

März 2011 – Nr. 1 – 14. Jahrgang
Mars 2011 – No. 1 – 14^{ème} année
Marzo 2011 – No. 1 – 14^o anno



PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen
Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires
Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

**Stellung der Parlamente in revidierten Verfassungen
Statut des parlements dans les constitutions révisées**

MITTEILUNG

Kanton Bern



Editorial: Die Stellung der Parlamente in revidierten Verfassungen	Seite 3
Schwerpunkt – Le thème – Il tema Die Stellung der Parlamente in revidierten Verfassungen Statut des parlements dans les constitutions révisées	
Roger Nobs: Die Parlamente in den totalrevidierten Kantonsverfassungen – eine Übersicht	Seite 4
René Rhinow/Martin Graf: Auswirkungen der Totalrevision der Bundesverfassung auf das Parlament	Seite 9
Benoît Morier-Genoud: Le Grand Conseil fribourgeois dans la Constitution fribourgeoise de 2004	Seite 12
Thomas Dähler: Auswirkungen der neuen Basler Verfassung auf das Parlament	Seite 16
Georg Wanner: Stellung und Organisation des Kantonsrates in der Verfassung des Kantons St. Gallen	Seite 18
Patrick Barandun: Die Stellung des Grossen Rates des Kantons Graubündens in der revidierten Kantonsverfassung	Seite 22
Janelise Pug: Constitution neuchâteloise 2000: Nouvelles compétences du parlement, améliorations et précisions apportées par la nouvelle Constitution	Seite 25
Emanuel Brügger/Moritz von Wyss: Parlament und konstruktives Referendum: Aktuelle Diskussion im Kanton Zürich	Seite 29
Mitteilung Kanton Bern: Totalrevision des Parlamentsrechts	Seite 31
Ankündigungen – Informations – Informazione Forum der Parlamentsdienste – Forum des services parlementaires – Forum dei servizi parlamentari	Seite 33
Jahresversammlung 2011 – Assemblée annuelle 2011 – Assemblea annuale 2011	Seite 35
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti Vorstand SGP	Seite 37

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>



Die Stellung der Parlamente in revidierten Verfassungen

Die Kantonsverfassungen gelten als verfassungsrechtliche Keimzellen, an der sich die Bundesverfassung oftmals inspiriert hat. In Bezug auf das Parlament jedoch dürfte, abgesehen von der Bundesverfassung und den Parlamentserlassen von 1848 und 1850, die Tendenz eher umgekehrt verlaufen sein. Insbesondere im 20. Jahrhundert ist die Bundesversammlung seit der Mirage-Affaire 1963 Schrittmacher für Parlamentsreformen.

Eine Gelegenheit dies zu ändern, waren unter anderem die verschiedenen Totalrevisionen von kantonalen Verfassungen in den letzten 10 Jahren. Grund genug, dieses Thema im Mitteilungsblatt aufzuwerfen und Bilanz zu diesen Revisionen in Bezug auf die Stellung der kantonalen Parlamente zu ziehen.

Die Verfassungen bilden den Rahmen, in welchem sich die Parlamente und ihr Verfahren entwickeln können und Parlamentsreformen auf Gesetzesstufe möglich werden. Wie René Rhinow und Martin Graf in ihrem Beitrag aufzeigen, ist von Bedeutung, dass die Parlamente das Zepher frühzeitig in die Hand nehmen und gegen die Opposition der Regierung Revisionen durchsetzen müssen. Nur so kann die Basis für grundsätzliche Reformen auf Verfassungsstufe gelegt werden. Auch im Kanton Graubünden wurde der Grundstein für eine Parlamentsreform vor der Totalrevision gelegt. Patrick Barandun beurteilt in seinem Bericht die Stellung des Grossen Rates im Kanton Graubünden als durch die Totalrevision der Kantonsverfassung gestärkt.

Die Totalrevisionen der Kantone standen vor allem im Zeichen der sanften Reformen der Volksrechte und der Anpassungen der Finanzordnung. Auf der einen Seite wurden unter anderem obligatorischen

Gesetzesreferenden abgeschafft, auf der anderen Seite wurden Finanzkompetenzen im Sinne des New Public Managements korrigiert. Des Weiteren wurden kantonale Parlamente im Lichte einer erhofften Effizienzsteigerung verkleinert.

Einer Verkleinerung des Grossen Rates stimmte auch das Basler Stimmvolk zu. Thomas Dähler stellt in seinem Beitrag der Basler Verfassungsrevision jedoch ein ernüchterndes Zeugnis aus. Insgesamt sieht er die Stellung des Grossen Rates geschwächt und die Exekutivdominanz gestärkt. Auch aus dem Beitrag von Georg Wanner zur St.Galler Verfassung kann eine Ernüchterung gegenüber der Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrates herausgelesen werden, insbesondere auch weil das Präsidium des Kantonsrates die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Reduktion nun laufend evaluieren will. Des Weiteren reduzierte auch der Kanton Freiburg die Mitgliederzahl seines Grossen Rates. Auf der anderen Seite stärkte man aber seine Unabhängigkeit, verselbständigte das Sekretariat und führte das parlamentarische Instrument des «Auftrages» an die Regierung ein, wie die Zusammenstellung von Benoît Morier-Genoud aufzeigt. Im Kanton Zürich stand die Totalrevision vor allem im Zeichen der Volksrechte und der Änderung des Gerichtssystems. Auch diese neue Verfassung ist eher exekutivstaatlich geprägt. Der Beitrag von Emanuel Brügger und mir versucht anhand des neu eingeführten konstruktiven Referendums darzulegen, dass nicht nur der Erlass einer neuen Kantonsverfassung für die Stellung der kantonalen Parlamente von Bedeutung ist, sondern auch die nachfolgende Entwicklung der Praxis.

Gesamthaft betrachtet ist es vielleicht noch zu früh, eine abschliessende Bilanz

über die Totalrevisionen zu ziehen. Es sei aber vermerkt, dass sich die kantonalen Parlamente von der Bundesversammlung durchaus inspirieren lassen dürfen. Die kantonalen Parlamente müssen eine starke institutionelle Stellung fordern, damit sie ihre Aufgaben, insbesondere ihre Aufsichtsaufgaben gegenüber der Regierung und ihre politische Kompromissfindungsfunktion wahrnehmen können. Stärker als im Bund ist das Übergewicht der Regierungen durch deren Professionalität in den Kantonen prägend. Eine allein exekutivstaatlich geprägte Politik aber führt längerfristig zu einem verzerrten Gefüge zwischen den Gewalten, wie Max Imboden in seinem Helvetischen Malaise von 1964 beschreibt, und führt kaum zu einer Stärkung der Parlamente und damit der Demokratie.

Moritz von Wyss
Sekretär SGP/Leiter Parlamentsdienste
Kantonsrat Zürich



IMPRESSUM

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

Sekretär der Gesellschaft: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07
Sekretariat und Vertrieb: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 99 44

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

Produktion: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist
Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2011.

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@parl.admin.ch).

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

Secrétaire de la Société: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tél. 043 259 20 07

Sekretariat et distribution: Sekretariat CIP, Services du Parlement, 3003 Bern, Tél. 031 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 031 322 98 04

Production: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2011.

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@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07

Segretariato e distribuzione: Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tel. 031 322 98 04

Produzione: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2011.

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@parl.admin.ch).



Die Parlamente in den totalrevidierten Kantonsverfassungen – eine Übersicht

Dr. iur. Roger Nobs, Leiter Kanzleidienste, Kantonskanzlei von Appenzell Ausserrhoden

1. Einleitung

Ein wichtiger Teil der von der Bundesverfassung ausdrücklich anerkannten Eigenstaatlichkeit der Kantone bildet die kantonale Verfassungsautonomie (Art. 1, 3 und 44 ff. BV). Auf ihr basieren 26 selbständige Normengebäude (Art. 51 BV).¹ Entsprechend hat sich auch nach der Gründung des Bundesstaates eine vielfältige und lebendige kantonale Verfassungstradition erhalten. Diese Tradition hat in den vergangenen Jahren gar eine neue Dynamik entfaltet und etliche totalrevidierte Kantonsverfassungen hervorgebracht. Der Bereich der Behördenorganisation verspricht besonders aufschlussreiche Einblicke in die «Verfassungslandschaft Schweiz», geniessen die Kantone hier doch ausgeprägte rechtliche Freiheiten. Der vorliegende Beitrag untersucht die Stellung der kantonalen Parlamente unter den neuen Kantonsverfassungen. Dabei konzentriert er sich auf die jüngeren, in den «Nuller-Jahren» erfolgten Totalrevisionen.² Einer kurzen Bestandesaufnahme zum Stand der kantonalen Erneuerungsprozesse (2.) folgen einige Bemerkungen zur Rolle der Parlamente in den Revisionsverfahren (3.). Daran schliesst ein Überblick über die Stellung der Parlamente in ausgewählten Sachbereichen an (4.). Den Schluss macht eine kurze Würdigung (5.).

2. Reformprozess und -stand

In den 1960er Jahren läuteten Ob- und Nidwalden den Beginn einer Phase von Gesamterneuerungen ein. Diese Entwicklung intensivierte sich in den 1980er Jahren.³ Hervorzuheben ist hierbei die Verfassung des Kantons Aargau, die den anderen Projekten dieses Jahrzehnts wichtige Impulse vermittelte. Einen weiteren Meilenstein setzte der Kanton Bern im Jahre 1993.⁴ Seine totalrevidierte Verfassung übernahm für die späteren Reformen in den Kantonen, aber auch im Bund eine eigentliche Schrittmacherfunktion. Im Zuge oder nach der Totalrevision der BV folgten neun weitere Kantone praktisch im Jahresrhythmus.⁵ Zurzeit befinden sich zwei Verfassungen in Totalrevision. Im Kanton Schwyz hat der Kantonsrat einen Entwurf verabschiedet.⁶ Die Volksabstimmung findet am 15. Mai 2011 statt. Im Kanton Genf befindet sich ein Vorentwurf des Verfassungsrates in der Vernehmlassung.⁷

3. Die Rolle der Parlamente in den Revisionsprozessen

Aufschlussreich für die Stellung eines kantonalen Parlamentes ist auch die Rolle, die es im Revisionsprozess selbst gespielt hat. Markant ist zunächst, dass kein einziger Reformprozess aus dem Volk in Form einer Volksinitiative angestossen wurde. Weit aktiver waren in dieser Beziehung die Parlamente. In allen untersuchten Kantonen gingen die Totalrevisionen auf

parlamentarische Vorstösse zurück. In der Waadt und in Luzern führten Parlamentsdebatten zu regierungsrätlichen Vorlagen. Diese scheiterten in einem ersten Anlauf in der parlamentarischen Beratung. Erst in einem zweiten Anlauf führten erneute Vorstösse aus dem Parlament zum Erfolg.⁸ In sieben Kantonen entschieden die Stimmberechtigten anlässlich der Vorabstimmung auch über das Vorgehen zur Erarbeitung einer neuen Verfassung.⁹ Drei Kantone setzten einen Verfassungsrat ein (FR, VD, ZH).¹⁰ Vier weitere übertrugen die Vorarbeiten dem Kantonsparlament (NE, SG, SH, LU). In Graubünden und Schwyz¹¹ zeichnete die geltende Kantonsverfassung das Verfahren auf dem parlamentarischen Weg vor, während die Verfassung von Basel-Stadt den Verfassungsrat festschrieb. Eine Mehrheit der Kantone übertrug also der Legislative die Verantwortung für den Revisionsprozess. Die Parlamente bestimmten damit nicht nur den Inhalt der neuen Verfassungen, sondern entschieden auch weitgehend über die Ausgestaltung des Vorverfahrens und insbesondere über den Einbezug von Regierung und Verwaltung. Einzig in Graubünden und Luzern setzten die Regierungen Verfassungskommissionen ein, welche zuhanden der Exekutive arbeiteten. In der Lehre wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Vorverfahren in Graubünden praktisch unter Ausschluss des Parlaments und seiner Mitglieder abgewickelt wurde. Dies kann als Ausdruck eines politischen Gefälles zwischen Exekutive und Legislative gedeutet werden.¹² Im Kontext der kantonalen

¹ Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBL 1997 124 f.

² Für eine detaillierte Analyse sei auf die reiche neuere Literatur zum kantonalen Verfassungsrecht verwiesen. Einen guten Überblick vermitteln die Literaturverzeichnisse bei PAUL RICHLI/FRANZ WICKI (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, XIX ff. (zit. Komm. KV LU), bei ISABELLE HÄNER et al. (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, XVII ff., (zit. Komm. KV ZH), oder die Literaturübersichten zu den Einzelbeiträgen im Neuen Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, hrsg. von Denise Buser, Basel 2008 (zit. Handbuch KV BS).

³ Mit den Verfassungen der Kantone Aargau (1980), Basel-Landschaft und Uri (1984), Solothurn (1986), Thurgau (1987) und Glarus (1988).

⁴ Ihm folgten Appenzell Ausserrhoden (1995) und das Tessin (1997).

⁵ Neuenburg (2000), St.Gallen (2001), Schaffhausen (2002), Waadt und Graubünden (2003), Freiburg (2004) Zürich und Basel-Stadt (2005), Luzern (2007).

⁶ www.verfassung-sz.ch.

⁷ www.unenouvelleconstitutionpourgeneve.ch

⁸ Vgl. für den Kanton Luzern FRANZ WICKI, Vorgeschichte der neuen Kantonsverfassung, in: RICHLI/WICKI, Komm. KV LU (Fn. 2), N. 2 (zit. Vorgeschichte).

⁹ In NE, SG, SH, VD, FR und BS sah die geltende Verfassung vor, dass sich das Volk anlässlich der Vorabstimmung auch zur Frage zu äussern hatte, ob die Totalrevision dem Parlament oder einem Verfassungsrat anzuvertrauen sei. In Zürich (kurz vor der Grundsatzabstimmung) und Luzern (gleichzeitig mit der Vorabstimmung) wurde die bestehende Revisionsordnung geändert. Zürich sah anstelle einer parlamentarischen Ausarbeitung einen Verfassungsrat vor. Luzern ging den entgegengesetzten Weg. Insofern hatten also auch in ZH und LU die Stimmberechtigten über das Verfahren zu entscheiden.

¹⁰ Zur Frage Verfassungsrat oder parlamentarische Ausarbeitung vgl. ANDREAS AUER, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, in: BMT Bänziger, Mengiardi, Toller&Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur ab 2006 (zit. KV GR), S. 1 ff., N. 5 ff. (zit. KV GR); JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Un regard extérieur, FZR Sondernummer 2005, Die neue freiburgische Verfassung, 49 ff. (zit. Regard), N. 2.

¹¹ Wobei § 104 f. der geltenden KV SZ unterscheiden, ob die Totalrevision mittels Volksinitiative oder auf dem parlamentarischen Weg eingeleitet wurde. Im ersten Fall ist ein Verfassungsrat zu wählen. Beschluss der Kantonsrat eine Totalrevision, so wird er mit der Ausarbeitung der neuen Verfassung betraut.

¹² Vgl. AUER, KV GR (Fn. 10), N. 5 ff. Hinzu kommt, dass die Verfassungskommission durch ein Mitglied des Regierungsrates präsiert wurde.



Reformprozesse ist Graubünden aber die Ausnahme, welche die Regel bestätigt. So besetzten in Luzern Angehörige der im Grossen Rat vertretenen Parteien einen Viertel der Sitze in der Verfassungskommission.¹³ Während seiner Arbeit wurde das Gremium mit einer Fülle von parlamentarischen Vorstössen zur Totalrevision der Verfassung konfrontiert.¹⁴ Das Parlament begleitete den Verfassungsprozess also sehr eng. In St.Gallen setzte der Grosse Rat auf eine breit abgestützte, nicht nur aus Parlamentariern bestehende Verfassungskommission und auf eine relativ starke Einbindung der Regierung. So arbeitete eine gemischte Arbeitsgruppe aus Verfassungskommission, Regierungsrat und Verwaltung einen formulierten Vorentwurf aus. Nach der Vernehmlassung verfasste eine paritätisch aus Verfassungskommission und Regierungsrat zusammengesetzte «Konvergenzgruppe» einen Entwurf zuhanden der beiden Gremien.¹⁵ In Schaffhausen ergänzten 30 Nicht-Parlamentarier eine Spezialkommission des Grossen Rates. Allerdings hatte diese 45-köpfige Verfassungskommission nur konsultative Funktion. Formell wurden die Entwürfe durch die 15 Mitglieder der Spezialkommission verabschiedet. Bezüglich Einbindung der Regierung wählte die Spezialkommission einen Mittelweg. Ausgangspunkt für ihre Arbeit war ein Grundlagenpapier der Verwaltung. Die Verfassungskommission erarbeitete dann aber einen eigenen Entwurf. Vertreter des Regierungsrates und der Verwaltung nahmen an den Plenumsitzungen der Verfassungskommission mit Antragsrecht teil.¹⁶ Auch im Kanton Schwyz setzte der Kantonsrat eine besondere parlamentarische Kommission aus 15 Mitgliedern des Kantonsrates und zwölf Vertreterinnen und Vertretern der Bevölkerung ein.¹⁷ Im Unterschied zu St.Gallen oder Schaffhausen arbeitete die Verfassungskommission den Verfassungsentwurf aber weitgehend eigenständig aus und verzichtete auf Vorarbeiten des Regierungsrates.¹⁸ Dieser war in die Arbeit der Verfassungskommission

auch nicht direkt miteinbezogen. Seine Mitwirkung im Vorverfahren beschränkte sich auf die Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die Verfassungskommission nahm lediglich die Dienste zweier Verwaltungsjuristen im Verfassungssekretariat in Anspruch. Auch in Neuenburg war das gesamte Vorverfahren stark durch den Grossen Rat geprägt. Die Verfassungskommission bestand ausschliesslich aus Mitgliedern des Parlaments, begleitet durch Experten und Vertreter der Verwaltung bzw. der Regierung.

In allen Kantonen mit Einbezug des Parlaments schlossen jeweils zwei Lesungen im Plenum den Erarbeitungsprozess ab.

4. Die Stellung der Parlamente in den neuen Verfassungen

A. Vorbemerkung

Die Stärkung der Parlamente gegenüber den Regierungen kann ohne weiteres als eines der grossen Themen der jüngsten Verfassungsrevisionen bezeichnet werden.¹⁹ In jedem der untersuchten Kantone schien dieses Anliegen prominent auf. Unter dem Gesichtspunkt der Innovationskraft der kantonalen Verfassungsgebungen verliefen die Bemühungen um eine Stärkung der Parlamente in ziemlich engen Bahnen. Obwohl die Behördenorganisation zu den klassischen Materien kantonalen Verfassungsautonomie gehört, zeigen die untersuchten Kantone ein wesentlich einheitlicheres Bild als etwa bei den Volksrechten oder den Staatsaufgaben. Im Folgenden soll die Stellung der Kantonsparlamente anhand einiger ausgewählter Sachbereiche kurz skizziert werden.

