mission de ces collaborateurs consiste non seulement à répondre aux questions plus spécifiques de députés, à fournir des explications d'ordre technique, mais aussi à saisir le cours des débats, le sens des éventuelles modifications souhaitées par la commission, en vue de lui soumettre des propositions formelles lors de la prochaine séance, propositions assorties de commentaires sur leur portée, par exemple juridique ou financière.

Il est tout à fait courant que les membres d'une commission demandent à l'administration d'étudier plus à fond une proposition ou de réaliser une simulation avant de prendre leur décision. La réponse à de telles demandes ne pose pas de difficultés particulières, ni la collaboration de l'administration pour y répondre généralement avec soin et compétence. Il faut préciser que cette collaboration est normale puisque l'art. 92 al. 2 de la LGC prévoit que les organes du Grand Conseil, c'est-à-dire notamment les commissions parlementaires, «peuvent requérir du Conseil d'Etat et de l'administration les informations nécessaires à l'exercice de leur activité parlementaires. A cette fin, ils s'adressent à la Direction concernée ou, avec l'accord de celle-ci, à l'unité administrative compétente.» Dans ce dernier cas, l'accord de la Direction concernée ne va pas de soi: il est arrivé qu'un contact direct entre une commission et une unité subordonnée soit refusé.

Le Secrétariat du Grand Conseil peut également agir au nom d'une commission (art. 38 al. 2 LGC). Il a dès lors les mêmes droits et obligations à l'égard de l'administration.

On peut néanmoins s'interroger sur la notion d'«informations nécessaires à l'exercice de l'activité parlementaire». Qui décide jusqu'où l'on informe les membres de la commission si ce n'est le membre de l'exécutif ou l'administration elle-même? Miliciens, les députés n'ont en effet pas les moyens de contrôler s'ils ont été complètement informés. L'entrée en vigueur de la loi sur l'information et l'accès aux documents le 1^{er} janvier 2011 ne permettra pas forcément de lever d'éventuels doutes.



Un petit sondage confirme que la plupart des collaborateurs concernés se sentent plutôt à l'aise pour commenter librement les propositions de modifications de la commission, voire les affiner ou en proposer d'autres – ce qui requiert évidemment l'information préalable du conseiller d'Etat en charge du dossier. Plusieurs collaborateurs relèvent l'importance d'une bonne préparation de la séance avec leur supérieur. Ce sentiment de liberté et d'aisance est toutefois clairement fonction de la personnalité du/de la supérieur-e qui joue un rôle non négligeable dans le soutien ou le conseil apporté à la commission. De grands changements peuvent ainsi intervenir à la tête des Directions après les élections.

Les projets parlementaires

L'élaboration de projets parlementaires par le Grand Conseil du canton de Fribourg ayant déjà fait l'objet d'un article dans un récent numéro de «Parlement» (2/09 – pp. 17 et 18 – «Parlamentarische Initiative: erste Erfahrung im Kanton Freiburg»), nous renonçons à développer ce thème ici dans la mesure où son contenu reste parfaitement d'actualité. Les personnes intéressées voudront bien s'y référer.

Loyauté éclairée et nuancée

Quant à l'attitude des collaborateurs de l'administration face aux projets de l'exécutif, elle est d'abord empreinte de loyauté. Mais, si certains d'entre eux parlent de cette loyauté comme d'un devoir, d'autres collaborateurs sont plus nuancés: il y a toujours une certaine pression (non dite) par rapport aux désirs du Conseil d'Etat, une retenue que l'on s'impose, si bien qu'il est parfois difficile de jongler entre les options de l'exécutif et les propositions de la commission, surtout quand le premier a une opinion pas forcément justifiée. D'autres encore vont plus loin: en commission parlementaire on doit faire avancer les choses tous ensemble. Si la commission émet de bonnes idées, avance des arguments percutants, pourquoi ne pas les prendre en compte et les confronter au projet gouvernemental? En effet, celui-ci ne doit pas être défendu à n'importe quel prix!

La règle est la sérénité des débats. Elle est pour une grande part due aux majorités convergentes du législatif et de l'exécutif. Toute règle souffrant d'une exception, cette unité de vue se défait généralement en présence d'enjeux communaux, régionaux, voire linguistiques.

En fin de compte, si la commission détecte une retenue excessive de la part du représentant de l'exécutif, elle se donne généralement les moyens d'arriver à ses fins d'une autre manière. A de rares occasions, le climat des délibérations s'en est trouvé altéré.

En dernier lieu, il faut reconnaître que l'administration cantonale est perçue plutôt positivement par les députés. On en veut pour preuve la reconnaissance que lui témoignent régulièrement les parlementaires en séance plénière du Grand Conseil.



Quelle collaboration entre commissions parlementaires, exécutif et administration? La situation à Genève

Fabien Mangilli¹, Dr en droit, Secrétaire scientifique de commissions, Grand Conseil de la République et canton de Genève

Dans son rapport sur les deux projets de lois déposés par des députés au sujet de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le rapporteur de la Commission législative relevait que «*la tâche des commissions s'est avérée d'autant plus ardue que le département des institutions a mené contre les projets de loi une véritable guérilla relevant techniquement du combat retardateur, dans lequel tous les coups sont permis pour empêcher l'avancée de l'adversaire*»². A la lumière de ces considérations, on pourrait a priori penser que les députés genevois ne peuvent bénéficier d'aucune assistance de la part de l'exécutif et de l'administration, voire que ceux-ci tentent de compliquer la tâche des commissions. Heureusement, cet exemple constitue une «exception qui confirme la règle». En effet, les vingt-cinq commissions du Grand Conseil genevois peuvent, dans la majorité des cas, compter sur la collaboration du Conseil d'Etat et de l'administration dans le cadre de leurs travaux. Il s'agit d'ailleurs d'une obligation légale. A cette collaboration s'ajoutent encore les prestations de soutien du Secrétariat général du Grand Conseil, entité indépendante de l'administration et subordonnée hiérarchiquement au Bureau du Grand Conseil.