B. Systematik und Kennzeichnung

Die neuen Kantonsverfassungen zeichnen sich durch eine übersichtliche und klare Systematik aus. Gleichzeitig brachten die Totalrevisionen in Erscheinungsbild und Aufbau eine starke Vereinheitlichung.²⁰

Von dieser Entwicklung blieb auch der Behördenteil nicht unberührt. Unverkennbar ist die Prägung durch die Verfassung des Kantons Aargau. Der Bund und sämtliche Kantone orientieren sich an deren klarer Systematik. Diese ist geprägt durch die Trennung von Volksrechten und Kantonsbehörden in je eigenen Kapiteln²¹ und die ebenso einfache wie logische Strukturierung des Behördenteils. Allgemeine Bestimmungen leiten das Kapitel ein, gefolgt von Abschnitten über das Parlament, die Regierung und Verwaltung sowie über die Rechtspflegebehörden. Diese Grundstruktur erweitern einzelne Kantone in spezifischer Weise. So führt Neuenburg einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen des Grossen Rates zum Staatsrat. Schaffhausen widmet der Aufgabenübertragung vom Parlament auf die Regierung oder auf Dritte ein eigenes Kapitel, während Graubünden die Ausübung der Mitwirkungsrechte im Bund besonders herausstreicht. Bemerkenswert ist die unterschiedliche Reglungsdichte. Sie reicht von lediglich sechs Bestimmungen über den Grossen Rat des Kantons St.Gallen bis zu 21 Artikeln in der Waadt und in Basel-Stadt. Den Detaillierungsgrad der Bundesverfassung (26 Artikel) erreicht aber kein Kanton. Interessant ist auch, dass die KV LU, die nur gerade 88 Paragraphen zählt, nicht weniger als 15 Bestimmungen seinem Parlament widmet.

Die Kennzeichnung der obersten kantonalen Behörden durch je eine einleitende Norm geht ebenfalls auf die KV AG zurück. Der Bund hat dieses Konzept für die Bundesversammlung in Art. 148 BV übernommen.²² Bis auf Neuenburg und St.Gallen folgen alle Verfassungen diesem Pfad und versehen ihre Parlamente mit einem einleitenden Prädikat. Zum Teil wird das Parlament ebenfalls als «oberste Gewalt»²³ oder «oberste Behörde»²⁴ bezeichnet. Gewisse Kantone heben stattdessen typische Funktionen besonders hervor.²⁵ All diesen Kennzeichnungen gemein ist das dahinter stehende Grundverständnis. Den Parlamenten wird zwar eine politi-

¹³ Drei der fünf Delegierten waren denn auch aktive Grossräte. Vgl. Wicki, Vorgeschichte (Fn. 8), N. 8.

¹⁴ Vgl. hierzu die Übersicht auf www.neueverfassung.lu.ch/index/parlamentarische_vorstoesse.htm

¹⁵ Vgl. Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, Amtsblatt des Kantons St.Gallen Nr. 4a/2000, S. 270 ff.

¹⁶ Vgl. hierzu Reto Dubach, Werdegang der neuen Verfassung, in: Reto Dubach et al. (Hrsg.), Verfassung des Kantons Schaffhausen – Kommentar, Schaffhausen 2004 (zit. Komm. KV SH), S. 1 ff., 8 f.

¹⁷ Bericht und Vorlage der Verfassungskommission vom 17. Dezember 2009, S. 17.

¹⁸ Der Verfassungskommission lag lediglich ein umfangreicher Grundlagenbericht einer kleinen Arbeitsgruppe des Justizdepartementes vor. Vgl. Grundlagenbericht KV-Revision, Totalrevision der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 15. September 2004.

¹⁹ Vgl. auch Aubert/Mahon, Regard (Fn. 10), N. 16.

²⁰ Vgl. hierzu Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 2009, S. 1 ff., (zit. Gemeinsamkeiten), S. 8 f.

²¹ Die Verfassungen von OW, NW und JU integrierten die Volksrechte noch im Organisationsteil.

²² «Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.»

²³ SH, GR.

²⁴ VD, FR.

²⁵ So etabliert die KV ZH den Kantonsrat als «verfassungsgebende und gesetzgebende Gewalt». KV LU: «Der Kantonsrat ist die gesetzgebende Behörde und führt die Oberaufsicht». Ähnlich die KV BS und KV SZ: «Der Grosse Rat ist die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons.»



sche und rechtliche Überordnung gegenüber den Regierungen zugestanden,²⁶ allerdings nicht im Sinne einer generellen Suprematie der Legislative. Regierung wie Parlament leisten vielmehr einen je eigenen Beitrag zur Staatsleitung, der durch das jeweils andere Organ nicht beizubringen ist. Sie sind einander zugeordnet und gegenseitig zu Koordination und Kooperation verpflichtet. Dieses kooperative Gewaltenteilungsverständnis hat sich mit den jüngsten Totalrevisionen nun auch positivrechtlich als gemeineidgenössisches Recht etabliert.²⁷ Exemplarisch für dieses Verständnis steht § 29 Abs. 3 KV LU: «Die Behörden wirken zusammen und stimmen ihre Tätigkeit aufeinander ab.»²⁸

C. Organisation

Die grossen institutionellen Leitplanken bleiben weitgehend unverändert. Einige Kantone verkleinerten unter dem Titel der Effizienzsteigerung²⁹ zwar ihre Räte.³⁰ An den Wahlverfahren änderte sich derweil wenig. Nach wie vor wählt Graubünden den Grossen Rat im Majorverfahren. Die übrigen Kantone kennen die Proporzwahl. Bis auf Waadt sehen alle Kantone eine vierjährige Amtsperiode vor. Im Kanton Waadt wurde sie auf fünf Jahre ausgedehnt mit dem Argument, Parlament und Regierung könnten so über einen längeren Zeitraum ohne den Einfluss von Wahlkämpfen tätig sein. Auffällig ist, dass in vielen Kantonen die Unvereinbarkeitsregeln verschärft wurden.³¹ Die rigidiere Praxis stärkt die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Kantonsparlamente. Betroffen sind in erster Linie Kadermitarbeitende der kantonalen Verwaltungen. Ihnen wird der Zugang zu einem Sitz in einer kantonalen Legislative zunehmend erschwert.

In Bezug auf die Organisation des Parlamentsbetriebes selbst sind die Kantonsverfassungen zurückhaltend. Grössere Reformen in diesem Bereich gelangen lediglich in Freiburg und der Waadt. Beide Kantone billigen ihren Legislativen nun auf Verfassungsstufe eigene Parlaments-

dienste zu. Freiburg verankert gar den Leiter der Parlamentsdienste in der Verfassung und lässt diesen vom Parlament wählen. Der Kanton Waadt nahm derweil ein ganzes Bündel an institutionellen Massnahmen zur Verbesserung der Parlamentsarbeit in die Verfassung auf. So kommt der Kantonsrat nicht mehr zu Sessionen, sondern zu flexibleren Sitzungen zusammen, und die Mitglieder des Rates haben einen Anspruch auf Entschädigung. Beide Vorkehrungen sollen die Parlamentsarbeit miliztauglicher und gleichzeitig attraktiver gestalten. Zürich begnügt sich mit der Festlegung, dass der Kantonsrat ein Milizparlament sei und Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für die nebenamtliche Behördentätigkeit zu schaffen haben. Gleichzeitig wurde der Entschädigungsanspruch der Mitglieder des Kantonsrates aus der Verfassung gestrichen und auf die Gesetzesebene herabgestuft. Immerhin verankern diverse Kantone die parlamentarischen Kommissionen³² und die Fraktionen³³ explizit in der Verfassung und statten diese mit Auskunft-, Einsichts- und Untersuchungsbefugnissen aus.

D. Rechtsetzung

Im Bereich der Rechtsetzung lässt sich ein deutlicher Trend zu einem einheitlichen Gesetzesbegriff ausmachen. Der aus Art. 164 BV bekannte materielle Gesetzesvorbehalt samt den dort beispielhaft aufgeführten wichtigen Regelungen wurde teils sogar wörtlich übernommen.³⁴ Auch die Figur der Gesetzesdelegation und ihre Anforderungen haben sich gesamtschweizerisch durchgesetzt. Nuancen setzen nur wenige Kantone. So sieht Art. 45 Abs. 1 KV GR vor, dass der Regierungsrat ganz allgemein die «weniger wichtigen Bestimmungen in der Form der Verordnung» erlässt. Folgerichtig verzichtet die Bündner Verfassung auf eine Delegationsregel. Art. 67 KV SG kennt keinen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. Er führt lediglich zwei Anwendungsfälle bedeutender Regelungs-

materien auf. Gleichzeitig verzichtet die KV SG auf eine Delegationsregelung. Auch die KV ZH kommt ohne generellen materiellen Gesetzesvorbehalt aus. In einzelnen Bereichen werden aber detaillierte und strenge Anforderungen an den Inhalt des Gesetzes gestellt; so bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte (Art. 98) oder bei der Ausgestaltung von Steuern (Art. 125). Diese Entwicklung festigt das Legalitätsprinzip in den Kantonen und führt insgesamt zu einer Stärkung der Parlamente als gesetzgebende Behörden.³⁵ In dieselbe Richtung geht die kontinuierliche Zurückdrängung des obligatorischen Gesetzesreferendums zugunsten des fakultativen Referendums. In den untersuchten Kantonen kommt das obligatorische Gesetzesreferendum – in abgeschwächter Form – lediglich noch zweimal vor: Schaffhausen und Schwyz unterstellen Gesetze dem obligatorischen Referendum, wenn nicht ein bestimmtes (hohes) Quorum der anwesenden Mitglieder des Parlaments zugestimmt hat. Durchgesetzt hat sich auch das parlamentarische Dringlichkeitsrecht. Hier hat wohl die Bundesverfassung eine Vorreiterrolle übernommen. Neben St.Gallen kennen mittlerweile auch Neuenburg, Schaffhausen, Graubünden, Freiburg, Zürich und Basel-Stadt dieses Sonderverfahren, das den kantonalen Parlamenten gewichtige Kompetenzen verleiht.

Auf der anderen Seite ist ein klarer Trend feststellbar, die kantonsrätliche Verordnung nur noch für gewisse Spezialfälle vorzusehen.³⁶ Als Folge der kontinuierlichen Abschaffung der Landsgemeinden, des Übergangs zum fakultativen Gesetzesreferendum und des «Siegeszuges» des materiellen Gesetzesvorbehaltes wird die Parlamentsverordnung sukzessive zu einem «Nischenprodukt» werden.³⁷ Damit verlieren die Parlamente eine einstmals bedeutende Kompetenz.

Wie das Beispiel des obligatorischen Gesetzesreferendums zeigt, hat die Entwicklung der Volksrechte nicht unwesentlichen Einfluss auf die Stellung der Kantonspar-

²⁶ Insbesondere im Bereich konkurrierender Kompetenzen.

²⁷ Vgl. hierzu PHILIPPE MASTRONARDI, Kommentar zu Art. 148 BV, in: BERNHARD EHRENZELLER et al. (Hrsg.), St.Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2008, N. 5 ff.; Bernhard Ehrenzeller, Kommentar zu Art. 174 BV, a.a.O., N. 3 ff.; RETO DUBACH, Komm. zu Art. 52 KV SH, in: Dubach et al., Komm. KV SH (Fn. 16), S. 154 ff.; MATTHIAS HAUSER, Komm. zu Art. 50 KV ZH, in: Häner et al., Komm. KV ZH (Fn. 2), N. 5 ff.

²⁸ Vgl. hierzu GREGOR ZEMP, Komm. zu § 29, in: Richli/Wicki, Komm. KV LU (Fn. 2), N. 5 ff.

²⁹ Zu den Argumenten vgl. DENISE BUSER, Streiflichter auf die baselstädtische Kantonsverfassung und neuere Totalrevisionen, BJM 2006, S. 173 ff., 201.

³⁰ So NE von 180 auf 150 Mitglieder; FR von 130 auf 110 und BS von 130 auf 100. SH und St. Gallen reduzierten die Sitzzahl ihrer Parlamente nachträglich in gesonderten Totalrevisionen.

³¹ So in SG, SH, VD, FR, BS, SZ.

³² NE; VD; BS; GR; LU.

³³ NE; SH; VD; LU.

³⁴ Einzig Neuenburg und Waadt äussern sich nicht zum Gesetzesbegriff.

³⁵ Vgl. aber die Kritik an dieser Entwicklung bei KURT NUSPLIGER, Wechselwirkungen zwischen neueren Kantonsverfassungen und der Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 63 ff., 95 f.

³⁶ So etwa für Rechtsätze, die sich für das fakultative Referendum nicht eignen. Zu denken ist etwa an Besoldungsordnungen. Den zweiten Anwendungsfall bilden die Geschäftsordnungen der Parlamente.

³⁷ Heute verfügen die Parlamente in St.Gallen, Schaffhausen, Graubünden, Luzern und Schwyz über begrenzte Verordnungs Kompetenzen.



lamente. Insgesamt gestärkt werden die Legislativen durch die aufkommenden Einheitsinitiativen³⁸ und durch die Möglichkeit von Teil- und Variantenabstimmungen.³⁹ Sie bieten den Parlamenten ein breiteres Spektrum an Handlungsoptionen und ermöglichen ihnen so situativ angepasste Entscheide und Prozesse. Eine gewisse Schwächung könnten die neu eingeführten Instrumente des Gemeindeferendums und der Gemeindeinitiative bewirken.⁴⁰ Gerade in Kantonen wie Graubünden und Schwyz, in denen das Parlament ganz oder teilweise in den Gemeinden gewählt wird und entsprechend viele Gemeindevertreter im Parlament sitzen, droht eine Umgehung des parlamentarischen Prozesses bzw. eine Relativierung des parlamentarischen Kompromisses. Können sich die Vertreter der Gemeinden im Parlament nicht durchsetzen, steht einer Minderheit dann weiterhin die Gemeindeinitiative bzw. das Gemeindeferendum zur Verfügung.

Aus der Sicht der Gewaltenteilung eher fragwürdige Innovationen wie das Verordnungsveto des Parlaments oder die Genehmigungspflicht für regierungsrätliche Verordnungen haben sich nur punktuell durchsetzen können.⁴¹ So kennt einzig Freiburg das Veto des Grossen Rates gegen Rechtsätze des Staatsrates, welche in Wahrnehmung der Delegationsbefugnisse ergangen sind. Auf keinen fruchtbaren Boden gefallen sind auch an sich zukunfts-trächtige Instrumente wie das konstruktive Referendum (Volksvorschlag). In den untersuchten Kantonen wurde das Instrument überall diskutiert. Eingang in die Verfassung hat es aber nur in Zürich gefunden.

E. Planung

Das Bemühen um die Stärkung der politischen Leitfunktion der Kantonsparlamente hat im Bereich der Planung der staatlichen Tätigkeit wohl am meisten Wirkung entfaltet. Die Parlamente in allen untersuchten Kantonen wurden stärker in die Planung und Entscheidungsfindung zu staatsleitenden Grundsatzfragen einbezogen. Zudem wurden Ihnen Instrumente in die Hand gegeben, mit denen sie den Planungsprozess auch tatsächlich beeinflussen können. Erwähnt sei hier etwa die Planungserklärung nach Art. 54 Abs. 2 KV SH. Sie ist nicht als Auftrag im Sinne einer

Richtlinien-Motion zu verstehen. Vielmehr stellt sie eine selbständige Stellungnahme des Parlaments dar, die aber – möchte der Regierungsrat von ihr abweichen – ebenfalls eine Begründungspflicht auslöst.⁴² Etwas weiter gehen die Planungskompetenzen des Bündner Grossen Rates. Er kann der Regierung im Rahmen der Planung Aufträge erteilen (Art. 34 Abs. 3 KV GR). Das wohl weitestgehende Planungsinstrument ist der referendumpflichtige Grundsatzbeschluss nach Schaffhauser Recht, dank dem das Parlament in einer frühen Phase eines Projektes politische Weichenstellungen vornehmen kann. Allerdings mahnen die Erfahrungen aus dem Kanton Bern zu einer zurückhaltenden Praxis.⁴³ Dank der beschriebenen Innovationen kann die Mitwirkung in der Planung mittlerweile auch in den Kantonen als eine der Hauptfunktionen des Parlaments gelten.⁴⁴

F. Aussenbeziehungen

Die auswärtigen Kompetenzen wurden ebenfalls auf breiter Linie ausgebaut. Die parlamentarische Begleitung bei der Vorbereitung wichtiger interkantonalen oder internationaler Verträge ist in der einen oder anderen Form mittlerweile in allen Kantonsverfassungen vorgesehen (vgl. etwa Art. 32 Abs. 3 KV GR). Bemerkenswert ist Art. 69 KV ZH: Er verpflichtet den Regierungsrat, die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren. In Luzern konsultiert der Regierungsrat die Kommissionen des Kantonsrates zu Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss genehmigungspflichtiger Verträge (§ 48 Abs. 2 KV LU). Diese Konsultationspflicht geht bereits über die blossen Information hinaus. Über diese spezifischen Rechte hinaus verfügt die Mehrheit der Kantonsparlamente über Instrumente, um beispielsweise mittels Auftrag auch im Kompetenzbereich der Regierung Einfluss nehmen zu können. Allerdings ist kein Kanton so weit gegangen wie der Bund in Art. 166 BV. Die Mitwirkung in den Aussenbeziehungen wurde bisher in keiner Kantonsverfassung als eigenständige Grundkompetenz des Parlaments herausgearbeitet. Die Verfassungen betonen jeweils den einen oder anderen Aspekt dieser Grundkompetenz. Am nächs-

ten kommt dem Bund wohl Art. 65 lit. e KV SG. Danach informiert sich der Kantonsrat über die Aussenbeziehungen und legt die Ziele für deren Ausgestaltung fest. Die politische Leitentscheidung für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen liegt hier also bereits beim Parlament.

Die Mitwirkung der Regierungen in den interkantonalen Regierungskonferenzen wird in den Kantonsverfassungen nicht speziell geregelt, obschon ihnen heute eine wichtige Funktion zukommt. Die parlamentarische Begleitung dieser Form der Aussenpolitik weist ohnehin Lücken auf. Abhilfe schaffen könnten nur ähnlich breit angelegte Informationspflichten wie in Zürich, die nicht nur auf Verträge ausgerichtet sind, sondern auf «Vorhaben» generell. Im Bereich der parlamentarischen Aussenbeziehungen stechen Art. 109 KV VD und § 4 KV BS heraus. Sie sind, soweit ersichtlich, die einzigen Normen die diesen wichtiger werdenden Bereich parlamentarischer Tätigkeit ansprechen.

G. Finanzkompetenzen

In den letzten Jahren hat sich ein schweizweiter Trend verstärkt, in den Verfassungen nicht nur die Finanzordnung als solche zu umschreiben, sondern detailreiche Bestimmungen zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts zu verankern. Die Normen unterscheiden sich in Ihrer Mechanik und Dichte. Aus der Sicht des Parlaments bedeuten sie aber nichts anderes als eine Einschränkung seiner Budgethoheit.