Cette contribution présentera tout d'abord les fondements de la collaboration. Les différentes formes de celle-ci seront ensuite abordées, sur la base de la pratique à Genève. Une appréciation générale sera enfin proposée en guise de synthèse.

Fondements de la collaboration

Aux termes de l'article 192 al. 3 de la Loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01), le Conseil d'Etat peut être représenté à chaque séance de commission, à moins que celle-ci ne demande de siéger sans la présence de représentants de l'exécutif. Dans la pratique, cette représentation constitue la règle et peut prendre plusieurs formes:

- Un fonctionnaire du département et du service concernés par la thématique de la commission suit régulièrement tous les travaux. Par exemple, le directeur du Service des affaires extérieures assiste

à toutes les séances de la Commission des affaires communales, régionales et internationales;

- Le conseiller d'Etat en charge du département concerné par la thématique de la commission assiste ponctuellement aux séances. Dans notre exemple, il s'agirait du conseiller d'Etat en charge du Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé;
- Un conseiller d'Etat et/ou des fonctionnaires d'un département concerné par l'objet traité en commission assistent aux travaux de cette dernière, mais uniquement pour l'objet à l'examen;
- Un conseiller d'Etat et/ou des fonctionnaires du département sont auditionnés par la commission. Dans ce cas, il s'agit d'entendre les personnes sur une question précise.

Au-delà de ce droit de représentation de l'exécutif, la collaboration de l'administration au travail des commissions constitue une obligation légale. L'article 189A al. 5 LRG stipule en effet que «les services compétents de l'administration cantonale secondent les commissions, ainsi que leurs secrétaires, dans leurs travaux». Cette disposition ne parle toutefois pas du Conseil d'Etat en tant qu'autorité politique. A ce niveau, la collaboration devrait fondamentalement découler du principe de la séparation des pouvoirs, dont la coopération entre pouvoirs constitue l'un des présupposés. En outre, le Conseil d'Etat étant chargé de surveiller et de diriger l'administration, l'obligation de l'article 189A al. 5 LRG devrait indirectement lui être applicable.

La loi offre donc la possibilité aux commissions parlementaires de faire appel à l'assistance du Conseil d'Etat et de l'administration dans le cadre de leurs travaux, ce que confirme la pratique. Toutefois, le non-respect de cette obligation n'empêche aucune conséquence légale. Tout au plus, le manque ou le refus de collaboration pourrait être sanctionné au niveau politique.

Forme et contenu de la collaboration

L'article 189A al. 5 LRG appréhende deux bénéficiaires de l'obligation de collabora-

tion: les commissions et leurs secrétaires. Le Secrétariat général du Grand Conseil fournit un certain nombre de prestations aux commissions, qui peuvent donc bénéficier d'un appui en dehors de l'administration et de l'exécutif. En particulier, des secrétaires scientifiques assistent certaines commissions, notamment par l'organisation des travaux, la préparation des séances, l'élaboration de la documentation, ainsi que les activités de conseil juridique et technique. Pour ces commissions, la collaboration avec l'administration se déroule surtout par le biais des secrétaires scientifiques, en particulier en ce qui concerne la transmission et le relais des informations demandées aux départements. La collaboration avec les commissions qui ne sont pas dotées de secrétaire scientifique présente une nature plus directe. En principe, les demandes d'information sont relayées en séance, tout comme les réponses données par l'administration.

Lors des séances de commission, l'assistance du Secrétariat général du Grand Conseil se limite à des informations de nature formelle et procédurale. Le Secrétariat général n'intervient pas sur le contenu de l'objet en discussion, sauf si ce dernier peut poser des problèmes ou s'il a une influence directe sur le Grand Conseil et/ou son fonctionnement. A l'inverse, la collaboration de l'administration concerne le contenu du projet.

Le traitement d'un projet du gouvernement suit plusieurs phases d'examen en commission, auxquelles correspondent différentes formes de collaboration:

- *Présentation de l'objet*: en fonction de l'importance politique du projet, la présentation est effectuée par le conseiller d'Etat dont le département est rapporteur ou par des fonctionnaires (en principe secrétaire général et/ou chefs de service) dudit département.
- *Informations complémentaires*: souvent, les commissions sollicitent des renseignements complémentaires sur l'objet. A ce stade, il s'agit le plus souvent de questions d'ordre technique, raison pour laquelle les informations sont en principe données par les fonctionnaires, le cas échéant en présence du conseiller

¹ Les opinions exprimées dans cette contribution n'engagent d'aucune façon le Grand Conseil de la République et canton de Genève, ni son Bureau.