5. Würdigung

In der Analyse der Reformprozesse fällt dreierlei auf. Zunächst besticht die Vielfalt der Vorgehensweisen. Die Kantone wussten die Freiheiten bei der Gestaltung des Revisionsverfahrens auszuschöpfen. Die Vielfalt zeigt aber auch, dass die Kantone die Überarbeitung ihrer Grundlagen ernst nahmen und nicht nur inhaltlich sondern auch prozedural nach eigenständigen, angepassten Lösungen suchten. Markant ist zweitens welche entscheidende Rolle die Parlamente – oft gegen den Widerstand der Regierungen – beim Anstoss der Prozesse spielten. Hier zeigt sich durchaus ein parlamentarisches «Selbstvertrauen», auch grosse Reformvorhaben anzupacken.

³⁸ SG, SZ.

³⁹ SH, GR.

⁴⁰ Heute in GR, LU und SZ eingeführt.

⁴¹ In SG wurden beide Instrumente ausdrücklich verworfen.

⁴² Vgl. RETO DUBACH, Komm. zu Art. 54 KV SH, in: Dubach et al., Komm. KV SH (Fn. 16), S. 165.

⁴³ Vgl. KURT NUSPLIGER, Bern und Schaffhausen in guter Verfassung – zwei neuere Kantonsverfassungen im Vergleich, ZBL 2005, S. 393 ff., 400.

⁴⁴ Vgl. hierzu RETO DUBACH, Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung – staatliche Tätigkeit im Wandel, in: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen (Hrsg.), Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Schaffhausen 2001, S. 181 ff., 191.



Angesichts des oft zitierten Fehlens einer «Grundwelle», einer Aufbruchstimmung in der Bevölkerung, welche die Erneuerung der Verfassungsgrundlagen hätte tragen sollen,⁴⁵ haben die Parlamente die Rolle des Motors übernommen und letztlich durchwegs erfolgreiche Reformprozesse angestoßen. Auf der anderen Seite wird deutlich, mit welcher Zurückhaltung die Regierungen diesen grossen Reformen in aller Regel gegenüberstanden.⁴⁶ Das Verständnis, wonach grundlegende Erneuerungsprozesse eher «von unten» als «von oben» einzuleiten sind, scheint zumindest in den Exekutiven weit verbreitet. Drittens ist augenfällig, dass die aktive Rolle der Parlamente nicht nur die Initialisierungsphase betraf. Mit Ausnahme jener Kantone, in denen Verfassungsräte die Arbeit übernahmen,⁴⁷ engagierten sich die Parlamente weit mehr in diesen Vorhaben als in gewöhnlichen Gesetzgebungsprozessen.⁴⁸ Die hohen Zustimmungsraten in den Vorabstimmungen⁴⁹ und schliesslich die Bestätigung aller bisherigen Reformvorhaben durch die Stimmberechtigten⁵⁰ sind damit nicht zuletzt auch als Ausdruck des Vertrauens der Bevölkerung in die Arbeit der Parlamente zu werten. Es bleibt zu hoffen, dass die intensive Beschäftigung mit den eigenen Verfassungsgrundlagen bei den Parlamentarierinnen und Parlamentariern das Bewusstsein für ihre Rolle geschärft hat. Dies könnte dazu beitragen, dass die durch die neuen Verfassungen offerierten Instrumente intensiver und effektiver genutzt werden, dass das Selbstverständnis der Mitglieder der kantonalen Parlamente ein anderes ist als vor den Revisionsprozessen. Insofern gehen die Parlamente – losgelöst vom konkreten Inhalt der Verfassungen – gestärkt aus dieser Entwicklung hervor.

Inhaltlich spiegeln die Bestimmungen über die Kantonsparlamente den an der Realität orientierten Reformansatz aller Kantone deutlich wieder. Bewährtes wurde beibehalten, fortgeschrieben und durch punktuelle Neuerungen ergänzt. Der Reformeifer ist weniger ausgeprägt als in anderen Bereichen. Dies kann damit zusammenhängen, dass sich Veränderungen im Institutionengefüge stärker und unmittelbarer auswirken können als etwa die Neuformulierung einer Staatsaufgabe oder eines Sozialrechts. Markant sind zudem die Wechselwirkungen zwischen Bundes-

verfassungs- und kantonalem Verfassungsrecht. Institute wie der materielle Gesetzesvorbehalt, oder das Dringlichkeitsrecht aber auch wissenschaftliche Konzepte wie das kooperative Gewaltenteilungsverständnis haben sich nun in der gesamten kantonalen Verfassungslandschaft durchgesetzt. Dieser Rezeption ging vor Jahren ein Prozess gewissermassen von unten nach oben voraus, als der Prozess zur Totalrevision der Bundesverfassung von den Revisionsprojekten im Aargau und in Bern profitierte.

Betrachtet man zum Schluss das Leitthema der Stärkung des Parlaments gegenüber der Exekutive und die Rückgewinnung der demokratischen Steuerungsfunktion, so ist zunächst zu konstatieren, dass es den Kantonen gelungen ist, ihre Parlamente mit einem zeitgemässen Instrumentarium auszustatten und darüber hinaus gänzlich neue Parlamentsfunktionen in die Verfassungen einzubauen. Man denke hierbei nur an die Begleitung der Aussenpolitik oder an die Planung. Auch wenn einige Kantone von vorgängigen Teilrevisionen in diesem Bereich zehren konnten oder bereits über moderne Parlamentsgesetze verfügten, so ist dieses Resultat doch respektabel. Ein Grossteil der Kantone wählte dabei einen primär instrumentalen Ansatz. Das Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung sollte durch neue Kompetenzen und Instrumente auf der einen und neue Pflichten auf der anderen Seite wiederhergestellt werden. Einzig Waadt, Freiburg und Basel-Stadt konzentrierten sich verstärkt auf die institutionellen und organisatorischen Grundlagen der parlamentarischen Arbeit. Dass diese drei Kantone Verfassungsräte eingesetzt hatten, mag ein Zufall sein. Nicht auszuschliessen ist aber, dass Verfassungsräte eher geneigt sind, hinter die Strukturen zu blicken, während aktive Parlamentarier primär das Fehlen der angemessenen Instrumente im Umgang mit der Regierung spüren. Jedenfalls fällt die grosse Zurückhaltung auf, mit der institutionelle Reformen im Behördenbereich angegangen wurden. Ob das eine oder das andere Konzept letztlich mehr Erfolg verspricht, wird sich weisen.

⁴⁵ Vgl. die Hinweise bei DENISE BUSER, *Moderne Akzente in der baselstädtischen Kantonsverfassung – im Vergleich mit anderen Kantonen*, in: Buser, *Handbuch KV BS* (Fn. 2), S. 3; s. auch EHRENZELLER/NOBS, *Gemeinsamkeiten* (Fn. 20), S. 5–7.

⁴⁶ Exemplarisch sei hier der Bericht des Regierungsrates des Kantons Schwyz über eine Totalrevision der Kantonsverfassung erwähnt (RRB Nr. 1339 vom 22. Oktober 2002). In Beantwortung einer Motion erachtete er eine Totalrevision zwar für grundsätzlich wünschenswert, hielt die «Eröffnung einer Grossbaustelle Totalrevision» allerdings für wenig erfolgversprechend. Er bevorzugte ein paketweises Vorgehen. Der Kantonsrat erklärte in der Folge die Motion für erheblich und leitete so die Totalrevision ein.

⁴⁷ Zum Verhältnis Kantonsparlament–Verfassungsrat vgl. ISABELLE HÄNER, *Einleitung: Der Verfassungsrat*, in: Häner et al., *Komm. KV ZH* (Fn. 2), N. 11 ff.

⁴⁸ Soweit dies ohne genauere Untersuchung der Gesetzgebungsprozesse in den Kantonen gesagt werden kann.

⁴⁹ Vgl. hierzu EHRENZELLER/NOBS, *Gemeinsamkeiten* (Fn. 20), S. 7.

⁵⁰ Zu dieser «Schlussbilanz» und zu den Vorhaben, die mehrere Anläufe benötigten, vgl. die Hinweise bei KURT NUSPLIGER, *Bernisches Staatsrecht*, 3. Aufl., Bern 2008, S. 36 f.



Auswirkungen der Totalrevision der Bundesverfassung auf das Parlament

René Rhinow, a. Ständerat und Prof. em. für Staatsrecht/Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte¹

Am 18. Dezember 1998 ist die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 vom Nationalrat mit 134 zu 14 Stimmen (bei 31 Enthaltungen) und im Ständerat einstimmig angenommen worden. Volk und Stände haben der Verfassung am 18. April 1999 zugestimmt; sie ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Im Rahmen der Ausarbeitung der neuen Verfassung wurde – von der Öffentlichkeit wenig beachtet – auch intensiv um die Regelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung gerungen. Heute, zwölf Jahre später, kann versucht werden, eine Bilanz über die beschlossenen Neuerungen und ihre Auswirkungen auf die Praxis zu ziehen.

Im Bereich der *Gewaltenteilung* zwischen Bundesversammlung und Bundesrat² hat das Parlament rund 20 *Änderungen* am Entwurf des Bundesrates vorgenommen.³ Der Bundesrat präsentierte hier eine formale Nachführung im engsten Sinne des Wortes.⁴ Dies war in besonderem Ausmass unbefriedigend, weil wichtige Fragen der Gewaltenteilung in der alten Bundesverfassung keine Antwort im Verfassungstext fanden und zudem keine einzige der 142 Partialrevisionen der BV 1874 diesen Bereich berührt hatte. Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit entfernten sich im Laufe der Zeit weit voneinander. Die Verfassungen von 1848 und 1874 waren noch von einer selbstverständlichen, aber nur vage umschriebenen Suprematie des Parlamentes ausgegangen. Die Verfassungspraxis wurde im Laufe der Jahrzehnte immer mehr geprägt von einer Entwicklung, welche diese Suprematie des Parlamentes relativierte, ja mitunter in ihr Gegenteil verkehrte. Es waren die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte, welche diese Fragen aufwarfen, im Hinblick auf die bevorstehende Totalrevision der Bundesverfassung eine Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» einsetzten

und nach Auswertung des Berichtes der Expertenkommission ihre Vorschläge ausarbeiteten, welche sich im Rahmen der neuen Bundesverfassung auch weitgehend durchsetzten – gegen teilweise nachhaltigen Widerstand des Bundesrates.⁵

Die Bundesversammlung hat vor allem in vier Bereichen des gegenseitigen Verhältnisses von Parlament und Regierung wesentliche neue Regelungen eingeführt:

a) Sie hat *den verfassungsrechtlich gebotenen Inhalt des Gesetzes* und damit die materielle Zuständigkeit des demokratischen Gesetzgebers geklärt. Art. 164 BV verankert einen weitgehenden Gesetzes- und damit Parlamentsvorbehalt: Alle wichtigen und grundlegenden Fragen sind durch das Gesetz und damit durch das Parlament unter Vorbehalt des Referendumsrechts zu regeln; der Bundesrat darf nur in diesem Rahmen handeln. Diese Grundsätze konnten zwar gemäss Lehre und Praxis des Bundesgerichts durchaus seit längerer Zeit auch als «ungeschriebenes Verfassungsrecht» betrachtet werden; in der Alltagspraxis der Bundesbehörden waren sie aber keineswegs durchgehend präsent, wie insbesondere die weit verbreitete Praxis der Blankodelegationen des Gesetzgebers zeigt.

b) Das Parlament ist nicht nur – wie traditionelle Vorstellungen das Gewaltenteilungsprinzip deuteten – oberstes Organ im Bereich der Gesetzgebung, sondern ist auch zuständig *für alle wichtigen Fragen ausserhalb der Gesetzgebung*. Die neue Bundesverfassung macht klar, dass eine strikte Aufteilung der staatlichen Funktionen auf die verschiedenen obersten Staatsorgane den Realitäten des modernen Staates nicht Rechnung tragen kann. Die grundlegenden staatlichen Funktionen – Gesetzgebung, Einzelakte, Finanzgewalt, Wahlen, Staatsleitung,

Planung, Aussenpolitik – werden von Parlament und Regierung gemeinsam wahrgenommen, wobei Teilfunktionen klar zugewiesen bleiben. Kriterium der Kompetenzzuweisung ist in erster Linie die Wichtigkeit einer Regelung oder eines Entscheides. Je wichtiger dieser erscheint, desto höhere Anforderungen sind an die demokratische Legitimation zu stellen.

c) Die Bundesversammlung ist auch befugt, *auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einzuwirken*. Eine derartige Einflussnahme ist von Lehre und Praxis lange als unzulässige Einmischung und «Gewaltenvermischung» abgelehnt worden – obwohl umgekehrt von jeher selbstverständlich war, dass der Bundesrat im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung wichtige Funktionen erfüllt. Art. 171 BV stellt nun klar, dass der Bundesversammlung Instrumente zur Verfügung stehen müssen, mit welchen sie auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

d) Das Parlament verfügt nun über *umfassende Informationsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung*. In der früheren Alltagspraxis wurden die parlamentarischen Kommissionen häufig mit der Öffentlichkeit gleichgesetzt, welcher bei Bedarf das Amtsgeheimnis der Verwaltung entgegengestellt werden kann. Art. 152 Abs. 4 BV bildet nun die zweifelsfreie Basis dafür, dass die parlamentarischen Kommissionen diejenigen Informationsrechte besitzen, die sie zur Erfüllung der (verfassungsmässigen) Aufgaben des Parlamentes benötigen. In letzter Konsequenz können den vom Gesetz vorgesehenen «besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen ... keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden» (Art. 169 Abs. 2 BV).

¹ Es handelt sich, abgesehen vom einleitenden Absatz, um einen Auszug aus: René Rhinow/Martin Graf, Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat, in: Georg Kreis (Hg.), Erprobt und entwicklungsfähig – Zehn Jahre neue Bundesverfassung, Zürich 2009 (Verlag NZZ), S. 111-131 (hier wiedergegebener Auszug: S. 113-118).

² Zum modernen Verständnis der Gewaltenteilung (oder besser Gewaltengliederung) als Modell der geteilten, aber kooperierenden Gewalten vgl. etwa René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel Genf München 2003, («Grundzüge»), Rz. 2054 ff.; Georg Müller, Staatsleitung und Gewaltenteilung im Bund, in: Parlament 2/05, 16 ff., 18 ff.

³ Vgl. etwa die Zusammenstellung in AB SR (Separatdruck), 122.

⁴ z.B.: Festhalten am Ausschluss der Geistlichen aus dem Nationalrat, an der administrativen Unterstellung der Stabsdienste des Parlamentes unter die Stabsstelle der Regierung, usw.

⁵ Bericht der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» vom 15.12.1995 (BBl 1996 II 428-534); Zusatzbericht der SPK vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform (BBl 1997 III 245-319); Stellungnahme des Bundesrates vom 9.6.1997 (BBl 1997 III 1484-1505). Zusammenfassende Darstellung und Analyse: Martin Graf, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, in: ZBl 2000, Nr. 1, 1-15.



Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen sind zu einem grossen Teil nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen der Umsetzung durch den Gesetzgeber. Diese Umsetzung erfolgte zur Hauptsache im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), welche zum Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 führte.

Einige Grundsatzfragen der Gewaltenteilung, die bereits bei der Verfassungsreform intensiv diskutiert worden waren, führten auch bei der Umsetzung auf Gesetzesebene erneut zu manchmal heftigen Auseinandersetzungen zwischen den federführenden Staatspolitischen Kommissionen und dem Bundesrat, teilweise auch zwischen Nationalrat und Ständerat (welch letzterer wie bereits bei der Verfassungsreform in einigen Fragen dem Bundesrat näher stand als der Volkskammer).⁶ Nachfolgend drei Beispiele:

- a) Gemäss Art. 171 BV kann die Bundesversammlung mit *Aufträgen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken*; die genaue Definition der rechtlichen Tragweite derartiger Aufträge wurde aber explizit an den Gesetzgeber delegiert. Gestützt auf Art. 120 ParlG hat eine von beiden Räten angenommene Motion, welche auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates abzielt, nun folgende Rechtswirkung: Entweder trifft der Bundesrat die verlangte Massnahme in eigener Zuständigkeit (indem er z.B. eine Verordnung abändert) oder, wenn er dies nicht tun will, unterbreitet er dem Parlament einen Entwurf für eine Änderung der Zuständigkeitsordnung (indem z.B. eine gesetzliche Delegationsnorm abgeändert wird). Diese griffige Formel obsiegte erst in der Einigungskonferenz gegen die von Bundesrat und Ständerat bevorzugte Definition der Motion. Diese wollten der Motion im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates bloss die stark interpretationsbedürftige Wirkung einer «Richtlinie» geben.
- b) Nach Art. 166 Abs. 1 und Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV wirkt die Bundesversammlung bei der *Gestaltung der Aussenpolitik* bzw. bei den *wichtigen Planungen der Staatstätigkeit* mit. Art. 28, 146-148 und 152 ParlG konkretisieren nun die verschiedenen Formen dieser Mitwirkung. Gegen den Widerstand des Bundesrates

wurden «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» der Bundesversammlung in der Form eines (in der Regel einfachen) Bundesbeschlusses in das Gesetz aufgenommen. Diese Form ist vorgeschrieben für die *Legislaturplanung*, kann aber auch für die Beschlussfassung über sektorielle Planungen oder Konzepte – z.B. im Bereich der Aussenpolitik – verwendet werden. Die parlamentarische Beratung eines Erlassentwurfs erlaubt eine differenziertere und im Ergebnis politisch verbindlichere Beschlussfassung als die übliche Kenntnisnahme von Berichten des Bundesrates.⁷

- c) Art. 153 Abs. 4 BV gesteht den parlamentarischen Kommissionen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationsrechte im Grundsatz zu, delegiert aber die nähere Bestimmung des Umfanges dieser Rechte an den Gesetzgeber. Das Parlamentsgesetz konzipiert nun die parlamentarischen *Informationsrechte* gesamthaft, ausgehend von den Rechten des einzelnen Ratsmitglieds (Art. 7) über die weitergehenden Rechte der «normalen» Kommissionen (Art. 150) und diejenigen der Aufsichtskommissionen (Art. 153) bis zu den umfassenden Rechten der Delegationen von Aufsichtskommissionen (Art. 154) und der parlamentarischen Untersuchungskommissionen (Art. 166). Besteht zwischen einem Ratsmitglied oder einer Kommission einerseits und dem Bundesrat andererseits Uneinigkeit darüber, ob die verlangte Information der parlamentarischen Aufgabenerfüllung dient, so entscheidet in letzter Instanz das Ratspräsidium. Der Bundesrat opponierte vergeblich sowohl gegen diese Konfliktregelung als auch gegen ein Einsichtsrecht der Aufsichtsdelegationen in Unterlagen des Mitberichtsverfahrens.

Die Frage, ob und wie sich das neue Parlamentsrecht konkret auf die *Praxis der obersten Behörden ausgewirkt* hat, ist nicht einfach zu beantworten, denn diese wird nicht allein durch Normtexte geprägt. Gerade die Entwicklung der Stellung des Bundesparlamentes in der jüngeren Vergangenheit ist ein Beispiel dafür, dass die Praxis der Normierung zuvorkommen kann und die Normierung faktische Entwicklungen nachvollzieht. Die Interpretation dieser faktischen Entwicklungen kann aber durchaus unterschiedlich erfolgen, sodass

der Legiferierung die Funktion einer verbindlichen Interpretation zukommt. Die Neufassung der Regelung des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat bedeutete zum Teil einen rechtlichen Nachvollzug einer faktischen Entwicklung, die bereits gut dreissig Jahre früher begonnen hatte.