² Voir le rapport de la Commission législative chargée d'étudier les projets de lois 9951 et 9952, ainsi que la proposition de motion 1246, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09952A.pdf>.



d'Etat. Globalement, il semble que la collaboration durant cette phase fonctionne assez bien, même s'il est parfois difficile d'obtenir certains documents et/ou informations. Il convient toutefois de relever que les députés ont pour habitude de ne pas poursuivre l'examen du projet avant d'avoir reçu les réponses souhaitées!

- *Auditions:* le conseiller d'Etat et/ou des fonctionnaires assistent souvent aux éventuelles auditions de la commission, mais ils n'interviennent en principe pas.
- *Discussion politique et vote:* au stade des prises de positions politiques, l'importance de l'objet détermine en principe si le département est représenté par le conseiller d'Etat en personne (souvent accompagné de fonctionnaires) ou uniquement par des fonctionnaires. Lorsque la commission entend modifier le projet, l'intensité de l'assistance du gouvernement et de l'administration est variable. Il est rare que les membres de la commission ne puissent compter sur aucun soutien. Dans la majeure partie des cas, les députés bénéficient d'une assistance, même lorsqu'ils modifient le projet du Conseil d'Etat. Il n'est toutefois pas facile d'avoir une vue d'ensemble uniforme, car les situations sont souvent très différentes.

Lorsque le projet n'émane pas du gouvernement, l'assistance de l'administration peut être plus difficile à obtenir. Dans certains cas, elle est inexistante. Mais, à d'autres occasions, la collaboration fonctionne très bien et est identique à celle rencontrée dans le cadre de l'examen des projets du gouvernement.

Appréciation et synthèse

Les membres des commissions peuvent bénéficier de l'appui du Secrétariat général du Grand Conseil, en particulier des secrétaires scientifiques, pour les questions relevant du droit parlementaire, de la procédure et de l'organisation. Par contre, le Secrétariat général n'est pas en mesure d'apporter une assistance sur le contenu de l'objet traité. D'une part, il ne dispose en principe pas des compétences scientifiques requises, à l'inverse de l'administration, par exemple dans le domaine de la fiscalité. D'autre part, il doit garder une stricte neutralité politique. L'assistance et la collaboration de l'administration pour les questions de contenu sont donc fondamentales et nécessaires au bon fonctionnement du Grand Conseil.

Pour l'examen des projets émanant du gouvernement, les commissions peuvent compter sur la collaboration de l'admini-

nistration. Par contre, il est évident que l'assistance et la collaboration paraissent d'autant plus faciles à obtenir que le gouvernement a un intérêt à l'approbation du projet. A l'inverse, les commissions pourront plus difficilement compter sur l'implication de l'administration lorsqu'il s'agit d'un projet émanant de députés auquel le gouvernement n'est pas favorable.

Il est donc difficile d'émettre un avis uniforme sur la collaboration entre les commissions, l'exécutif et l'administration, tant les situations sont différentes et tributaires de circonstances particulières. Parfois, la collaboration fonctionne très bien; elle est beaucoup plus difficile, voire inexistante à d'autres occasions, en fonction des circonstances politiques ou personnelles.



Quale collaborazione tra commissioni parlamentari, esecutivo e amministrazione?

Rodolfo Schnyder, Segretario generale del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

Con la riforma del diritto parlamentare ticinese¹, operata con la vigente Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 17 dicembre 2002, si è voluto, oltre che raggruppare in un solo testo il diritto parlamentare e permettere al Parlamento di esercitare con maggiore efficacia il suo compito di alta vigilanza sull'esecutivo cantonale, anche potenziare i servizi del legislativo cantonale, dando a questi ultimi maggiore indipendenza nei confronti dell'amministrazione cantonale. Il legislatore, procedendo in questa riaffermazione del principio della separazione dei poteri, si è in particolare premurato che le commissioni parlamentari avessero strumenti adeguati per procedere alle loro incombenze stabilendo in particolare, all'art. 31 LGC, un obbligo di collaborazione dell'amministrazione cantonale. Un obbligo che è precisato all'art. 166 LGC concernente la collaborazione dei servizi del Gran Consiglio con l'amministrazione cantonale e con i terzi. Detto articolo stabilisce infatti il dovere per i Dipartimenti e i loro servizi di soddisfare le richieste di informazioni tecniche e giuridiche inoltrate dai servizi del Gran Consiglio e in genere un obbligo per l'amministrazione di consegnare ai succitati servizi, in quanto ne sia autorizzata dal Consiglio di Stato, gli atti necessari all'adempimento dei loro compiti. Accanto a queste disposizioni che stabiliscono questo obbligo di collaborazione dell'amministrazione nel rispondere alle possibili esigenze delle commissioni, è data la possibilità al Parlamento, giusta l'art. 98 cpv. 2 lett. a) LGC, di trasmettere un'iniziativa parlamentare generica, accolta nel suo principio dal plenum, al Consiglio di Stato, anziché a una commissione, per l'elaborazione del progetto di legge postulato. Citate le norme che in casu ci interessano e alla luce dell'esperienza di questi ultimi anni, si può dire che v'è collaborazione da parte dell'amministrazione nel fornire alle commissioni le informazioni e gli aiuti necessari segnatamente per l'elaborazione dei progetti parlamentari (iniziative), tenendo conto anche della menzionata possibilità data al plenum di chiedere allo stesso Consiglio di Stato l'elaborazione di detti progetti entro un anno dalla loro accettazione da parte del plenum, quand'anche l'esecutivo vi fosse contrario. Una colla-