Katalysatoren dieser Entwicklung waren die Mirage-Affäre der 1960er Jahre und die Fichen-Affäre von 1989, welche dazu führten, dass namentlich die Instrumente der *parlamentarischen Oberaufsicht* (Geschäftsprüfungskommissionen, Parlamentarische Untersuchungskommissionen, Informationsrechte) und die Infrastruktur des Parlamentes (*Parlamentdienste*) erheblich ausgebaut wurden. Die allmähliche Wiederbelebung der *parlamentarischen Initiative* seit den 1960er Jahren führte dazu, dass das Parlament wieder in den Stand gesetzt wurde, den Gesetzgebungsprozess nötigenfalls auch gegen den Willen des Bundesrates in Gang zu setzen und in eigener Regie (wenn auch nicht ohne die unverzichtbare Mitwirkung der Bundesverwaltung) zum Ziel zu führen. Von entscheidender Bedeutung war die *Reform des Kommissionensystems* mit der Revision der Geschäftsreglemente beider Räte im Jahre 1991: Die damit eingeführten ständigen Kommissionen sind Voraussetzung dafür, dass das Parlament bzw. die jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten nicht nur auf Vorschläge der Regierung reagieren, sondern aus eigener Initiative agieren können.⁸

Diese Entwicklung hat sich seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung und des neuen Parlamentsgesetzes fortgesetzt. Neueste wissenschaftliche Untersuchungen über den Anteil der Bundesversammlung am Gesetzgebungsprozess im neuen Jahrtausend fehlen zwar noch.⁹ Wer das Geschehen kontinuierlich und intensiv beobachtet, wird aber den Eindruck bestätigen, dass dieser Anteil weiter zugenommen hat. Gerade auch die neuesten Änderungen in der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates dürften das Verständnis für die Bedeutung der Bundesversammlung gefördert haben: Der Umstand, dass die grösste Parlamentsfraktion während eines Jahres (2008) nicht mehr im Bundesrat vertreten war, hat weder die parlamentarischen Entscheidungsprozesse noch deren Resultate wesentlich verändert. Die wichtigen

⁶ Bericht der SPK vom 1.3.2001 (BBl 2001 3467-3677), Stellungnahme des Bundesrates vom 22.8.2001 (BBl 2001 5428-5465). Kurzanalyse: Martin Graf, Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen, in: LeGes 2003, Nr. 2, 9-12 (im selben Heft Stellungnahmen von Annemarie Huber-Hotz und Jean-François Aubert zu diesen Thesen und 9 wissenschaftliche Beiträge zu einzelnen Aspekten des Parlamentsgesetzes).

⁷ Vgl. Martin Graf, Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: Thomas Säggerer, Die Bundesbehörden. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, 111-134.

⁸ Vgl. Ruth Lüthi, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 1997.

⁹ Letzte umfassende Untersuchung: Annina Jegher, Bundesversammlung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 1999. Vgl. auch: Boris Burri, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes 2007, Nr. 2, 319-326: 20% der Gesetzeserlasse in der Legislaturperiode 2003-2007 gehen auf parlamentarische Initiativen zurück.



politischen Entscheidungen fallen nach wie vor mit wechselnden Mehrheiten im Parlament, wobei im Jahr 2008 die selbst erklärte «Oppositionspartei» sich häufiger in der Mehrheit befand als eine der «Regierungsparteien».¹⁰ Die Kodifizierung des gesamten Parlamentsrechts auf Verfassungs-, Gesetzes- und Reglementsebene ist zwar nicht der Ursprung der zunehmenden Emanzipation des Parlamentes, hat diese Entwicklung aber doch wesentlich unterstützt.

¹⁰ Vgl. Michael Hermann, Die neue Macht der FDP, NZZ am Sonntag 26.10.2008



Le Grand Conseil fribourgeois dans la Constitution fribourgeoise de 2004

Benoît Morier-Genoud, secrétaire parlementaire, Grand Conseil du Canton de Fribourg

1. Les dispositions constitutionnelles topiques¹

Ancien régime: Arts 36 à 48 de la Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857 (aCst. fr.)²

Nouveau régime: Arts 94 à 105 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 (Cst. fr.)³

2. L'élaboration de la Constitution fribourgeoise de 2004

Les nouveautés apportées par la Cst. fr. de 2004 au Grand Conseil sont le résultat de la réflexion qui a été menée dans le cadre de la révision totale de l'aCst. fr. de 1857. Le principe de la révision totale a été décidé en votation populaire le 13 juin 1999. Une assemblée de 130 membres, la Constituante, a été élue par le peuple fribourgeois le 12 mars 2000 pour se charger de cette révision totale.

La Constituante a voulu élaborer une nouvelle constitution de toute pièce. Elle a donc nommé 8 commissions et leur a attribué des thèmes. Au terme de leurs travaux, ces 8 commissions ont présenté à la Constituante une liste de thèses pour leurs domaines respectifs.

La Commission N° 5 a été chargée d'aborder les thèmes du Parlement, du Gouvernement et de l'administration. Les thèses qu'elle a présentées dans son rapport final⁴ à ce propos tendent à un renforcement des droits des citoyennes et des citoyens envers les Autorités et en même temps à un renforcement du rôle et des droits du Parlement cantonal.

Ces thèses, qui constituent les propositions de la majorité de la Commission N° 5, n'ont pas forcément été retenues dans le projet final de la Cst. fr. de 2004.

3. Les nouveautés introduites au Grand Conseil qui sont contenues dans la Constitution fribourgeoise de 2004:⁵

Les thèses des 8 commissions ont été rassemblées sous la forme d'un avant-

projet, qui a fait l'objet de trois lectures par la Constituante avant d'être soumis, tel que modifié par les délibérations, au vote final de la Constituante, le 30 janvier 2004. Finalement, le Grand Conseil fribourgeois a subi les modifications suivantes:

a) *La réduction du nombre de députés (art. 95 al. 1 Cst. fr.)*

La réduction du nombre de députés vise à augmenter l'efficacité du pouvoir législatif. Cette réduction n'a pas été facile à faire passer. Le nombre de 110 députés finalement retenu est le résultat d'un compromis. La proposition initiale de la Commission N° 5 fixait ce nombre à 100.

b) *La création d'un secrétariat propre (art. 97 Cst. fr.)*

Le but de la création d'un secrétariat propre vise à renforcer le pouvoir du Grand Conseil face à l'exécutif cantonal et à améliorer son efficacité. Cette mesure permet dorénavant de garantir l'indépendance du législatif, parce que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Cst. fr. de 2004, le Secrétariat du Grand Conseil était rattaché à la Chancellerie d'Etat.

c) *L'introduction du «mandat» au Conseil d'Etat (art. 98 al. 1 Cst. fr.)*

La Constituante s'est inspirée de la Cst. bernoise et a proposé d'introduire cet instrument dans la Cst. fr. de 2004. Le mandat permet au Grand Conseil de donner une direction contraignante au Conseil d'Etat. C'est un instrument parlementaire. L'introduction de cette disposition correspondait en son temps à une tendance qui existe dans d'autres constitutions cantonales. Dans la loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil (LRGC; RSF 121.1), un instrument qui porte le nom de mandat existe déjà à l'art. 77a. Cet instrument n'a que peu de points communs avec celui qui figure dans la Cst. fr. de 2004, car son champ d'application est bien plus limité.

d) *L'augmentation du nombre de députés nécessaires pour demander une réunion du Grand Conseil (art. 96 Cst. fr.)*

22 députés au lieu de 20 sont nécessaires pour demander une réunion du Grand Conseil. Cette modification est la conséquence de la formulation de l'art. 96 al. 1, qui pose pour condition «qu'un cinquième des membres du Grand Conseil» en fasse la demande. Il n'y a pas d'autre justification pour cette modification.

e) *La légère restriction du droit de consultation du président (art. 98 al. 2 Cst. fr.)*

Cette règle est une reprise de l'art. 53 al. 4 aCst. fr. Selon la nouvelle disposition, le droit se limite aux seuls objets qui concernent le Grand Conseil. Cette modification a une incidence pratique très limitée.

La Cst. fr. de 2004 apporte donc quelques nouveautés pour le Grand Conseil, dont les plus significatives sont le renforcement de son indépendance et de son efficacité par la création d'un secrétariat propre et la réduction du nombre de députés, ainsi que l'introduction du mandat au Conseil d'Etat.

La mise en œuvre des articles 89 al. 2, 91 al. 1, 93, 96 al. 1 et 4, 98, 99 al. 3, 104 à 151 Cst. fr. est codifiée dans la refonte de la loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil (LRGC; RSF 121.1), la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; Message N° 265 du 15 mai 2006).

¹ Cf. Annexe en fin de document.

² http://appl.fr.ch/constituante/doc/fichiers/constitution_actuelle.doc

³ http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/fra/101v0003.pdf

⁴ http://appl.fr.ch/constituante/doc/fichiers/rapp_comm/rapp_finaux/C5.doc

⁵ Cf. Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ), Numéro spécial 2005, Article de Pierre Scyboz, p. 253ss.



Annexe – Comparaison du contenu des dispositions de l'ancienne et de la nouvelle Cst. fr. concernant le Grand Conseil fribourgeois

Arts 36 à 48 de la Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857 (Cst. fr.)	Arts 94 à 105 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 (aCst. fr.)
<p>CHAPITRE II Du pouvoir législatif Art. 36. Le pouvoir législatif appartient à un Grand Conseil composé des députés élus par les assemblées électorales selon le système de la représentation proportionnelle.</p>	<p>CHAPITRE 2 Grand Conseil Art. 94 Rôle Le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple.</p>
<p>Art. 37. Le Grand Conseil compte 130 députés qui sont répartis entre les cercles électoraux proportionnellement à leur population.</p>	<p>Art. 95 Composition et élection ¹ Le Grand Conseil se compose de 110 députées et députés. ² Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel. ³ La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.</p>
<p>Art. 38. ... (abrogé)</p>	
<p>Art. 39. La durée de chaque législature est de cinq ans, à l'expiration desquels il y a lieu à un renouvellement intégral du Grand Conseil.</p>	<p>cf. Art. 95 al. 2</p>
<p>Art. 40. ... (abrogé)</p>	
<p>Art. 41. ¹ Le Grand Conseil nomme pour une année son président, lequel n'est pas rééligible pour l'année suivante. ² Les membres du pouvoir exécutif ne peuvent être promus à cette charge.</p>	
<p>Art. 42. ¹ Le Grand Conseil se réunit en session ordinaire trois fois au moins par année, aux dates fixées par la loi ou par le règlement. ² Il est convoqué extraordinairement: a) chaque fois que son président le juge nécessaire; b) à la demande du pouvoir exécutif; c) lorsque vingt membres du Grand Conseil le demandent par une requête motivée, signée et remise au président. ³ La convocation extraordinaire du Grand Conseil se fait par son président avec indication des objets à traiter.</p>	<p>Art. 96 Séances ¹ Le Grand Conseil se réunit: a) régulièrement en session ordinaire; b) à la demande d'un cinquième de ses membres; c) à la demande du Conseil d'Etat. ² Les séances plénières sont publiques. La loi règle les exceptions. ³ Les membres du Grand Conseil votent sans instructions. ⁴ Le Grand Conseil ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres sont présents.</p>
	<p>Art. 97 Secrétariat Le Grand Conseil dispose de son propre secrétariat, dirigé par la secrétaire générale ou le secrétaire général. Il peut faire appel aux services de l'administration.</p>
<p>(Art. 53. al. 4) ⁴ Le président du Grand Conseil a le droit de prendre en tout temps connaissance des actes du pouvoir exécutif.</p>	<p>Art. 98 Relations avec le Conseil d'Etat ¹ Par le mandat, le Grand Conseil peut amener le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine ressortissant à la compétence de ce dernier. ² La présidente ou le président du Grand Conseil peut en tout temps consulter les dossiers du Conseil d'Etat sur les objets qui concernent le Grand Conseil. ³ Le Secrétariat assure, en collaboration avec la Chancellerie d'Etat, les relations entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.</p>
<p>Art. 43. Le Grand Conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.</p>	<p>cf. Art. 96 al. 4</p>



<p>Art. 44. Les séances du Grand Conseil sont publiques; toutefois elles pourront, par exception, avoir lieu à huis clos, ensuite d'une décision préalable.</p>	
<p>Art. 45. Le Grand Conseil a les attributions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none">a) il vérifie les pouvoirs de ses membres;b) il décrète les lois; l'initiative en appartient au peuple selon les formes prévues aux articles 28ter et 28quater, au Conseil d'Etat et à chaque membre du Grand Conseil;c) il peut inviter le Conseil d'Etat à lui présenter un projet de loi; si cette autorité ne fait pas droit à cette invitation dans un délai fixé, le Grand Conseil peut charger une commission d'élaborer le projet demandé;d) il vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts, les achats et les aliénations du domaine public conformément à la loi;e) il arrête le budget de l'Etat;f) il fixe le traitement des fonctionnaires et employés publics, à l'exception de ceux que la loi pourrait réserver au pouvoir exécutif;g) il se fait rendre compte annuellement de l'administration du canton, reçoit et arrête les comptes de l'Etat;h) il procède à toutes les nominations qui lui sont attribuées par la Constitution et les lois;i) il exerce le droit d'amnistie et de grâce;k) il accorde la naturalisation;l) il décide des conflits d'autorité entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire;m) il exerce toutes les parties de la souveraineté qui ne sont pas expressément déléguées par la Constitution à une autre autorité.	<p>Art. 99 Compétences a) Législation 1. En général</p> <ul style="list-style-type: none">¹ Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif.² Il peut proposer la révision de la Constitution.³ Un quart des députés peut demander un référendum financier (art. 46 al. 1 let. b). La loi fixe le délai de dépôt d'une telle demande. <p>Art. 100 2. Traités intercantonaux et internationaux</p> <ul style="list-style-type: none">¹ Le Grand Conseil approuve l'adhésion du canton aux traités intercantonaux et internationaux.² Il peut déléguer cette compétence au Conseil d'Etat pour les actes dénonçables à court terme ou de moindre importance.³ Il peut inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité ou à dénoncer un traité existant. <p>Art. 101 b) Planification Le Grand Conseil examine le programme de législature et le plan financier du Conseil d'Etat.</p> <p>Art. 102 c) Finances</p> <ul style="list-style-type: none">¹ Le Grand Conseil adopte le budget et les comptes annuels de l'Etat.² Il fixe les impôts cantonaux ainsi que les conditions et les limites d'un nouvel endettement. <p>Art. 103 d) Elections</p> <ul style="list-style-type: none">¹ Le Grand Conseil élit: <ul style="list-style-type: none">a) la présidente ou le président et les vice-présidentes ou les vice-présidents du Grand Conseil;b) la présidente ou le président du Conseil d'Etat;c) la présidente ou le président du Tribunal cantonal;d) les membres du Conseil de la magistrature;e) les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature;f) la secrétaire générale ou le secrétaire général du Grand Conseil;g) les membres de ses commissions. <p>² La loi peut confier d'autres compétences électorales au Grand Conseil.</p> <p>Art. 104 e) Haute surveillance Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur:</p> <ul style="list-style-type: none">a) le Conseil d'Etat et l'administration;b) la justice;c) les délégués de tâches publiques. <p>Art. 105 f) Autres compétences Le Grand Conseil:</p> <ul style="list-style-type: none">a) statue sur la validité des initiatives populaires;b) tranche les conflits de compétence entre les autorités supérieures du canton;c) accorde l'amnistie et la grâce;d) accorde le droit de cité cantonal;



	<p>e) exerce les droits de participation que le droit fédéral confère aux cantons;</p> <p>f) accomplit toutes les autres tâches qui, en vertu de la Constitution ou de la loi, lui incombent ou ne ressortissent pas à la compétence d'une autre autorité.</p>
Art. 46. Les députés au Grand Conseil représentent le canton et ne reçoivent pas de mandat impératif.	
Art. 47. Aucun député au Grand Conseil ne peut être recherché pour les opinions qu'il a émises dans cette assemblée.	
Art. 48. Les députés, sauf les exceptions déterminées par la loi, reçoivent une indemnité.	



Auswirkungen der neuen Basler Verfassung auf das Parlament

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst Basel-Stadt

Die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt aus dem Jahr 2005 und die nachgelagerte Anpassung der Gesetzgebung haben für den Grossen Rat einschneidende Veränderungen gebracht. Wichtigste Merkmale sind die Verkleinerung des Grossen Rates von 130 auf 100 Mitglieder, die Verkleinerung der Sachkommissionen (neu 11 statt 15 Mitglieder) und der Verlust der Wahlkompetenz für das Präsidium des Regierungsrates. Die Amtszeitbeschränkung für die Mitglieder des Grossen Rates wurde von drei auf vier aufeinanderfolgende Legislaturen gelockert. Neu ist in der Verfassung die Mitwirkung des Parlamentes bei der Ausarbeitung neuer Staatsverträge vorgesehen. Die neue Verfassung wurde auf den 13. September 2006 in Kraft gesetzt, die Bestimmungen in Bezug auf die Grösse des Parlaments dagegen erst zu Beginn der neuen Legislaturperiode im Februar 2009.

Nach zwei Jahren kann eine erste Bilanz gezogen werden, auch wenn diese noch mit gewissen Unsicherheiten belastet ist. Vergleiche mit anderen Kantonsparlamenten sind zudem nicht vorbehaltlos möglich, weil der Grosse Rat als staatsrechtliches Unikum gleichzeitig das Parlament des Kantons Basel-Stadt und der Einwohnergemeinde Basel ist.

Verkleinerung des Rates

Die Reduktion der Zahl der Mitglieder von 130 auf 100 Mitglieder hat der Verfassungsrat – notabene ohne Konsultation des Parlamentes – in das neue Grundgesetz aufgenommen in der Erwartung, «dass der Grosse Rat effizienter arbeiten wird» (Zitat aus den Erläuterungen zur Volksabstimmung). Der Verdacht, dass der stark exekutivlastige Verfassungsrat vielmehr und vor allem ein populäres Element in die Konstitution aufnehmen wollte, um deren Akzeptanz zu erhöhen, liegt auf der Hand. Der Verfassungsrat stützte sich dabei auf eine Umfrage bei der Bevölkerung, bei welcher die Verkleinerung – nicht ganz überraschend – eine grosse Zustimmung fand.

Optimistische Erwartungen an die Effizienz des Parlamentes haben sich indessen nicht erfüllt. Die Zahl der Sitzungen hat nicht signifikant abgenommen und die Protokollbände sind eher dicker geworden.

Die zeitlichen Anforderungen an den Parlamentsdienst sind – wie bei anderen vergleichbaren Kantonen mit verkleinerten Parlamenten – gestiegen und das Budget für den Grossen Rat hat über alle Konten gesehen leicht zugenommen (auch wenn dieses Budget nach wie vor weniger als ein Promille des Staatshaushaltes ausmacht). Die Verkleinerung des Rates führte dafür zu einer Verengung der Einbindung der Bevölkerung in die Staatstätigkeit. Wenn der Aufwand für die Kontaktaufnahme mit einem Mitglied der Volksvertretung zunimmt, weil diese ausgedünnt wurde, besteht das Risiko, dass politisch relevante Themen ihren Weg nicht mehr durch die demokratisch gewählten Behörden finden, sondern auf die Medien, die Verbände, die Kirchen und andere öffentliche Meinungsträger umgelagert werden. Das kann besonders dann kritisch werden, wenn es sich – wie in Basel – um ein kommunales Parlament handelt. Gerade in Gemeinden und Städten sollte jede Bewohnerin und jeder Bewohner ohne Probleme ein Mitglied des Parlamentes kennenlernen und kontaktieren können.

Wissenschaftlich belegen lassen sich die negativen staatspolitischen Auswirkungen der Verkleinerung des Parlamentes noch nicht und für eine abschliessende Beurteilung müssen die Erfahrungen aus einer ganzen oder gar aus zwei vollen Legislaturperioden abgewartet werden. Die heute bereits messbaren Indikatoren lassen aber keine Verbesserung erkennen.

Lockerung der Amtszeitbeschränkung

Die Grossräte und Grossrätinnen sind neu für vier statt bisher nur für drei Amtsperioden wieder wählbar, damit ihre Erfahrung und das in der Parlamentsarbeit erworbene Sachwissen besser genutzt werden kann. Da angebrochene Amtsperioden voll angerechnet werden, wird dies die mittlere Verweildauer im Parlament von bisher etwa acht Jahren auf mittelfristig etwa elf Jahre anwachsen lassen. Dass der Rat dadurch insgesamt an kumulierter Erfahrung und Kompetenz gewinnt, darf aber angenommen werden.

Verlust der Wahlkompetenz des Regierungspräsidiums

Während zur Zeit der alten Verfassung der Grosse Rat jeweils in der letzten Sitzung des Amtsjahres das Präsidium und das Vizepräsidium des Regierungsrates für das kommende Amtsjahr wählte (und dabei auch munter Zensuren erteilte), wird der Präsident oder die Präsidentin des Regierungsrates wie in den meisten Städten neu für vier Jahre direkt vom Volk gewählt. Der Vizepräsident des Regierungsrates wird in der neuen Organisation vom Regierungsrat selber bestimmt.

Mit dem Wegfall der Wahlkompetenz des Regierungspräsidiums hat das Parlament das letzte faktische Druckmittel gegenüber der Exekutive verloren. Beobachter innerhalb und ausserhalb des Parlamentes glauben feststellen zu können, dass sich die Entsorgung dieser letzten Sanktionsmöglichkeit des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat spürbar negativ auf den gegenseitigen Respekt der Staatsgewalten ausgewirkt hat. So ist die Präsenz der Regierung an den Sitzungen des Plenums trotz der Verankerung des Grundsatzes in der Verfassung und im Parlamentsgesetz noch merklich dünner geworden ...

Mitwirkung bei der Erarbeitung von Staatsverträgen

Der Grosse Rat wurde aber auch in seinen Kompetenzen gestärkt: Neu dürfen globale Ausgaben nur noch mit einem Leistungsauftrag beschlossen werden und der Grosse Rat kann den Regierungsrat bei der Vorbereitung wichtiger Verträge begleiten und beraten und so auf ihren Inhalt Einfluss nehmen. Die Auswirkungen dieser Kompetenzerweiterungen dürfen aber nicht überschätzt werden. Der Rat beschliesst lediglich gerade zwei globale Budgets (für den öffentlichen Verkehr und für die kantonalen Museen). Und bei den Staatsverträgen harzt es – wie in vielen anderen Kantonen ebenso – bei der Information der Regierung an die Parlamentsleitung über neue Staatsvertragsprojekte. Die Vorstellungen der Regierung und des Parlamentes über die Art der Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung liegen noch weit auseinander.



Fazit

Die Auswirkungen der neuen Verfassung auf die Arbeit des Grossen Rates sind leider ernüchternd. Insgesamt wurde das Parlament durch die Neuerungen eher geschwächt und die Exekutivdominanz im gleichen Masse erhöht. Die Verkleinerung des Parlamentes ist landauf, landab nach wie vor populär, aber birgt staatspolitische Risiken, deren Kompensation Kraft und Nerven kostet.



Stellung und Organisation des Kantonsrates in der Verfassung des Kantons St.Gallen

Georg Wanner, Leiter des Ratsdienstes, Kanton St. Gallen

Synoptische Darstellung der Bestimmungen der Kantonsverfassung vom 16. November 1890 und der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 mit Bemerkungen

1. Vorbemerkungen

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen erliess am 27. November 2000 die neue Kantonsverfassung, Verfassung des Kantons St.Gallen (ProtGR 1996/2000 Nrn. 600, 601 und 607; ProtKR 2000/2004 Nrn. 50, 55 und 79; ABL 2000, 2735). Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen stimmten der neuen Kantonsverfassung am 10. Juni 2001 zu (ABL 2001, 1338 ff.). Damit wurde die Verfassung nach dem st.gallischen Recht rechtsgültig (ABL 2001, 1639). Die Bundesversammlung gewährleistete die Kantonsverfassung am 13. Juni 2002 (BBL 2002, 4471). Die neue Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) wird ab 1. Januar 2003 angewendet (Art. 126 KV; ABL 2001, 1639). Mit dieser Verfassung wurde die Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890 (nGS siehe Register 2002 der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen) aufgehoben (Art. 118 KV).

Allgemein zugängliche Dokumente zur Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 sind:

- Wortlaut der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 mit Nachträgen (sGS 111.1 [Nachweis der Nachträge im Register 2011 der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen]);
- Erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 28. Februar 2001 zur kantonalen Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 über die Verfassung des Kantons St.Gallen (ABL 2001, 1088 ff.);
- Protokoll des Grossen Rates bzw. des Kantonsrates des Kantons St.Gallen über die Behandlung der Verfassung des Kantons St.Gallen (ProtGR 1996/2000 Nrn. 600, 601 und 607; ProtKR 2000/2004 Nrn. 50, 55 und 79);
- Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur Verfassung des Kantons St.Gallen (ABL 2000, 165 ff.).

2. Kantonsrat

2.1 Synoptische Darstellung

Die Kantonsverfassung 2001 und die Kantonsverfassung 1890 unterscheiden sich in der Systematik erheblich, auch in der Regelung von Stellung und Organisation des jeweiligen Parlamentes. Die nachfolgende synoptische Darstellung bzw. Übersicht konzentriert sich deshalb auf:

- Abschnitt VI. «Behörden» Ziff. 2 «Kantonsrat» der Kantonsverfassung 2001;
- Vierter Abschnitt «Bestand, Wahl und Befugnisse der Behörden» Bst. A «Grosser Rat» der Kantonsverfassung 1890.



Kantonsverfassung 2001	Kantonsverfassung 1890 ¹
<p>Bestand Art. 63. Der Kantonsrat besteht aus 120 Mitgliedern.</p>	<p>Art. 51. Die oberste Behörde des Kantons ist der Grosse Rat. Der Grosse Rat besteht aus 180 Mitgliedern. Jeder Bezirk wählt so viele Mitglieder, als es seinem Anteil an der Zahl der Kantonseinwohner, die das Schweizerbürgerrecht besitzen, entspricht. Das Gesetz bezeichnet die Grundlagen der Berechnung. Die Wahlen finden nach dem proportionalen Wahlverfahren mittels der Urne statt. Die näheren Vorschriften hierüber trifft die Gesetzgebung. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes setzt der Grosse Rat auf dem Beschlusseswege die näheren Ausführungsbestimmungen fest.</p> <p>Art. 52. Der Grosse Rat versammelt sich ordentlicherweise zweimal im Jahre, und zwar im Frühjahr und im Spätjahr an einem durch sein Reglement festzusetzenden Tage. Ausserordentliche Versammlungen finden statt: a) sooft der Präsident des Grossen Rates es für notwendig erachtet; b) wenn 25 Mitglieder bei dem Präsidenten es verlangen; c) wenn der Regierungsrat sich zur Einberufung bewegen findet. Die Einberufung zu den ordentlichen Versammlungen und zu den ausserordentlichen nach lit. c erfolgt durch den Regierungsrat, zu den übrigen ausserordentlichen Versammlungen dagegen durch das Büro des Grossen Rates.</p>
<p>Zuständigkeit A) Wahlen Art. 64. Der Kantonsrat wählt: a) seine Organe nach Massgabe des Geschäftsreglements b) seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen; c) die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten; d) auf Antrag der Regierung die Staatssekretärin oder den Staatssekretär; e) die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes; f) weitere durch Gesetz bezeichnete Behörden und Organe.</p> <p>B) Sachgeschäfte Art. 65. Der Kantonsrat: a) beschliesst Verfassungsänderungen; b) beschliesst Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen; c) genehmigt Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang; d) erlässt ein Geschäftsreglement und legt die parlamentarischen Instrumente fest; e) informiert sich über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest;</p>	
<p>f) beschliesst über Voranschlag und Steuerfuss sowie über die Genehmigung der Rechnung; g) beschliesst über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen; h) behandelt nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan; i) berät Berichte; j) beaufsichtigt Regierung und Staatsverwaltung; k) beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte; l) reicht nach Massgabe der Bundesverfassung Standesinitiativen ein; m) erfüllt weitere Aufgaben, die ihm das Gesetz überträgt.</p>	
<p>Abstimmungen Art. 66. In den Abstimmungen entscheidet die Mehrheit der stimmenden Mitglieder des Kantonsrates. Das Geschäftsreglement kann für bestimmte Geschäfte die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates vorsehen.</p>	<p>Art. 53. Der Grosse Rat entscheidet über die Gültigkeit der Wahlen seiner Mitglieder. Er gibt sich selbst das Reglement für die Behandlung seiner Geschäfte und kann ausnahmsweise die Abhaltung geschlossener Sitzungen beschliessen.</p> <p>Art. 54. Als oberste Behörde des Kantons erlässt und erläutert er die Gesetze, unter Vorbehalt des verfassungsmässigen Souveränitätsrechtes des Volkes. Als Gesetze werden alle Erlasse angesehen, welche die Rechte und Pflichten der Privaten, der öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden und des Staates sowie die organischen Einrichtungen des Staates, des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmen.</p>
<p>Gesetzgebung Art. 67. Der Kantonsrat erlässt ein Gesetz mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn in allgemeiner Form insbesondere: a) Rechte und Pflichten von Privaten sowie von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften festgelegt werden; b) die Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten geordnet werden.</p>	
<p>Dringlichkeit Art. 68. Aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit kann der Kantonsrat mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder Gesetze oder Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen. Spätestens nach einem Jahr müssen diese dem Referendum unterstellt werden.</p>	

¹ Die Kantonsverfassung 1890 kennt keine Randtitel der Bestimmungen.



Kantonsverfassung 2001	Kantonsverfassung 1890
	<p>6. Er schliesst Verkommnisse und Verträge mit andern Kantonen und Staaten innert den Schranken der Bundesverfassung.</p> <p>7. Er bestimmt alljährlich den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates und beschliesst nach jeweiligen Gesetzen und Verordnungen die Erhebung der erforderlichen Abgaben und Steuern.</p> <p>8. Er beschliesst Kredite, Bürgschaften oder Anleihen im Namen des Staates.</p>
	<p>9. Er entscheidet über Ankauf und Verkauf von Staatsgütern und über Staatsbauten.</p> <p>10. Er gewährt ausserordentliche Beiträge sowie Unterstützungen in Notfällen.</p> <p>11. Er lässt sich alljährlich vom Regierungsrat über die gesamte Staatsverwaltung Bericht und Rechnung vorlegen, genehmigt dieselben oder verfügt darüber nach Gutfinden.</p> <p>12. Wegen Verletzung der Verfassung oder der Gesetze, desgleichen wegen Veruntreuung oder pflichtwidriger Verwaltung des Staatsvermögens kann der Grosse Rat den Regierungsrat oder einzelne Mitglieder desselben nach den Bestimmungen des Gesetzes in Anklagezustand versetzen.</p> <p>13. Ihm kommt in Kriminalfällen das Begnadigungsrecht zu, ebenso das Recht der Wieder-einsetzung in die bürgerlichen Ehren.</p> <p>14. Er trifft verfassungsmässige Massregeln jeder Art, deren unverzügliche Ergreifung wegen drohender Gefahr oder hohen Staatsinteresses notwendig ist.</p> <p>Art. 56. Die Mitglieder des Grossen Rates stimmen einzig nach Eid und eigener Überzeugung. Sie sind für ihre in den Beratungen geäusserten Ansichten nur dem Grossen Rat selbst verantwortlich.</p> <p>Art. 57. Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten angemessene Entschädigung aus der Staatskasse.</p>

2.2 Erkenntnisse

Die zentralen Bestimmungen der Kantonsverfassung 2001 über den Kantonsrat und damit über Stellung und Organisation des Kantonsrates sind mit den zentralen Bestimmungen der Kantonsverfassung 1890 über den Grossen Rat nur sehr beschränkt vergleichbar, wenn überhaupt, was nicht erstaunen kann, wenn man nur den zeitlichen Abstand der Kantonsverfassung 2001 von der Kantonsverfassung 1890 berücksichtigt. Was die eine Kantonsverfassung im Abschnitt über das Parlament und damit über Stellung und Organisation des Parlamentes regelt, regelt die andere Kantonsverfassung andernorts, weil in die Verfassung systematisch anders integriert, oder gar nicht.

3. Kommentare zum Kantonsrat in der Kantonsverfassung 2001

3.1 Generelle Kommentare zu Stellung und Organisation des Kantonsrates in der Kantonsverfassung 2001

Namentlich folgende Dokumente enthalten generelle Kommentare zu Stellung und

Organisation des Kantonsrates in der Kantonsverfassung 2001:

- Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 (Abschnitt A Ziff. 1 bis 3 und Abschnitt B Ziff. 8) [ABL 2010, 2951 ff.], elektronisch verfügbar unter http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2010.Par.0001.DownloadListPar.0040.FileRef.tmp/Amtsblatt%202010%20Nr.%2037a%20S.2949-3088.pdf;
- Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 (Abschnitt A Ziff. 1 und 2 und Abschnitt C Ziff. 9) [ABL 2006, 2333 ff.], elektronisch verfügbar unter http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2006.Par.0053.DownloadListPar.0039.FileRef.tmp/37_2006.pdf;

3.2 Kommentare zu den Bestimmungen der Kantonsverfassung 2001

Die Bestimmungen der Kantonsverfassung 2001 sind kommentiert in:

- Erläuternder Bericht der Verfassungskommission des Grossen Rates vom 28. Februar 2001 zur Verfassung des Kantons St.Gallen für die Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 (S. 8 ff. und 18 ff.) [abgedruckt in ABL 2001, 1088 ff.], elektronisch verfügbar unter http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/ausgaben_2001.Par.0001.DownloadListPar.0033.FileRef.tmp/Amtsblatt_2001_20.pdf;
- Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zum Verfassungsentwurf (Verfassung des Kantons St.Gallen) [Teil B Abschnitt V Ziff. 2 und Abschnitt VI Ziff. 1 und 2], verfügbar als Amtsblatt Nr. 4a vom 28. Januar 2000 (Sonderausgabe), elektronisch nicht verfügbar.

3.3 Besonderer Kommentar zu einzelnen Bestimmungen der Kantonsverfassung 2001

Der Verfassungsgeber beschloss mit seiner Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 einen Bestand des Kantonsrates von 180 Mitgliedern. Über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» vom 11. März 2007 reduzierte



er den Bestand des Kantonsrates auf 120 Mitglieder, in Vollzug im Hinblick und ab der Amtsdauer 2008/2012 des Kantonsrates (ABL 2006, 3388 [29.06.01 Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates», Ziff. 3 des Beschlusses des Kantonsrates]).

Folgenden Dokumenten lassen sich die Argumente für den Bestand des Kantonsrates von 180 Mitgliedern, für die Beibehaltung dieses Bestandes und für die Reduktion des Bestandes auf 120 Mitglieder entnehmen:

- Erläuternder Bericht der Verfassungskommission des Grossen Rates vom 28. Februar 2010 zur Verfassung des Kantons St.Gallen für die Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 (S. 163 f. [Kommentar zu Art. 62 des Entwurfes der KV]), (ABL 2001, 1088 ff.), elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/ausgaben_2001.Par.0001.DownloadListPar.0033.File.tmp/Amtsblatt_2001_20.pdf

- Anmeldung der Verfassungsinitiative (ABL 2005, 1918), elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2005.Par.0064.DownloadListPar.0051.FileRef.tmp/39_2005.pdf

- Verfügung des Departementes des Innern über das Zustandekommen der Initiative «Verkleinerung des Kantonsrates» (ABL 2006, 584), elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2006.Par.0053.DownloadListPar.0012.FileRef.tmp/11_2006.pdf;

- Bericht und Antrag der Regierung vom 29. August 2010 zur Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» (ABL 2006, 2493 ff.), elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2006.Par.0053.DownloadListPar.0043.FileRef.tmp/38_2006.pdf;

- Behandlung der Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» durch den Kantonsrat (ProtKR 2004/2008 Nrn. 365 und 367), elektronisch verfügbar unter

<https://www.ratsinfo.sg.ch/t/kantonsrat.sessiondetail.html?sessionId=71BFA568-EF99-4E31-B035-60F55CD0AA56>;

- Beschluss des Kantonsrates über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» im Kurzprotokoll der Novembersession 2006 (1. Teil [ABL

2006, 3388]), elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2006.Par.0053.DownloadListPar.0052.FileRef.tmp/50_2006.pdf;

- Erläuternder Bericht der Verfassungskommission zur Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» für die Volksabstimmung vom 11. März 2007 (ABL 2007, 447 ff.), elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2007.Par.0052.DownloadListPar.0007.FileRef.tmp/06_2007.pdf;

- Ergebnis der Volksabstimmung vom 11. März 2007 über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» (ABL 2007, 949 ff.), elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2007.Par.0052.DownloadListPar.0013.FileRef.tmp/12_2007.pdf;

- Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 (Abschnitt A. Allgemeine Berichtspunkte / Ziff. 1 Stellung und Aufgaben des Kantonsrates) [ABL 2010, 2051 ff., konkret 2957 ff.], elektronisch verfügbar unter

http://intranet.sg.ch/common_content/portal_kanton_st_/publikationen___services/amtsblatt/amtsblatt_2010.Par.0001.DownloadListPar.0040.FileRef.tmp/Amtsblatt%202010%20Nr.%2037a%20S.2949-3088.pdf.

Das Präsidium des Kantonsrates thematisierte in seinem Bericht vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 u.a. die Parlamentsreform 2008 des Kantonsrates, welche die eine Folge der Herabsetzung des Bestandes des Kantonsrates war und durch diese Bestandesänderung erheblich geprägt wurde (ABL 2010, 2951 ff., konkret 2960 ff.). Es fragte darin nach den Auswirkungen der Reduktion des Bestandes des Kantonsrates und der Umsetzung der Parlamentsreform 2008 und wagte, verschiedene Tendenzen festzustellen. Daraus leitete es die Vermutung ab, dass der Ratsbetrieb ab Juni 2008 das einzelne Ratsmitglied mehr und intensiver beansprucht als das einzelne Ratsmitglied bis Ende der Amtsdauer 2004/2008. Es stellte dem Kantonsrat in Aussicht, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Parlamentsreform 2008 sorgfältig und – soweit möglich – statistisch begleitet zu analy-

sieren, allenfalls bereits gegen Ende der laufenden Amtsdauer, sicher auf Mitte der nächsten Amtsdauer, d.h. im Hinblick auf die nächste Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes (ABL 2010, 2967 f. [Ziff. 1.2.3. Auswirkungen der Parlamentsreform 2008]).