borazione con l'amministrazione nel complesso buona, seppure a volte solo dopo qualche insistenza e con tempi di evasione delle richieste non sempre rapidi. Fatica per contro a pienamente concretizzarsi nei fatti la regola, di cui all'art. 136 cpv. 2 LGC, secondo cui il Consiglio di Stato, contemporaneamente alla trasmissione di un messaggio al Parlamento, deve depositare in Segreteria del Gran Consiglio il relativo incarto completo. Sulle possibilità del Consiglio di Stato di potersi esprimere sulle iniziative, esso lo può fare su quelle elaborate con un messaggio entro nove mesi dalla presentazione dell'atto parlamentare e così pure sulle iniziative generiche nel caso in cui il rispettivo progetto fosse elaborato da una commissione (art. 98 cpv. 4 LGC). Quando il compito di elaborare il progetto è stato assegnato all'esecutivo, è con il relativo messaggio che quest'ultimo ha la facoltà di esprimersi. In presenza di progetti dell'esecutivo, la commissione può chiedere di sentire un rappresentante del Governo, che rispettivamente a sua richiesta deve essere sentito (art. 139 cpv. 2 LGC). La presenza in commissione del rappresentante dell'esecutivo si limita in genere ad un sola audizione che è per lui occasione per presentare e difendere quanto proposto dal collegio governativo. Il Consiglio di Stato o in sua rappresentanza il direttore del Dipartimento competente può delegare, con il consenso o su richiesta della commissione, funzionari ad assistere ai lavori commissionali (art. 139 cpv. 3 LGC). In genere non si può dire che vi siano chiusure aprioristiche nei confronti di proposte commissionali di modifica dei progetti governativi, anzi v'è spesso collaborazione sottesa alla ricerca di soluzioni condivise. In caso di divergenze persistenti, il Governo si riserva di ribadire le sue posizioni riproponendo in Gran Consiglio, mediante emendamenti al testo della commissione, quanto proposto nel messaggio governativo.

¹ vedi al riguardo il Rapporto n. 5319-5342 del 14 maggio 2002 della Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio



Regierung und Verwaltungen in Kommissionssitzungen: Basel-Stadt

Eva Gschwind, Parlamentsdienst Basel-Stadt

In Basel-Stadt kann die Unterstützung von Regierung und Verwaltung für das Parlament und seine Kommissionen insgesamt sicher als gut bezeichnet werden. Es wird eine kooperative Gewaltentrennung gepflegt – im beidseitigen Interesse. Die Schaffung eines unabhängigen Parlamentsdienstes 2004 hat das Verhältnis zwischen der Regierung und dem Parlament und seinen Kommissionen nicht spürbar verändert. Gewisse regierungsrätliche Befürchtungen, die Kommissionen könnten neu dominanter oder umtriebiger auftreten, haben sich rasch verflüchtigt. Das 2001 eingeführte System der ständigen Sachkommissionen bringt es mit sich, dass sich zwischen den einzelnen Kommissionen und demjenigen Regierungsmitglied bzw. demjenigen Regierungsmitgliedern, die dem Sachbereich vorstehen, ein langfristiger regelmässiger Austausch ergibt. Es ist fast eine Selbstverständlichkeit, dass das Regierungsmitglied – in Begleitung der zuständigen Verwaltungsvertreter – eine Vorlage zumindest in einer ersten Sitzung vor der Kommission vertritt und für Fragen zur Verfügung steht. In aller Regel erhalten die Kommissionen von Regierung und Verwaltung die notwendigen Informationen sowie zusätzlich gewünschte Auskünfte.

Beizug externer Experten

In Ergänzung zur «offiziellen» Information führen die Kommissionen nicht selten Hearings mit Betroffenen durch bzw. ziehen externe Experten bei. Die Kommissionen haben ein eigenes Budget zur Verfügung (20000 Franken jährlich), das sie nicht zuletzt für Expertengutachten von Drittpersonen einsetzen können. So misstraute die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission im vergangenen Jahr einer Rechtsauskunft des zuständigen Departements zu Mobilfunksendeanlagen. Konkret liess sie von einem Advokaturbüro die Aussage überprüfen (und relativieren), ob der Kanton tatsächlich auf öffentlichem Grund keine geringeren Grenzwerte für Immissionen festlegen kann, als vom Bund vorgeschrieben.

Akteneinsichtsrecht in laufende Geschäfte?

Zu eigentlichen Divergenzen kam es 2008/2009 zwischen einem Regierungsmitglied und der Geschäftsprüfungskom-

mission. Der zuständige Regierungsrat wollte den Verordnungsentwurf zur kantonalen Aufsicht über den Staatsschutz nicht vorlegen mit der Begründung, es handle sich um ein laufendes Geschäft. Die GPK pochte auf ihr Akteneinsichtsrecht; sie könne ihrer Obergerichtsfunktion sonst nicht nachkommen. Erst nach längeren Verhandlungen und schliesslich auf Intervention des Ratsbüros hin wurden der GPK der Verordnungsentwurf und die dazu gehörenden Akten zur Einsicht vorgelegt – nicht ohne Protest des Regierungsrats, der zu dieser Frage ein juristisches Gutachten in Auftrag gab.