Die Stellung des Grossen Rates des Kantons Graubünden in der revidierten Kantonsverfassung

Patrick Barandun, lic.iur., Mitarbeiter Ratssekretariat, Grosser Rat des Kantons Graubünden

1. Entstehung

Anlässlich der Oktobersession 1990 überwies der Grosse Rat des Kantons Graubünden die Motion Jäger mit 58:12 Stimmen.¹ Mit diesem Vorstoss wurde die Regierung eingeladen, dem Grossen Rat Bericht und Antrag zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung zu stellen.

Aufgrund des erheblichen Aufwandes und der finanziellen Konsequenzen beschloss die Regierung des Kantons Graubünden im Mai 1992, dem Grossen Rat zu gegebener Zeit unter Mitgabe eines unabhängigen Rechtsgutachtens einen Antrag auf eine Grundsatzabstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig erteilte sie den Auftrag zur Durchführung eines verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahrens unter Einbezug der kantonalen Gerichte. Im Sommer 1995 lag der verwaltungsinterne Bericht vor und bejahte die Notwendigkeit einer Totalrevision der Bündner Kantonsverfassung.

Daraufhin wurde ein externes Rechtsgutachten zur Grundsatzfrage und dem formellen Vorgehen in Auftrag gegeben, welches im Juli 1996 vorlag. Auch dieses Gutachten kam zum Schluss, dass eine Totalrevision der Kantonsverfassung notwendig sei.²

Mit Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 4. November 1996 beantragte die Regierung dem Grossen Rat, den Grundsatzentscheid für eine Totalrevision der Verfassung zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden.³ Am 4. März 1997 stimmte der Grosse Rat mit 98:0 Stimmen dem Antrag der Regierung zu⁴ und am 28. September 1997 beschloss das Bündner Stimmvolk, seine Verfassung einer Totalrevision zu unterziehen.⁵

Schliesslich unterbreitete die Regierung mit der Botschaft an den Grossen Rat vom

15. Januar 2002 den Entwurf für die Totalrevision der Kantonsverfassung.⁷ In den Sessionen von Juni, August, Oktober und November 2002⁸ beriet und verabschiedete der Grosse Rat die Totalrevision der Kantonsverfassung zuhanden der Volksabstimmung, welche die neue Verfassung des Kantons Graubünden in den Abstimmungen vom 18. Mai 2003 und 14. September 2003 annahm.⁹

2. Kantonsverfassungen vom 2. Oktober 1892 und vom 18. Mai 2003 / 14. September 2003

Im Nachfolgenden werden die Bestimmungen der beiden Kantonsverfassungen betreffend die Stellung und Organisation des Grossen Rates des Kantons Graubünden kurz vorgestellt. Es wird jeweils von der altrechtlichen Bestimmung (aKV) ausgegangen und allfällige Unterschiede zur neuen Verfassung (KV) angefügt.

Unter dem Titel «IV. Politische und Verwaltungsbehörden, 1. GROSSER RAT» enthielt die Kantonsverfassung von 1892 zwölf Bestimmungen zum Grossen Rat (Art. 13 bis 24 aKV):

Art. 13 aKV

¹ Der Grosse Rat ist die oberste politische und administrative Behörde des Kantons.

² Derselbe wird direkt von den Kreisen nach Verhältnis ihrer Bevölkerung frei aus den stimmberechtigten Kantonsbewohnern gewählt. Die Mitgliederzahl und deren Verteilung auf die Kreise bestimmt das Gesetz.

³ Die Mitglieder des Grossen Rates bleiben drei Jahre im Amt und sind immer wieder wählbar.

Der Grundsatz, wonach der Grosse Rat die oberste Gewalt ausübt, ist als Grundsatz in der neuen Verfassung ebenfalls verankert worden (Art. 30 KV). Die neue Verfassung statuiert in diesem Zusammenhang zudem ausdrücklich, dass er Gesetzgeber und oberste Aufsichtsbehörde im Kanton ist.

Des Weiteren hält die neue Verfassung nun ausdrücklich fest, dass der Grosse Rat aus 120 Mitgliedern besteht (Art. 27 KV Abs. 1) und die Amtsdauer wurde von drei auf neu vier Jahre verlängert (Art. 23 KV). Die Kreise bilden die Wahlkreise (Art. 27 Abs. 3 und 70 Abs. 3 KV)

Die Abkehr vom Mehrheitswahlverfahren zu einem Verhältniswahlverfahren (sog. «Bündner Modell») wurde vom Volk in einer separaten Abstimmung abgelehnt.¹⁰ Der Grosse Rat wird weiterhin im Mehrheitswahlverfahren gewählt (Art. 27 Abs. 2 KV). Letztmals stand das Bündner Wahlsystem für den Grossen Rat im Jahre 2008 zur Diskussion: Die Kantonale Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug» stellte das Wahlverfahren nämlich zumindest indirekt in Frage.¹¹ Im Grossen Rat war die Vorlage chancenlos,¹² in der darauf folgenden Volksabstimmung scheiterte sie jedoch äusserst knapp mit 22'757 Ja-Stimmen gegen 23'601 Nein-Stimmen.¹³

Art. 14 aKV

¹ Der Grosse Rat wählt jährlich frei aus sämtlichen Abgeordneten einen Präsidenten und Vizepräsidenten und bestellt seine Kanzlei.

² Er setzt seine Geschäftsordnung fest¹⁴.

³ Die Mitglieder der Regierung wohnen den Sitzungen des Grossen Rates bei. Die Wahl des Standespräsidiums durch den Grossen Rat ist heute in Art. 36 Ziff. 2 KV statuiert ist.

Art. 14 Abs. 2 aKV wurde in der neuen Verfassung nicht mehr aufgenommen. Eine gleichlautende Bestimmung findet man heu-

¹ GRP 1990/1991, S. 106 f. und 396 ff.

² Rechtsgutachten von Jaag/Polledna in Botschaften Heft Nr. 9/1996-1997, S. 569 ff.

³ Botschaften Heft Nr. 9/1996-1997, S. 561

⁴ Vgl. zum Verfahrensablauf: Art. 54 Abs. 2 aKV

⁵ GRP 5|1996/1997, S. 719 und 746 ff.

⁶ Kantonsamtsblatt Nr. 39 vom 3.10.1997, S. 3154 ff.

⁷ Botschaften Heft Nr. 10/2001-2002, S. 479

⁸ GRP 2|2002/2003, GRP 3|2002/2003, GRP 4|2002/2003, S. 411 ff., 419 ff., 423 ff., 464 ff., 481 ff. und 501 ff. und GRP 5|2002/2003, S. 587 ff. und 690 ff.

⁹ Kantonsamtsblatt Nr. 23 vom 12.6.2003, S. 1874 ff. und Nr. 37 vom 18.9.2003, S. 2914 ff.

¹⁰ Kantonsamtsblatt Nr. 37, vom 18.9.2003, S. 2914 ff.

¹¹ Botschaften Heft Nr. 7/2007-2008, S. 435

¹² GRP 3|2007/2008, S. 330 und 546 ff.

¹³ Kantonsamtsblatt Nr. 8, vom 28. Februar 2008, S. 770 ff.

¹⁴ Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. Mai 1956



te in Art. 69 des Gesetzes über den Grossen Rat.¹⁵

Art. 14 Abs. 3 aKV wurde in der totalrevidierten Fassung systematisch neu unter dem Titel «DIE REGIERUNG» in Art. 44 Abs. 3 untergebracht.

Art. 15 aKV

¹ Der Grosse Rat wacht über die Handhabung der Bundes- und Kantonsverfassung sowie über die Vollziehung der eidgenössischen und kantonalen Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse.

² Ihm steht die Vorberatung über alle Gegenstände zu, welche nach Artikel 2 und 3 der Volksabstimmung unterstellt werden.

³ Er erlässt die nötigen Vollziehungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen und, soweit es nicht von Bundes wegen geschieht, zu den eidgenössischen Gesetzen.

⁴ Dem Grossen Rat steht die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und aller Zweige der Rechtspflege zu. Er ist befugt, in allen Landesangelegenheiten, welche nicht zufolge Artikel 2 und 3 der Volksabstimmung unterliegen, gültige Verordnungen zu erlassen und Beschlüsse zu fassen.

Art. 15 Abs. 1 der aKV fand in der totalrevidierten Verfassung keinen Platz mehr.

Die in den Art. 15 Abs. 2 und 3 aKV statuierten Rechtssetzungskompetenzen finden sich in der neuen Verfassung in den Art. 31 und 32 wieder, die Aufsicht (Art. 15 Abs. 4 aKV) in Art. 33 der neuen Verfassung.

Zu erwähnen an dieser Stelle ist, dass die neue Kantonsverfassung ausdrücklich festhält, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in Form eines Gesetzes zu erlassen sind (Art. 31 Abs. 1 KV) und sogleich auch die Kriterien festhält, was wichtige Bestimmungen sind (Art. 31 Abs. 2 KV).

Art. 16 aKV

¹ Der Grosse Rat erlässt an die Kreise zuhanden der Gemeinden die verfassungsmässigen (Art. 2 und 3) Vorlagen zur Volksabstimmung, setzt das Ergebnis der letzteren fest und veröffentlicht dasselbe.

² Bei Dringlichkeit kann er die Klassifikation der Mehren nebst Bekanntmachung der Regierung übertragen.

Aufgehoben. Der Grosse Rat berät aber nach wie vor die Vorlagen zuhanden der fakultativen oder obligatorischen Volksabstimmung vor. (Die Durchführung von Volksabstimmungen in Kantonsangelegenheit ist Aufgabe der Regierung)¹⁶.

Die sog. Mehren kennt der Kanton Graubünden schon seit der Aufhebung der Gerichtsgemeinden in der Mitte des 19. Jahrhunderts nicht mehr. Mit der in der aKV erwähnten Klassifikation der Mehren vor noch die Erhaltung der Abstimmungs- und Wahlergebnisse gemeint, welche heute mit Ausnahme der Regierungsratswahlen durch die Regierung vorgenommen wird.¹⁷

Art. 17 aKV

Soweit die Verfassung nicht bereits verfügt, stellt der Grosse Rat die für die Landesverwaltung erforderlichen Beamten auf und bestimmt ihre Befugnisse.

Aufgehoben. Bereits in Art. 32 aKV wurde festgehalten, dass die Regierung alle Beamten und Angestellten wählt, deren Ernennung nicht ausdrücklich dem Grossen Rat zugeschrieben war.

Art. 18 aKV

Der Grosse Rat wählt frei aus allen stimmberechtigten Kantonseinwohnern das Kantonsgericht, das Verwaltungsgericht und den Bankrat der Graubündner Kantonalbank. Er setzt die Geschäftsordnungen dieser Behörden fest.

Die Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts werden heute noch vom Grossen Rat gewählt (Art. 36 Ziff. 3 KV), zudem die Mitglieder der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen¹⁸ sowie des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts.¹⁹ Der Bankrat wird mittlerweile durch die Regierung gewählt.²⁰ Die Gerichte und die Kantonalbank legen ihre Geschäftsordnung heute selber fest^{21 22}.

Art. 19 aKV

¹ Der Grosse Rat überwacht die ganze Landesverwaltung.

² Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich, wirksam sowie verursachergerecht zu führen. Er ist unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung

mittelfristig im Gleichgewicht zu halten.

³ Die Regierung sorgt für eine Aufgaben- und Finanzplanung.

⁴ Die Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie ihre Tragbarkeit hin zu prüfen.

⁵ Der Grosse Rat bestimmt, wenn die Verfassung (Artikel 2 Ziff. 6), oder ausnahmsweise für Nachtragskredite das Gesetz, keine andere Zuständigkeit vorsieht, jährlich den Voranschlag des Staatshaushaltes und den Steuerfuss nach Massgabe der bestehenden Gesetze und Beschlüssen.

⁶ Er prüft und genehmigt jährlich die Staatsrechnung sowie die Jahresrechnung der Kantonalbank.

Die Aufsichtsfunktion des Grossen Rates ist heute in Art. 33 KV geregelt, betreffend die kantonalen Gerichte finden sich entsprechende Befugnisse in den Art. 51a und 52 KV.

Die Grundsätze zu den Finanzen finden sich heute im Grundsatz nicht mehr bei den Bestimmungen über den Grossen Rat, sondern in den Art. 93 ff. KV. Nur was explizit in die Kompetenz des Grossen Rates fällt (Budgethoheit, Genehmigung der Staatsrechnung, Höhe der Steuern) ist heute noch in Art. 35 KV beim Grossen Rat zu finden.

Neu hält die totalrevidierte Verfassung in Art. 35 Abs. 3 fest, dass der Grosse Rat abschliessend über neue einmalige Ausgaben bis zu einer Million Franken und über neue wiederkehrenden Ausgaben bis zu 300'000 Franken beschliessen darf. Beschlüsse über neue einmalige Ausgaben zwischen einer Million Franken und zehn Millionen Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben zwischen 300'000 Franken und einer Million Franken unterliegen dem fakultativen Referendum²³. Für neue einmalige Ausgaben von mehr als zehn Millionen Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als einer Million Franken statuiert die neue Kantonsverfassung ein obligatorisches Referendum²⁴. Damit wurde mit der totalrevidierten Verfassung die Ausgabenkompetenz des Grossen Rates zulasten der Volksrechte gestärkt²⁵.

¹⁵ Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG); BR 170.100

¹⁶ Vgl. Art. 15 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100)

¹⁷ Art. 45 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100)

¹⁸ Art. 59 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; BR 173.000)

¹⁹ Art. 34 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; BR 173.100)

²⁰ Art. 24 des Gesetzes über die Graubündner Kantonalbank (BR 938.2000)

²¹ Art. 20 GOG Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; BR 173.000); vgl. auch die Verordnung über die Organisation des Kantonsgerichts (KVG; BR 173.100) und die Verordnung über die Organisation des Verwaltungsgerichts (VGV; BR 173.300)

²² Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes über die Graubündner Kantonalbank (BR 938.2000)

²³ Art. 17 Abs. 1 Ziff. 3 KV

²⁴ Art. 16 Ziff. 4 KV

²⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Ziff. 6 aKV

**Art. 20 aKV**

¹ Der Grosse Rat beurteilt als einzige Instanz Rekurse, welche sich auf die Wahl seiner Mitglieder beziehen.

² Durch Gesetz kann ihm die Beurteilung weiterer öffentlichrechtlicher Streitigkeiten übertragen werden.

*Aufgehoben*²⁶.

Art. 21 aKV

Der Grosse Rat übt nach Massgabe des Gesetzes das Begnadigungsrecht aus.

Neu in Art. 37 KV.

Art. 22 aKV

Der Grosse Rat wird von der Regierung einberufen und versammelt sich jährlich ordentlichweise einmal; ausserordentlichweise so oft er selber oder die Regierung es für notwendig hält, sowie auf Begehren von wenigstens 3000 Stimmberechtigten oder von 20 seiner Mitglieder. *Aufgehoben. Mit der Revision der Geschäftsordnung*²⁷, welche in der Märzsession 2002 vom Grossen Rat verabschiedet wurde²⁸, wurde der in der Geschäftsordnung von 1956 statuierte Sessionsrhythmus von fünf auf sechs Sessionen pro Jahr erhöht. Dies gilt heute noch. Die Einberufung des Grossen Rates durch die Regierung wurde mit der letzten Parlamentsreform 2005 aufgehoben und auf den Grossen Rat (Präsidentenkonferenz) selbst übertragen²⁹. Heute haben weder die Regierung noch die Stimmberechtigten die Möglichkeit, den Rat einzuberufen. Der Grosse Rat versammelt sich zu den in der Geschäftsordnung festgelegten Sessionen oder wenn er selbst oder die Präsidentenkonferenz es beschliesst oder mindestens 20 seiner Mitglieder es verlangen.³⁰

Art. 23 aKV

Nach jedesmaliger Versammlung erteilt der Grosse Rat den Gemeinden den Bericht über seine Verhandlungen und promulgiert die vom Volk angenommenen Gesetze, mit Vorbehalt der Delegation an die Regierung laut Artikel 16, sowie seine eigenen Verordnungen und wichtigeren Beschlüsse. *Aufgehoben. Die Verhandlungen des Grossen Rates sind in der Regel öffentlich*³¹. Über die Verhandlungen wird ein Protokoll erstellt³², welches ebenso öffentlich ist. Beschlüsse, welche dem fakultativen Referendum unter-

stehen, werden im Kantonsamtsblatt publiziert³³.

Art. 24 aKV

¹ Das den Kantonen zufolge Artikel 89 (Referendum) der Bundesverfassung mit Bezug auf die eidgenössische Gesetzgebung zukommende Recht wird vom Grossen Rat nach den näheren Bestimmungen des Artikels 6 ausgeübt.

² Die den Kantonen gemäss Art. 86 Absatz 2 (Einberufung der beiden Räte) und Artikel 93 Absatz 2 (Initiativrecht) der Bundesverfassung zustehenden Rechte werden vom Grossen Rat oder, wenn er nicht versammelt ist, von der Regierung ausgeübt.

Neu in Art. 58 und 59 KV.

In der alten Verfassung noch nicht vorhandene Bestimmungen

Die totalrevidierte Kantonsverfassung enthält unter dem Titel «IV. Behörden und Gerichte, 2. DER GROSSE RAT» noch elf Bestimmungen (Art. 27 bis 37 KV). Neu aufgenommen wurde in die totalrevidierte Kantonsverfassung explizit die Stellung der Ratsmitglieder (Art. 28 KV), das Öffentlichkeitsprinzip der Sitzungen (Art. 29 KV)³⁴, der Einbezug des Grossen Rates in die Vorbereitung interkantonalen Verträge (Art. 32 Abs. 3 KV) und die Mitwirkung bei der politischen Planung der Regierung (Art. 34 KV). Zudem wird in Art. 24 die Immunität der Mitglieder des Grossen Rates für Äusserungen im Rat und in den Kommissionen aufgenommen. An der Wahl der Regierungspräsidentin/des Regierungspräsidenten durch den Grossen Rat wurde nichts geändert (Art. 25 Abs. 4 aKV, Art. 40 KV).