In der Regel kompromissbereit

Die Kompromissbereitschaft der Regierung, wenn Kommissionen Änderungsvorschläge zu einer regierungsrätlichen Vorlage vorbringen, variiert; von Kernanliegen rücken Regierung und Verwaltung naturgemäss nicht gerne ab. Nach Möglichkeit zeigen sie sich aber kooperativ. Ein schönes Beispiel ist die Lehrstelleninitiative, bei der die Bildungs- und Kulturkommission einen Gegenvorschlag zur Initiative ansties und dieser von der Exekutive zuhanden des Grossen Rates auch ausgearbeitet wurde. Die Initiative wurde dank dieses Gegenvorschlags zurückgezogen.

Auch die jährlich von der Geschäftsprüfungskommission abgegebenen Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeit von Regierung und Verwaltung werden von diesen mehrheitlich positiv aufgenommen, wie die GPK in ihren letzten beiden Berichten attestiert.

Später Eingang von Vorlagen

Immer mal wieder ein Thema sind die späten Eingänge gewisser grosser Geschäfte sowie von Subventionsvorlagen, die noch schnell vor Ende Jahr durchs Parlament sollten und die Kommissionen unter zeitlichen Druck setzen. Ein weiterer sich wiederholender Kritikpunkt ist, dass Regierung und Verwaltung parlamentarische Vorstösse teilweise zu spät beantworten.



Landrat Basel-Landschaft: Regierung und Verwaltungen in Kommissionssitzungen

Alex Klee-Bölckow, Leiter Parlamentsdienst

Begriffsklärung

«Parlamentsvorlage» bedeutet im Kanton Basel-Landschaft eine parlamentarische Initiative, mit der Landratsmitglieder ausgearbeitete Entwürfe einreichen können für den Erlass, die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsbestimmungen (§ 36 Absatz 1 Buchstabe a Landratsgesetz). Eine parlamentarische Initiative muss von mindestens 12 (von 90) Ratsmitgliedern unterzeichnet sein. Sie wird, falls sie vom Landrat vorläufig unterstützt wird, zur Vorberatung an eine Kommission überwiesen (§36 Absatz 2 LRG). Davor erhält der Regierungsrat Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 53 Absatz 2 Geschäftsordnung).

Welche Möglichkeiten haben die Kommissionen für den Beizug der Verwaltung bei der Ausarbeitung von Parlamentsvorlagen? Wo und wie holen sich parlamentarische Kommissionen das Know-how?

Die Kommission kann für die Vorberatung auswärtige Sachverständige oder – im Einvernehmen mit dem zuständigen Direktionsvorsteher oder der zuständigen Direktionsvorsteherin – Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus der kantonalen Verwaltung beiziehen. (§ 36 Absatz 3 LRG)

Gibt es Probleme beim Beizug der Verwaltung für die Ausarbeitung von Parlamentsvorlagen? Erhalten die Kommissionen von der Regierung und Verwaltung alle notwendigen Informationen?

Das Instrument der parlamentarischen Initiative wird nur sehr selten genutzt, und wenn, dann gibt es i. d. R. keine Probleme beim Beizug der Verwaltung oder externer Fachpersonen.

Welches ist die Rolle der Regierung bei der Ausarbeitung von Parlamentsvorlagen? (Nimmt sie Stellung? Wenn ja, wann?)

Die Kommission unterbreitet das Ergebnis ihrer Beratungen dem Regierungsrat und interessierten Kreisen zur Stellungnahme. (§ 54 Absatz 3 Geschäftsordnung)

Welches ist die Rolle der Regierung bei der Beratung von Regierungsvorlagen in parlamentarischen Kommissionen?

Die in der Sache zuständigen Mitglieder des Regierungsrats nehmen in der Regel an den Kommissionssitzungen teil. Ihnen steht das Antragsrecht zu. Die Regierungsmitglieder können sich durch Sachverständige aus der Verwaltung begleiten oder durch diese im Einverständnis mit dem Kommissionspräsidium vertreten lassen. Die Kommissionen können beschliessen, auf die Teilnahme von Mitgliedern des Regierungsrats zu verzichten. (§ 19 LRG) Den Vorschlägen der Kommissionen gegenüber zeigen sich die Regierungsmitglieder und die Fachleute aus der Verwaltung in der Regel flexibel.

Welches ist die Rolle der Verwaltung bei der Beratung von Regierungsvorlagen in parlamentarischen Kommissionen?

Erfahrungsgemäss versuchen Regierungsmitglieder und Verwaltungs-Fachleute, die Regierungsvorlage so gut wie möglich zu «verkaufen», sind aber kooperativ, wenn die Kommissionen einen anderen Weg wählen und erfüllen die deren Aufträge meist rasch und korrekt.



Die Rolle des Gemeinderats in den Kommissionen des Berner Stadtrats

Daniel Weber, Kommissionssekretär, Ratssekretariat Bern

Der Stadtrat von Bern (Parlament) verfügt seit knapp acht Jahren über ein eigenes, verwaltungsunabhängiges Ratssekretariat. Als fachlich unabhängige und eigenständige Stabsstelle des Parlaments ist das Ratssekretariat direkt dem Stadtrat unterstellt und lediglich in administrativer Hinsicht der Stadtkanzlei zugeordnet. Die wichtigsten Aufgaben der parlamentarischen Stabsstelle umfassen gemäss Pflichtenheft die fachliche Beratung des Stadtrats und seiner Organe (Parlament, Büro, Kommissionen, Finanzdelegation), die administrative Betreuung des Parlaments und seiner Gremien inkl. Protokollführung und die Öffentlichkeitsarbeit. Für die Erfüllung dieser Aufgaben stehen dem Ratssekretariat insgesamt 450 Stellenprozente zur Verfügung, wovon jedoch gegenwärtig aufgrund von personellen Wechsels nur 425 Prozent besetzt sind. Hinzu kommen 150 Stellenprozente für die Protokollführung im Stadtrat und seinen Gremien.

Stadträtliche Kommissionen

Die fachliche Beratung der stadträtlichen Kommissionen und der Kommissionspräsidien sowie das administrative Sitzungsmanagement machen einen beträchtlichen Teil der Arbeit im Ratssekretariat aus. Gegenwärtig verfügt der Berner Stadtrat über die folgenden vier ständigen Kommissionen: Aufsichtskommission, Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS), Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) und Kommission für Bildung, Soziales und Kultur (SBK). Die Kommissionen haben je elf Mitglieder und sind gemäss der Stärke der stadträtlichen Fraktionen zusammengesetzt. Präsidium und Vizepräsidium wechseln jährlich und werden jeweils vom Stadtrat für die Dauer eines Kalenderjahrs gewählt.

Die Zuständigkeiten der parlamentarischen Kommissionen sind in der Gemeindeordnung der Stadt Bern geregelt.¹ Die Sachkommissionen PVS, FSU und SBK sind in erster Linie zuständig für die Vorberatung der gemeinderätlichen Vorlagen (Reglemente, Investitionskredite, Planungen, Volksinitiativen, Abschreibungsanträge) zuhanden des Stadtrats. Zudem prüfen sie jährlich das Produktgruppenbudget und den Jahresbericht und diskutieren die Fi-

nanz- und Aufgabenplanung des Gemeinderats, die vom Parlament zur Kenntnis genommen wird. Darüber hinaus begleiten die Sachkommissionen die ihnen zugewiesenen Direktionen und Dienststellen der Stadtverwaltung im Sinne eines «politischen Controllings» und lassen sich regelmässig von den zuständigen Regierungsmitgliedern über die wichtigsten Geschäfte ihrer Direktionen informieren. Über die Mittelzuteilung in Form von Globalkrediten und die Festlegung von Steuerungsvorgaben steuern sie die Tätigkeit der Verwaltung, stellen dem Stadtrat Anträge zu den behandelten Sachgeschäften und haben die Möglichkeit, eigene parlamentarische Vorstösse einzureichen.

Eine spezielle Rolle kommt der Aufsichtskommission (AK) zu. Sie überwacht die Geschäftsführung der Verwaltung und der städtischen Anstalten auf Ordnungs- und Rechtmässigkeit und kann auf Antrag der zuständigen Sachkommission die Geschäftsführung bestimmter Direktionen oder Dienststellen im Allgemeinen oder im Einzelfall untersuchen. Die AK bestimmt im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung autonom über die Praxis der parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Zudem prüft sie jährlich Budget und Rechnung der ausgelagerten Betriebe (Stadtbauten, ewb, BERNMOBIL) und behandelt deren parlamentarische Geschäfte. Während die drei Sachkommissionen nur in Ausnahmefällen eigene Vorlagen an den Stadtrat erarbeiten und vorwiegend gemeinderätliche Geschäfte beraten, unterbreitet die AK dem Parlament regelmässig eigene Geschäfte und Anträge (Revision Geschäftsreglement, Kommissionsberichte, Mandat externe Revisionsstelle).

Zusammenarbeit mit Gemeinderat und Verwaltung

Die Gemeindeordnung verpflichtet die Mitglieder des Gemeinderats, an den Sitzungen der vorberatenden Kommissionen teilzunehmen.² Die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte vertreten ihre Stadtratsgeschäfte in der zuständigen Sachkommission oder in der AK und begründen den Antrag des Gesamtgemeinderats. In der Regel werden sie dabei von den verantwortlichen Fachleuten aus der Verwaltung be-

gleitet und unterstützt. Änderungsanträge werden weitgehend in Anwesenheit der Regierungs- und Verwaltungsvertretung diskutiert und verabschiedet. Die Vorbereitung der Anträge für die Parlamentssitzungen erfolgt durch das Ratssekretariat, das bei Bedarf auf das Fachwissen der Verwaltung zurückgreifen kann und von den zuständigen Experten beispielsweise im Finanzbereich oder in der Planung unterstützt wird. Die Verwaltung begründet zwar bei der Beratung von Sachgeschäften primär die gemeinderätliche Vorlage, ist aber in der Regel auch an der Erarbeitung von Änderungen und Ergänzungen beteiligt, sofern solche von der Kommission beschlossen werden.

Interne Traktanden wie Sitzungsplanung, Öffentlichkeitsarbeit oder parlamentarische Vorstösse werden von den Kommissionen grundsätzlich unter Ausschluss des Gemeinderats behandelt. Zuständig für die Vorbereitung der Geschäfte und den Vollzug der Beschlüsse ist das Kommissionspräsidium, wobei die fachlichen und administrativen Arbeiten durch das Sekretariat ausgeführt werden. Zusätzlich gibt die Gemeindeordnung allen parlamentarischen Kommissionen die Möglichkeit, den Gemeinderat von den Sitzungen zu dispensieren oder die Geschäftsbehandlung in besonderen Fällen ohne Gemeinderatsvertretung durchzuführen. Dies geschieht jedoch nur sehr selten. Allerdings wird in einzelnen Fällen die Beschlussfassung der Kommission auch zu gemeinderätlichen Vorlagen im internen Kreis vorgenommen und es gibt Bestrebungen, die Geschäftsbehandlung im Sinn einer deutlicheren Gewaltentrennung in eine gemeinsame Fragerunde mit Gemeinderat und Verwaltung und eine kommissionsinterne Beratung mit Beschlussfassung aufzuteilen. Der Gemeinderat allerdings ist der Ansicht, dass eine gemeinsame materielle Beratung seiner Sachvorlagen notwendig ist.