3. Schlussbemerkung

Durch die Totalrevision der Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003 wurde der Grosse Rat in seiner Organisation kaum tangiert. Vielmehr wurden veraltete Bestimmungen ersetzt oder gänzlich gestrichen. Die eigentlichen Neuerungen für das Bündner Parlament bezüglich seiner Organisation erfolgten mit den bereits erwähnten Parlamentsre-

formen in den Jahren 2002³⁵ und 2005³⁶. Die Totalrevision der Kantonsverfassung hat den Grossen Rat jedoch in seiner Stellung betroffen. Mit der Abkehr vom obligatorischen Gesetzesreferendum, wie es die Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892 noch kannte, zum fakultativen Gesetzesreferendum hat die neue Verfassung eine erwähnenswerte und substanzielle Änderung in der Stellung des Grossen Rates gebracht wie in diesem Zusammenhang auch das Recht des Grossen Rates, von sich aus Vorlagen zu einer Volksabstimmung zu bringen (Art. 16 Ziff. 6 KV, bereits in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 7 aKV enthalten), eigene, nicht referendumpflichtige Beschlüsse dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Art. 17 Abs. 2 KV) und Volksabstimmungen über Grundsatzfragen zu beschliessen (Art. 19 KV). Auf die Erhöhung der Kompetenzen bei Finanzbeschlüssen des Parlaments wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen³⁷.

²⁶ Heute in Art. 52 ff. des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG; BR 170.100): Der Grosse Rat beurteilt Beschwerden, welche ihm ausdrücklich durch das Gesetz zugewiesen werden.

²⁷ Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform an den Grossen Rat für die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und weiterer Erlasse vom 12. Dezember 2001

²⁸ GRP 6|2001/2002, S. 612 ff., 619 f., 678 ff. und 704 ff.

²⁹ Bericht und Antrag der Präsidentenkonferenz für den Erlass eines Grossratsgesetzes und für die Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. September 2005.

³⁰ Art. 6 Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BR 170.100) und Art. 1 Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO; BR 170.140)

³¹ Art. 29 KV

³² Vgl. dazu insbesondere Art. 35 und 36 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOG; BR 170.140)

³³ Art. 78 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100); Verordnung über das Amtsblatt des Kantons Graubünden (BR 180.500)

³⁴ Gilt nur die Sitzungen des Grossen Rates; die Sitzungen seiner Kommissionen sind nicht öffentlich (Art. 16 der Geschäftsordnung des Grossen Rates [GOG; BR 170.140])

³⁵ Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform an den Grossen Rat für die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und weiterer Erlasse vom 12. Dezember 2001

³⁶ Bericht und Antrag der Präsidentenkonferenz für den Erlass eines Grossratsgesetzes und für die Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. September 2005.

³⁷ Vgl. die Ausführungen bei Art. 19 aKV



Constitution neuchâteloise 2000: Nouvelles compétences du parlement, améliorations et précisions apportées par la nouvelle Constitution

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil du canton de Neuchâtel

Le 24 septembre 2000, notre canton s'est doté d'une nouvelle Constitution cantonale. En voici les principales innovations dans les domaines touchant le Grand Conseil.

Les commentaires proviennent de la Constitution annotée, M. Alain Bauer, 2005; du rapport de la commission parlementaire «Constitution» 00.009; des notes de séance de la commission parlementaire «Constitution».

Motion populaire

Article 41

Cent électrices ou électeurs peuvent adresser une motion au Grand Conseil. Le Grand Conseil traite la motion populaire comme l'initiative d'un de ses membres.

Cet article donne la compétence au Grand Conseil de traiter la motion populaire, nouvel outil institué par la nouvelle Constitution. Le traitement par le Grand Conseil est inscrit dans sa loi d'organisation aux articles 83 à 84b.

Incompatibilités

Article 48

¹ *Nul ne peut être membre simultanément du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou d'une autorité judiciaire. Toutefois, les membres non permanents d'une autorité judiciaire peuvent être membres du Grand Conseil.*

² *Les membres du personnel de l'administration cantonale ne peuvent être membres simultanément ni du Conseil d'Etat ni, sous réserve d'exceptions fixées par la loi, d'aucune autorité judiciaire. Ils peuvent être membres du Grand Conseil, à l'exception du personnel d'encadrement, des membres du personnel qui disposent d'un pouvoir décisionnel ou de police, du personnel des autorités judiciaires et des services du Grand Conseil, ainsi que des collaboratrices et des collaborateurs de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie d'Etat; la loi définit ces catégories.*

³ *La loi peut prévoir d'autres cas d'incompatibilité.*

La nouvelle Constitution permet au personnel de l'administration, à l'exception du personnel mentionné, d'être membre du Grand Conseil, alors que l'ancienne Constitution ne prévoyait cette possibilité que pour les membres du corps enseignant.

Le personnel de l'administration cantonale peut siéger au Grand Conseil sauf s'il appartient à des postes élevés ou proches de l'activité du parlement et de celle des membres du Conseil d'Etat.

L'ancienne Constitution interdisait à n'importe quel employé cantonal de siéger au Grand Conseil, à l'exception des membres du corps enseignant. L'avant-projet proposait une approche plus différenciée en limitant l'incompatibilité au «personnel supérieur de l'administration». Ce sont des sentiments mitigés qui se sont exprimés lors de la consultation. Certains craignaient que des personnes subordonnées exercent un pouvoir de surveillance sur leur supérieur professionnel. D'autres considéraient, au contraire, que le personnel de l'administration n'a pas à être pénalisé par rapport aux membres du corps enseignant et aux autres citoyennes et citoyens. La commission a tenu compte des premières remarques en étendant l'incompatibilité au personnel du service du Grand Conseil ainsi qu'aux proches collaboratrices et collaborateurs de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie. Pour le reste, elle estime que les règles sur la récusation constituent une garantie suffisante contre une confusion des intérêts. C'est en tout cas ce que démontre l'activité politique de 15 cantons qui pour le personnel de l'administration ne connaissent aucune incompatibilité ou une incompatibilité différenciée à l'image de celle ici retenue.

Suppléance

Article 52, alinéa 3

³ *La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés.*

La nouvelle Constitution autorise le recours à la suppléance, ce qui n'était pas le cas de l'ancienne Constitution. Cette

organisation figure dans la loi d'organisation du Grand Conseil aux articles 6d à 6i.

Participation dans le processus d'adoption des traités intercantonaux

Article 56

¹ *Le Grand Conseil approuve les traités internationaux et les traités intercantonaux qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du Conseil d'Etat.*

² *Il peut inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité, ainsi qu'à dénoncer un traité existant.*

Suite à l'article 48 de la Constitution fédérale, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et des traités avec l'étranger. Le souhait était donc de permettre au parlement une participation dans le processus d'adoption de tels actes. Il a uniquement été précisé que certains actes sont de la compétence exclusive du Conseil d'Etat. La loi définit ces cas (ex: pêche dans le lac de Neuchâtel). Al. 2: par décret du 2 octobre 2001, le canton de Neuchâtel a adhéré à la «Convention des Conventions», relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonaux et des traités des cantons avec l'étranger.

Frein aux dépenses et à l'endettement

Article 57, alinéa 3

³ *Doivent être votés à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes pour le canton, une diminution ou une augmentation importante de ses recettes fiscales. La loi définit les notions de dépense nouvelle importante, de diminution et d'augmentation importantes des recettes fiscales.*

⁴ *La même majorité est requise pour l'adoption de tout budget annuel dérogeant aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement.*



Cette disposition a été introduite par votation populaire le 5 juin 2005 pour faire face à la situation d'endettement du canton de Neuchâtel. Cette disposition est encore en vigueur au 1er janvier 2011. Jusqu'à présent, le budget annuel de l'Etat n'a pas encore dérogé aux dispositions légales limitant l'endettement.

Compétences de planification

Article 58

Le Grand Conseil exerce les compétences de planification que la loi lui attribue.

Les compétences de planifications se retrouvent en matière de: d'aménagement du territoire, d'énergie, de transports publics (plans directeurs dans chacun de ces domaines);

En matière de finances et de santé, bien que ces domaines soient de la compétence du Conseil d'Etat, le Grand Conseil doit être particulièrement informé. C'est la raison pour laquelle, la première année de législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil son programme de législation et un plan financier et tous les quatre ans, il présente un rapport relatif à l'Etat de la planification de la santé.

En matière d'affaires extérieures, le Conseil d'Etat est tenu de présenter un rapport tous les deux ans au Grand Conseil sur la planification des affaires extérieures (voir article 70, Constitution 2000).

Haute surveillance

Article 59

¹ *Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et de l'administration.*

² *Il exerce également la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires.*

La haute surveillance se distingue de la surveillance par le fait que l'organe qui l'exerce ne donne pas d'ordre aux organes surveillés, elle formule des critiques, des conseils et recommandations.

Alinéa 1, cette tâche est assurée par la commission de gestion et des finances au travers notamment des sous-commissions (une par département).

Alinéa 2, cette tâche est assurée par la commission judiciaire et sert uniquement à garantir que la justice soit rendue, et qu'elle le soit dans des délais raisonnables. L'indépendance de la justice ne permet pas de porter la haute surveillance sur la façon dont la justice est rendue.

La haute surveillance est une compétence commune à tous les parlements modernes.

Elle a pris une importance croissante à mesure que le parlement se dessaisissait de certaines tâches au profit du gouvernement.

L'exercice de la haute surveillance doit être facilité par le développement des moyens d'information du Grand Conseil et de ses commissions (voir, ci-après, l'art. 79) et par l'institution du mandat (voir, ci-après, l'art. 81, al. 2).

La haute surveillance sur l'administration de la justice est d'une nature différente. Elle ne peut évidemment pas porter sur la jurisprudence des tribunaux (ce serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs, art. 46, al. 2, du projet), mais elle doit seulement contrôler que la justice est rendue et qu'elle l'est dans des délais raisonnables. Sur les magistrats de l'ordre judiciaire, ce contrôle est exercé par le Tribunal cantonal (voir, aujourd'hui, l'art. 36 de la loi d'organisation judiciaire, du 27 juin 1979; et, dans le projet, l'art. 83, al. 3). Quant au contrôle sur le Tribunal cantonal lui-même, il ne peut guère appartenir qu'au parlement. Telle est du moins la solution adoptée dans la plupart des cantons suisses et sur le plan fédéral (art. 169, al. 2, de la Constitution fédérale). Voir l'article 59, 2e phrase, du projet, qui dissipe certaines obscurités du droit actuel. On notera que le mot «activité», qui pourrait prêter à confusion, est remplacé ici par le mot «gestion».

Installations atomiques

Article 61, lettre b

b) Il [Le Grand Conseil] donne l'avis du canton prévu par la législation fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique.

Cette compétence a été accordée au Grand Conseil par décret constitutionnel depuis 1979.

Avis lors de consultations fédérales

Article 61, lettre c

c) Il [Le Grand Conseil] donne s'il le veut son avis lors d'autres consultations fédérales.

Les consultations demandées par la Confédération doivent être transmises par le Conseil d'Etat au bureau du Grand Conseil. Le Grand Conseil ne donne pas l'avis du canton (cette tâche étant de la compétence du Conseil d'Etat), mais il donne un avis au Conseil d'Etat dont celui-ci devra tenir compte.

L'ancienne Constitution ne disait pas qui du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat doit exprimer l'avis du canton lorsqu'il est

consulté par une autorité fédérale. La loi réserve cette tâche au Conseil d'Etat. S'il le souhaite, le Grand Conseil peut exprimer sur ces sujets son opinion que le Conseil d'Etat doit prendre en considération.

Conflits de compétence entre les autorités cantonales

Article 61, lettre g

g) Il [Le Grand Conseil] tranche les conflits de compétence qui surgissent entre les autorités cantonales.

Dans l'ancienne Constitution, il n'était mentionné que des conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Autres compétences

Article 61, lettre h

h) Il [Le Grand Conseil] exerce les autres compétences que lui attribuent les lois.

La liste de l'article 61 n'est pas exhaustive. Cette lettre rappelle qu'une loi est nécessaire pour donner une compétence au Grand Conseil. Un décret non soumis au référendum facultatif ne suffit pas.

Autres tâches

Article 61, alinéa 2

²*Il [Le Grand Conseil] assume en outre les tâches qui incombent à l'Etat et qui ne sont pas attribuées à une autre autorité cantonale.*

Cet alinéa a pour but de combler une éventuelle lacune qui ne serait mentionnée ni par la Constitution, ni par les lois.

Réunions du Grand Conseil

Article 62

¹ *Le Grand Conseil se réunit de plein droit quatre fois par an. La loi peut prévoir d'autres sessions.*

² *Le Grand Conseil se réunit également à la demande de trente-cinq de ses membres ou à l'invitation du Conseil d'Etat.*

Les seules sessions mentionnées dans l'ancienne Constitution étaient celle du budget et celle des comptes. A noter qu'en pratique, actuellement le Grand Conseil tient 10 sessions par an.

La convocation sur la demande d'un tiers de membres du Grand Conseil (38 députés) est passé à 35 membres.



Présidence, commissions et groupes politiques

Article 63

¹ *Le Grand Conseil élit chaque année sa présidente ou son président et forme un bureau.*

² *Les membres du Grand Conseil peuvent se constituer en groupes politiques.*

Alinéa 1: Il n'est plus fait mention que le président du Grand Conseil ne pourra pas être réélu dans la même législature. La loi ne prévoit pas cette interdiction non plus. Alinéa 2 et 3: Les commissions et les groupes politiques n'étaient pas mentionnés dans l'ancienne Constitution. Ces dispositions figuraient alors uniquement dans la loi d'organisation.

Droit d'initiative

Article 64

¹ *L'initiative appartient à chaque membre du Grand Conseil, ainsi qu'au bureau, aux groupes et aux commissions*

² *L'initiative appartient également au Conseil d'Etat et à chaque commune.*

L'initiative au sens des deux premiers alinéas, est la manière de saisir le Grand Conseil d'une proposition matérielle qu'il peut, s'il le veut et sans passer par le Conseil d'Etat, transformer lui-même en un acte, loi ou décret.

L'initiative se distingue donc des propositions de procédure, telles que la motion, le mandat (art. 81 du projet), l'interpellation, etc. qui ne conduisent pas directement à l'adoption d'un acte matériel du Grand Conseil.

L'initiative appartenait déjà dans l'ancien droit à chaque membre du Grand Conseil, aux organes de celui-ci, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Avec la nouvelle Constitution, le droit de déposer une initiative a été élargi à chaque commune. Elle se distingue de l'initiative populaire, de la motion populaire et des autres outils parlementaires. Il s'agit en effet de la possibilité de déposer une proposition matérielle dont le Grand Conseil dispose librement et qu'il peut transformer s'il le veut en un acte, loi ou décret, sans passer par le Conseil d'Etat.

Compétences en matière de politique extérieure

Article 70, alinéa 3

¹ *Le Conseil d'Etat négocie, conclut et ratifie les traités internationaux et les traités intercantonaux.*

² *L'approbation du Grand Conseil est réservée, à moins qu'une loi ou un traité approuvé par le Grand Conseil n'en dispose autrement.*

³ *Le Conseil d'Etat informe en temps utile le Grand Conseil de ses intentions en matière de politique extérieure et notamment des traités qu'il se propose de conclure. La loi prévoit les cas dans lesquels il consulte le Grand Conseil ou l'une de ses commissions.*

A part la ratification de traités et de concordats, l'ancienne Constitution ne reconnaissait au Grand Conseil aucune autre compétence en matière de politique extérieure du canton.

L'alinéa 3 cherche à répondre à un souci souvent exprimé dans les débats du Grand Conseil: il est très important que le Conseil d'Etat l'informe assez tôt de ses intentions en matière de politique extérieure, notamment en ce qui concerne les traités qui pourraient être soumis ultérieurement à son approbation, de manière à éviter que le Grand Conseil soit placé devant le «fait accompli», c'est-à-dire dans la situation fâcheuse d'accepter des clauses qui ne lui conviennent pas ou d'anéantir entièrement le résultat de longues négociations. L'information donne nécessairement lieu à un débat, parce qu'on ne voit pas à quoi elle servirait si le Conseil d'Etat ne pouvait pas se faire une idée, au moins approximative, de ce que le Grand Conseil pense de ses intentions. Dans certains cas, la loi pourra prévoir que l'information sera accompagnée d'une véritable consultation, où la position du Grand Conseil, quoiqu'elle ne lie pas le Conseil d'Etat, deviendra plus explicite. Il n'y a d'ailleurs, entre les deux termes, qu'une différence de degrés.

Nouveau chapitre – Rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat

Un chapitre consacré aux rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat a été ajouté dans la Constitution (art. 79 à 82). Il se présente comme suit:

Information

Article 79

¹ *Le Grand Conseil et ses commissions ont le droit d'obtenir du Conseil d'Etat et de l'administration toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches, notamment dans l'exercice de la haute surveillance. En cas de contestation, le Grand Conseil tranche après avoir entendu le Conseil d'Etat.*

² *Le droit individuel des membres du Grand Conseil à obtenir des informations est réglé par la loi.*

Jusqu'en 2000, aucune disposition constitutionnelle ne reconnaissait au Grand Conseil ou à l'une de ses commissions la possibilité d'obtenir des informations pour exercer leurs compétences, notamment en matière de haute surveillance. L'avant-projet proposait la reconnaissance d'un tel droit. Aucune opposition ne s'est élevée lors de la consultation.

Programme de législation et plan financier

Article 80

¹ *Dans la première année de la législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme politique, dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire au cours de cette législature. Il accompagne ce programme d'un plan financier.*

² *Le Grand Conseil prend connaissance du programme et du plan. Il en fait l'objet d'un débat.*

L'avant-projet suggérait cette présentation d'un programme politique et d'un plan financier au début de chaque législature, documents que l'ancienne Constitution n'évoquait pas. Tous les avis qui se sont exprimés lors de la consultation ont également approuvé cette innovation.

Motion et recommandation

Article 81

¹ *Par la motion, le Grand Conseil peut enjoindre au Conseil d'Etat de lui adresser un rapport ou un projet.*

² *Par la recommandation, le Grand Conseil peut inviter le Conseil d'Etat à prendre une mesure qui relève de la compétence législative de celui-ci. La proposition de recommandation doit être signée par vingt membres du Grand Conseil.*

Tel qu'il est décrit à l'article 81, alinéa 2, le mandat est un nouvel instrument à disposition du Grand Conseil.

Participation du Conseil d'Etat aux séances du Grand Conseil et de ses commissions

Article 82

Les membres du Conseil d'Etat peuvent participer aux séances du Grand Conseil et à celles de ses commissions, y prendre la parole et y faire des propositions.



Cette règle existait déjà dans l'ancien droit. Au cours de la dernière décennie, il a cependant été constaté qu'elle pose parfois problème, certains organes du Grand Conseil devant, dans certains cas, pouvoir siéger hors de la présence du Conseil d'Etat, notamment dans le cadre de la haute surveillance.

Transfert de compétences au Conseil d'Etat

Naturalisation

Article 74, lettre e

Le Conseil d'Etat statue notamment:

e) sur les demandes de naturalisation;

Durant les travaux de révision de la Constitution, la commission «Constitution» a décidé de transmettre cette compétence au Conseil d'Etat, afin de rendre cette compétence moins publique et moins discrétionnaire.



Parlament und konstruktives Referendum: Aktuelle Diskussion im Kanton Zürich

Emanuel Brügger, lic. iur., Sekretär der Kommission für Justiz und öffentlichen Sicherheit und der Justizkommission / Dr. Moritz von Wyss, Sekretär SGP

Die Zürcher Kantonsverfassung von 1869 galt als eine der demokratischsten der Welt. Dieser Tradition wurde bei der Totalrevision 2005 nachgelebt, und die demokratischen Rechte wurden modernisiert. Unter anderem führte man das konstruktive Referendum ein (Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten), das bis dahin nur die Kantone Bern und Nidwalden kannten.