Neben den vier ständigen stadträtlichen Kommissionen gibt es mit der Agglomerationskommission (AKO) eine weitere, nicht ständige Kommission mit neun Mitgliedern. Die AKO verfolgt im Auftrag des Stadtrats die regional- und agglomerationspolitische Entwicklung und vertritt die Interessen des Parlaments in Vernehmlassungen zu den betreffenden Vorlagen. Da die Pflege der städtischen Aussenbezie-

¹ Gemeindeordnung (GO) der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998, Art.71-80.

² Die Teilnahme des Gemeinderats an den Kommissionssitzungen ist in Art. 80 GO geregelt.

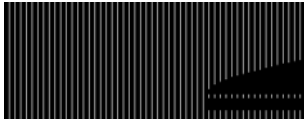


hungen zum Kanton und zu den Regionsgemeinden im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats liegt und er überdies die Vertretung der Stadt in den interkommunalen und regionalen Gremien (Planung, Verkehr, Kultur) wahrnimmt, ist die AKO auf eine enge Zusammenarbeit mit der Regierung und den Fachabteilungen der Verwaltung angewiesen. Der Gemeinderat erstattet der Kommission zweimal jährlich Bericht zur Agglomerationspolitik, einmal davon schriftlich zuhänden des Parlaments.

Parlamentarische Initiativen

Wie die AK verfügt auch die nicht ständige AKO über ein wesentlich grösseres eigenes Tätigkeitsfeld als die drei Sachkommissionen. Sie führt Tagungen und Informationsveranstaltungen für Parlamente durch und verfasst eigene Stellungnahmen und Berichte, davon jährlich einen Tätigkeitsbericht an den Stadtrat. Zuständig für Organisation und Ausführung ist das Kommissionssekretariat, das mit 10 Stellenprozenten dotiert ist. Es erfüllt seine Aufgaben eigenständig, nutzt dabei aber auch das Fachwissen der Verwaltung nicht nur der Stadt, sondern auch des Kantons und anderer Gremien. Zur Abklärung von spezifischen juristischen Fragen kann die AKO auch Gutachten von externen Fachleuten erstellen lassen und wie die übrigen Kommissionen verwaltungsunabhängige Experten zur Geschäftsberatung beiziehen. Die notwendigen Mittel werden vom Parlament bereitgestellt.

Gegenwärtig ist die AKO mit der Ausarbeitung einer eigenen Gesetzesvorlage befasst, die auf eine Parlamentarische Initiative im Stadtrat vom Oktober 2009 zurückgeht. Dem Parlament (und den Stimmberechtigten) soll eine Teilrevision der Gemeindeordnung unterbreitet werden, welche die Kompetenz zur Übertragung von Aufgaben an die Regionalkonferenz Bern-Mittelland dem Stadtrat unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung zuweist. Die Ausarbeitung der Abstimmungsvorlage erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei, die den Gemeinderat im Ausschuss der Kommission vertritt. Grundsätzlich sieht die Gemeindeordnung eine Mitwirkung des Gemeinderats bei der Behandlung von Parlamentarischen Initiativen vor. Er gibt eine formelle Stellungnahme allenfalls mit einem eigenen Antrag zuhänden der Kommission und des Stadtrats ab und kann diese in der städtischen Kommission vertreten. In dieser Hinsicht ist die Zusammenarbeit von Parlament, Kommission und Regierung abschliessend geregelt.



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

Aarau, im Februar 2010

**Voreinladung zur Jahresversammlung 2010
der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)**

Sehr geehrte Damen und Herren

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

Der Grosse Rat des Kantons Aargau freut sich, Sie zu dieser Versammlung einladen zu dürfen, die am **10. und 11. September 2010** in Aarau durchgeführt wird.

Der Hauptteil der Jahresversammlung am **Samstag, den 11. September 2010** (ca. 10 Uhr bis 12.30 Uhr, mit anschliessendem Apéro riche), ist folgendem Thema gewidmet:

"Metropolitanregionen - eine neue parlamentarische Herausforderung"

Als Referenten sprechen Prof. Dr. Daniel Kübler vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und Regierungsrat Dr. Markus Notter (ZH), Präsident des Metropolitanraums Zürich. Auf dem von Ständerat Claude Janiak moderierten Podium diskutieren Regierungsrat Dr. Urs Hofmann (AG), Alt-Nationalrat Prof. Remigio Ratti (TI), Herrn Guy Mettan (GE), Präsident des Grossen Rates des Kantons Genf, Grossrat Dr. Heinrich Ueberwasser (BS). Wir freuen uns auf eine interessante Diskussion.

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. Am **Freitagabend, den 10. September 2010**, wird ein Kulturprogramm mit anschliessendem Nachtessen auf Schloss Lenzburg angeboten.

Mit dieser Voranzeige kündigen wir diese Veranstaltung bereits heute an und bitten Sie, sich den Termin vorzumerken. Sie werden die definitive Einladung samt ausführlichem Programm und Anmeldetalon im Juni erhalten. Wir heissen Sie schon heute herzlich im Kanton Aargau willkommen!

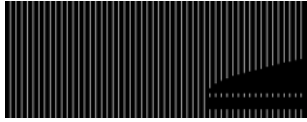
Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der SGP

Die Vizepräsidentin des Grossen Rats
des Kantons Aargau

Ständerat Claude Janiak

Patricia Schreiber-Wegmann



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

Aarau, février 2010

**Annnonce de l'Assemblée générale annuelle 2010 de la
Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)**

Madame, Monsieur,

Cette année, la Société suisse pour les questions parlementaires tiendra son Assemblée générale annuelle dans le canton d'Argovie.

Le Grand Conseil du canton d'Argovie a le plaisir de vous convier à cet événement qui aura lieu les **10 et 11 septembre 2010** à Aarau.

La partie formelle de la manifestation se déroulera le **samedi 11 septembre 2010** de 10 h 00 à 12 h 30 (suivie d'un apéritif dînatoire) et sera consacrée au thème suivant:

«Régions métropolitaines: un nouveau défi pour les parlements»

Elle débutera par des exposés présentés par M. Daniel Kübler, professeur à l'Institut de science politique de l'Université de Zurich, et par M. Markus Notter, conseiller d'État zurichois et président de la zone métropolitaine de Zurich. Ensuite aura lieu un débat animé par le conseiller aux États Claude Janiak, et auquel participeront M. Urs Hofmann, conseiller d'État argovien, M. le professeur Remigio Ratti, ancien conseiller national tessinois, M. Guy Mettan, président du Grand Conseil genevois et M. Heinrich Ueberwasser, député au Grand Conseil de la ville Bâle. La discussion s'annonce passionnante!

L'Assemblée générale de la SSP permettra en outre un échange informel de points de vue et d'informations entre présidents des conseils, députés et collaborateurs des services des parlements issus de toute la Suisse. De plus, **le soir du vendredi 10 septembre 2010**, un programme culturel vous sera proposé, suivi d'un repas, au château de Lenzbourg.

Nous vous indiquons dès maintenant la date de l'Assemblée 2010 afin que vous puissiez d'ores et déjà réserver ces deux jours. L'invitation définitive, le programme complet et le formulaire d'inscription vous parviendront au mois de juin.

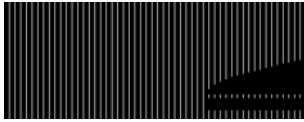
Nous réjouissant d'avance de vous accueillir en Argovie, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Le président de la SSP

La vice-présidente du Grand Conseil
du canton d'Argovie

Claude Janiak, conseiller aux États

Patricia Schreiber-Wegmann



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

Aarau, febbraio 2010

**Invito preliminare all'Assemblea generale annuale 2010
della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)**

Gentili Signore, egregi Signori,

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

Il Gran Consiglio del Cantone di Argovia ha il piacere di invitarvi a questa manifestazione indetta per i giorni **10 e 11 settembre 2010** ad Aarau.

Il momento centrale della manifestazione sarà l'incontro di **sabato 11 settembre 2010** dalle 10 alle 12.30 (seguirà un ricco aperitivo) con tema:

"Regioni metropolitane - una nuova sfida parlamentare"

All'Assemblea interverranno come relatori Daniel Kübler, professore dell'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo e il consigliere di Stato Markus Notter (ZH), presidente di «Metropolitanraum Zürich». Alla tavola rotonda moderata dal consigliere agli Stati Claude Janiak parteciperanno il consigliere di Stato di Argovia Urs Hofmann, l'ex consigliere nazionale Professore Remigio Ratti (TI), Guy Mettan, presidente del Gran Consiglio del Cantone di Ginevra e il deputato del Gran Consiglio di Basilea, Heinrich Ueberwasser. La discussione si preannuncia interessante!

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 delle Camere, i deputati e i collaboratori dei servizi parlamentari provenienti dall'intera Svizzera. Per la serata di **venerdì 10 settembre 2010** sono previsti un programma culturale e una cena al castello di Lenzburg.

Vi segnaliamo con tempestività la data dell'Assemblea 2010, affinché possiate sin d'ora prenotare questi due giorni. L'invito definitivo con modulo d'iscrizione e il programma completo vi saranno trasmessi a giugno.

Rallegrandoci sin d'ora di potervi accogliere numerosi nel Cantone di Argovia, vi porgiamo i nostri più distinti saluti.

Il presidente della SSP

La vicepresidente del Gran Consiglio
del Cantone di Argovia

Claude Janiak, consigliere agli Stati

Patricia Schreiber-Wegmann



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

Patrick Trees, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@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

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@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, Ratschreiber, 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

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 350 10 52, F: 026 305 10 49, E: HayozMi@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

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

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

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Ratshaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratschreiber, 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

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@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

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, 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: parlement@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

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33, 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



Stadt Kreuzlingen

Silvano Castioni, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30, E: silvano.castioni@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Vanessa Benitez Santoli, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de Ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: vanessa.benitez@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

Marion Engeler, Leiterin Stv. Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: marion.engeler@zuerich.ch.

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

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

Kassiererin

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

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

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

Daniel Reuter, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