Eine Modernisierung der Demokratie im Sinne einer Modernisierung des Parlaments oder gar dessen Stärkung wurde nur beschränkt diskutiert. Nachfolgend sollen die aktuellen Diskussionen um das konstruktive Referendum im Kanton Zürich näher betrachtet werden, insbesondere die Auswirkungen auf den Kantonsrat.

Kurze Erläuterung des Instruments im Kanton Zürich

3000 Stimmberechtigte können das konstruktive Referendum ergreifen, indem sie zu einer Vorlage innert 60 Tagen nach ihrer amtlichen Veröffentlichung einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen (Art. 35 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV). Der Kantonsrat beschliesst über die Gültigkeit des Gegenvorschlags und kann den Gegenvorschlag zur Annahme oder Ablehnung empfehlen (Art. 35 Abs. 2 KV). Auf seine eigene Vorlage kann er nicht mehr zurückkommen (§ 143d Gesetz über die politischen Rechte (GPR); LS 161). Empfiehlt er Annahme des Gegenvorschlags, so hat er sich auch zur Stichfrage zu äussern, ob seine Vorlage oder der Gegenvorschlag bei einem doppelten Ja vorzuziehen sei.

Gegenvorschläge seit 2006

Seit dem Inkrafttreten der Verfassung am 1. Januar 2006 sind insgesamt sieben Gegenvorschläge von Stimmberechtigten eingereicht worden (Stand 11. Februar 2011). Über den ersten Gegenvorschlag zum Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare haben die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2006

befunden. Der Gegenvorschlag wurde von über 83 % der Stimmenden abgelehnt, die Vorlage des Kantonsrates dagegen wurde mit über 75 % gutgeheissen.

Als nächstes werden die Zürcher Stimmberechtigten am 15. Mai 2011 über gleich zwei Gegenvorschläge («Eine nachhaltige Steuerstrategie» und «Tiefere Steuern für Familien») und über eine Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 zu befinden haben. Zudem werden sie über das Finanzausgleichsgesetz vom 17. Januar 2011 und einen Gegenvorschlag abstimmen. Der Kantonsrat empfiehlt alle drei Gegenvorschläge zur Ablehnung.

Ebenfalls noch im laufenden Jahr werden die Stimmberechtigten über einen Gegenvorschlag zur vom Kantonsrat am 23. Februar 2009 gutgeheissenen Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» und über einen zur Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 12. Juli 2010 zu befinden haben. Kürzlich eingereicht wurde zudem ein Gegenvorschlag zum Bürgerrechtsgesetz vom 22. November 2010.

Aktuelle Diskussion um Änderung des Instruments

Im Kantonsrat wurden zum Instrument des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zwischen Oktober 2009 und Februar 2010 drei verschiedene parlamentarische Initiativen eingereicht.¹ Die Einreichung der parlamentarischen Initiativen und die Diskussion um das konstruktive Referendum am 15. März 2010 im Kantonsrat standen insbesondere unter dem Eindruck des Verfahrens beim Gegenvorschlag zur Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten»² und beim Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie»³. Den ersten Gegenvorschlag erklärte der Kantonsrat am 30. November 2009 für teilweise ungültig, den zweiten am 18. Januar 2010 für vollständig ungültig. Diese Kantonsratsbeschlüsse wurden am 15. Januar 2010 resp. am 17. Februar 2010 vor Bundesgericht angefochten.

In der Kantonsratsdebatte⁴ wurde deshalb bemängelt, dass das konstruktive Referen-

dum bequem als Volksinitiative mit tieferen Hürden verwendet werde. Es würden in einen Gegenvorschlag mangels Vorprüfung Kraut und Rüben hineingepackt, so dass das konstruktive Referendum das beste Mittel sei, um das Inkrafttreten eines missliebigen Kantonsratsbeschlusses mit Rechtsmitteln zu verzögern.

Ausgewogene, vom Parlament erarbeitete Kompromisse können als einzelne Teile mit einem Gegenvorschlag herausgehoben werden. Dies erschwere die Suchen nach Kompromissen im Kantonsrat. Zudem ist es durchaus möglich, dass das Abstimmungsverfahren überaus komplex werde, wenn zu einer Vorlage mehr als ein Gegenvorschlag des Volkes eingereicht werde. Bei zwei Gegenvorschlägen sind sechs Abstimmungszettel auszufüllen und bei drei Gegenvorschlägen wären es gar deren zehn.

Jedoch wurden auch Vorteile des konstruktiven Referendums angeführt. Dieses ermögliche einer Opposition und den Stimmberechtigten, eine grundsätzlich unterstützenswerte Vorlage in einzelnen Punkten zu ändern, ohne dass deswegen die ganze Vorlage abgelehnt werden müsse, was den Gesetzgebungsprozess beschleunige. Die Stimmberechtigten könnten mit einem Gegenvorschlag ihren Willen differenziert ausdrücken und müssten einer Vorlage nicht nur einfach zustimmen oder sie ablehnen.

Hauptdiskussionspunkte

Nachfolgend soll untersucht werden, ob die Gegenargumente sich aus der Praxis erhärten lassen, denn sie sind aufgrund der Erfahrungen nachvollziehbar. Weggelassen wird die Frage betreffend Änderung der Anzahl Stimmberechtigten (3000), die es für die Lancierung eines konstruktiven Referendums bedarf, da dies den Rahmen dieses Berichtes sprengen würde.

Das Argument, dass politische *Kompromisse* wieder aufgebrochen werden, könnte beispielsweise anhand der Abstimmungsergebnisse über die Vorlagen untersucht werden. Die Abstimmungen im Kantonsrat

¹ KR - Nr.: 323/2009, 354/2009 und 34/2010

² KR.-Nr.: 4548, Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten»)

³ KR.-Nr. 4516c, Revision des Steuergesetzes, Gegenvorschlag der Stimmberechtigten

⁴ Protokoll des KR vom 15. März 2010, S. 10461 ff.



zeigen jedoch kein eindeutiges Resultat: Beim Steuergesetz, konnte das Parlament keinen wirklichen Kompromiss herstellen⁵; beim Sozialhilfegesetz⁶ und beim Finanzausgleichsgesetz jedoch schon.⁷ Bei der Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten»⁸ und beim Bürgerrechtsgesetz⁹ sind wesentliche Minderheiten unterlegen und eine eindeutige Analyse nicht möglich.

Ein Blick auf das Finanzausgleichsgesetz zeigt jedoch, dass gerade bei Totalrevisionen das konstruktive Referendum die Kompromissfindungsbereitschaft im Parlament schmälern könnte. Diese Totalrevision wurde in einem langen Prozess mit Rückweisungen durch den Kantonsrat zu einem fein austarierten Gesamtpaket geformt. Die verschiedenen politischen Richtungen sind von ihren Maximalforderungen abgewichen, um eine mehrheitsfähige und tragbare Lösung zu beschliessen. Der eingereichte Gegenvorschlag bricht nun eine Teilfrage aus diesem Gesamtpaket heraus (Zuschüsse an die Städte Zürich und Winterthur). Damit werden Zugeständnisse durch den Gegenentwurf zurückgenommen, während die Zugeständnisse der Gegenseite in der Hauptvorlage unverändert bleiben. Durch die Gefahr der einseitigen Veränderung einer Vorlage durch einen Gegenvorschlag von Stimmberechtigten könnte zukünftig im Kantonsrat die Bereitschaft sinken, bei Totalrevisionen für eine ausgewogene Vorlage Kompromisse einzugehen.

Nicht von der Hand zu weisen ist die Möglichkeit der *Verzögerung* des Inkrafttretens einer Vorlage durch das Ergreifen des konstruktiven Referendums und die gerichtliche Anfechtung einer allfälligen teilweisen oder vollständigen Ungültigerklärung eines Gegenvorschlages. Jedoch sind die Fristen zur Behandlung sehr knapp gehalten: Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat innert vier Monaten nach Einreichung Bericht und Antrag über Gültigkeit und Inhalt des Referendums (§ 143d Abs. 1 GPR). Der Kantonsrat entscheidet innert weiteren drei Monaten über die Gültigkeit und beschliesst eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten (§ 143d Abs. 2 GPR). Und das Bundesgericht hat mit seinen beiden erwähnten Entscheiden gezeigt, dass es willens und fähig ist, rasch über Beschwerden gegen Ungültigerklärungen zu entscheiden.¹⁰ Beim Entscheid betreffend «Eine nach-

haltige Steuerstrategie» benötigte es gut sechs Monate, beim Entscheid betreffend «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» knapp neun Monate. Nichtsdestotrotz dürfte sich in solchen Fällen das Inkraftsetzen also regelmässig um mindestens ein Jahr verzögern.

Das *Abstimmungsverfahren* gestaltet sich für die Stimmberechtigten sehr anspruchsvoll, wenn mehr als ein Gegenvorschlag zur selben Vorlage zustande kommt. Am 15. Mai 2011 werden die Zürcher Stimmberechtigten ein erstes Mal über drei Vorlagen zum selben Gesetz gleichzeitig abstimmen. Die Stimmberechtigten haben deshalb für jede der drei Vorlagen zu entscheiden, ob sie ihnen zustimmen, das heisst, ob sie die Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen (Hauptfragen). Zudem haben sie drei Stichfragen zu beantworten, in denen je zwei der Vorlagen einander paarweise gegenübergestellt werden. Die Antworten auf die Stichfragen erlangen dann Bedeutung, wenn zwei oder alle drei Vorlagen mehr Ja- als Nein-Stimmen auf sich vereinen. Selbst der Regierungsrat räumt ein, dass sich nachteilig auswirke, dass die Stimmberechtigten insgesamt sechs Fragen (drei Hauptfragen und drei Stichfragen) zu beantworten haben.¹¹ Während es noch verhältnismässig einfach sein mag, die Hauptfragen (Haltung zu den drei Vorlagen) zu beantworten, setze die Beantwortung der Stichfragen (Gegenüberstellung von je zwei Vorlagen) eine eingehende Befassung mit den Vorlagen voraus. Auch die Information der Stimmberechtigten über die Abstimmungsempfehlungen von Kantonsrat, Regierungsrat und politischen Parteien dürfte sich bei diesem Vorgehen schwierig gestalten. Wolf Linder formulierte zur direkten Demokratie das Postulat der «Einfachheit».¹² Die politischen Volksrechte müssen einfach gehalten werden, ansonsten man mit komplexen Fragestellungen und Verfahren noch höhere Ansprüche an die Stimmberechtigten stellt, die nicht notwendigerweise zu grösserer Demokratiequalität, sondern zu mehr «*Mittelschichtdemokratie*» führt. Ob das konstruktive Referendum in diese Richtung zielt, gilt es nach den ersten Erfahrungen eingehend zu prüfen.

Zusammenfassung

Die Ausführungen zeigen, dass nicht unerhebliche Bedenken gegenüber dem konstruktiven Referendum bestehen.

- 1) Es kommt zu einer spürbaren zeitlichen Verzögerung im ohnehin schon eher langandauernden Gesetzgebungsprozess und zu einer vermehrten gerichtlichen Überprüfung von Gegenvorschlägen.
- 2) Das Abstimmungsverfahren bei Vorlagen, bei denen zwei oder mehr Gegenvorschläge von Stimmberechtigten zu Stande kommen, stösst an die Grenzen der Handhabbarkeit.
- 3) Gerade bei Totalrevisionen könnte die Kompromissbereitschaft im Parlament für ausgewogene und tragfähige Lösungen sinken, wenn Kompromisse einseitig aufgekündigt werden.

Aufgabe des Parlaments im demokratischen Prozess heute und morgen

Die Zürcher Kantonsverfassung hält in Artikel 50 fest: «Der Kantonsrat übt im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt aus.» Das konstruktive Referendum steht ganz im Zeichen dieser Bestimmung. Jedoch fehlt in dieser Bestimmung die elementare Funktion des Parlaments, als oberste Behörde im Kanton und als Repräsentation des Volkes einen Ausgleich zwischen den divergierenden politischen Standpunkten herzustellen.¹³ Es gilt also für die Zukunft zu prüfen, wie anhand der Praxis das konstruktive Referendum so ausgestaltet werden kann, dass Artikel 50 der Kantonsverfassung und der elementaren Funktion des Kantonsrates der Kompromissfindung Nachachtung verschafft werden kann. Denn trotz aller aufgezählten Probleme ist das konstruktive Referendum ein wertvolles demokratisches Instrument im Sinne einer modernen diskursiven Demokratie.

⁵ Die Änderung des Steuergesetzes wurde mit 93 zu 82 Stimmen angenommen, vgl. Fn. 3

⁶ Die Vorlage KR.-Nr. 4628, Sozialhilfegesetz wurde 140 zu 2 Stimmen bei 19 Enthaltungen verabschiedet.

⁷ Die Vorlage KR.-Nr.4582, Finanzausgleichsgesetz wurde mit 134 zu 16 Stimmen bei 9 Enthaltungen verabschiedet

⁸ Die Vorlage wurde mit 100 zu 64 Stimmen bei 7 Enthaltungen verabschiedet, vgl. Fn. 2

⁹ Die Vorlage KR.-Nr. 4646, Kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG) wurde mit 116 zu 54 Stimmen verabschiedet.

¹⁰ Entscheide des Bundesgerichtes 1C_22/2010 und 1C_103/2010

¹¹ Regierungsratsbeschluss 61/2011 vom 19. Januar 2011

¹² Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Bern 1999, S. 285

¹³ Vgl. Jörg Paul Müller, Demokratische Gerechtigkeit (1993) S. 155 und 157f.



Kanton Bern – Totalrevision des Parlamentsrechts

Ausgangslage

Die Parlamentsgesetzgebung des Kantons Bern – das Gesetz über den Grossen Rat und die Geschäftsordnung für den Grossen Rat – wurde Ende der 1980-er Jahre erlassen und 1990 in Kraft gesetzt. Das Grossratsgesetz wurde seither 13 Mal geändert. Da es zunehmend schwieriger wurde, die Neuerungen mittels Teilrevisionen befriedigend aufzunehmen, stand die Frage der Totalrevision des Parlamentsrechts schon seit längerem im Raum.

Der Grosse Rat entschied sich am 7. September 2010 – gestützt auf eine Motion seiner Oberaufsichtskommission – mit klarer Mehrheit für eine Totalrevision des Parlamentsrechts (Motion 71/2010: Einleitung einer Totalrevision des kantonalen Parlamentsrechts; 124 Ja- zu 5 Nein-Stimmen bei 5 Enthaltungen). Die Zeit war offenbar reif, das Parlamentsrecht umfassend auf den neuesten Stand zu bringen.

Ziel der Totalrevision

Der Parlamentsbetrieb hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Das Umfeld ist dynamischer geworden. Entscheide müssen schneller gefällt werden, und einmal Beschlossenes hat weniger lang Bestand. Die Geschäftslast hat beträchtlich zugenommen, womit nicht nur die Anforderungen an die Arbeit der einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier gestiegen sind, sondern auch an das Parlament als Institution. Anpassungen an die heutigen Bedürfnisse sind damit unumgänglich geworden.

Ziel der Totalrevision im Kanton Bern ist eine moderne Gesetzgebung, die einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt und das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung stärkt. Dies bedingt insbesondere, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten im Parlament klar abgefasst werden, der Grosse Rat sich bestmöglichst organisiert sowie griffige Verfahren vorsieht und dass die Parlamentsmitglieder und -organe bei ihrer Arbeit optimal unterstützt werden.

Stand der Arbeiten

Inzwischen hat eine besondere Kommission des Grossen Rates (Kommission Parlamentsrechtsrevision) die Totalrevisionsarbeiten aufgenommen. Sie wird unter anderem prüfen, wie die hauptsächlichsten Problemfelder im Bund und in ande-

ren Kantonen angegangen worden sind. Zu diesem Zweck sind auch Anhörungen mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus anderen Kantonen und einer Vertretung des Bundes vorgesehen. In zeitlicher Hinsicht ist geplant, im Frühsommer 2012 das Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen. Die erste Lesung im Grossen Rat soll im Januar 2013 und die zweite im Juni 2013 erfolgen.

Revisionspunkte

In formeller Hinsicht soll das Parlamentsrecht logischer gegliedert und verständlicher geregelt werden. Ein besonderes Augenmerk gilt der Systematik, um insbesondere die heute bestehenden Doppelspurigkeiten zwischen Grossratsgesetz und Geschäftsordnung aufzuheben.

In materieller Hinsicht ergibt sich in allen wichtigen Bereichen Änderungsbedarf, namentlich bei den Aufgaben und der Organisation des Grossen Rates, dem Verfahren im Grossen Rat, dem parlamentarischen Instrumentarium sowie dem Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat und den Gerichten.

- Besondere Bedeutung kommt der Frage zu, ob der Kanton Bern weiterhin am System mit drei ständigen Aufsichtskommissionen (Finanzkommission, Oberaufsichtskommission, Justizkommission), der Redaktionskommission sowie den besonderen ad hoc-Kommissionen zur Vorbereitung einzelner Ratsgeschäfte festhalten soll. Die Oberaufsichtskommission wünschte in ihrer Totalrevisionsmotion ausdrücklich, dass die Frage der Einführung ständiger Sachbereichskommissionen geprüft würde. Zudem überwies der Grosse Rat, ebenfalls in der September-Session 2010, einen Vorstoss der Oberaufsichtskommission zur Schaffung einer ständigen Kommission für Aussenbeziehungen (M 70/2010 Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen). Für die Frage des Kommissionensystems mitentscheidend wird sein, welche Schlüsse aus einer im Frühling 2011 vorliegenden Evaluation gezogen werden bezüglich Reformen im Bereich des Parlaments, welche im Jahre 2004 durch die neue «Neue Verwaltungsführung» (NEF) vorgenommen worden waren. Weitere Fragen zur Organisation des Grossen Rates sowie zu seinen Aufgaben werden ebenfalls zu diskutieren sein (z.B. genaue Aufgabenteilung zwischen den Aufsichts-

kommissionen, Bedeutung und Grenzen der Oberaufsicht, Steuerung der Justiz, Wahlen durch den Grossen Rat).

- Ein weiterer wichtiger Revisionspunkt sind die parlamentarischen Instrumente. Im Sinne eines Ausbaus der parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Bereich der Aussenbeziehungen forderte etwa die Oberaufsichtskommission in ihrer Totalrevisionsmotion die Prüfung der Einführung einer Staatsvertragsmotion. Umfang und Tragweite der parlamentarischen Instrumente werden im Rahmen der Totalrevision indes umfassend zu überprüfen sein (z.B. Zweck und Umfang des Auftrags, Effizienzsteigerungen bei Fragestunde).
- Einer genaueren Prüfung bedürfen ferner die Informations- und Einsichtsrechte der Ratsmitglieder und -organe sowie der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat. Zentral wird sein, die Informationsrechte der Kommissionen klarer als bisher auf ihre Aufgaben zuzuschneiden. Und beim Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat gilt es etwa, die Anhörungs- und Mitwirkungsrechte zu präzisieren.
- Von Belang ist ausserdem die Frage des Ausbaus bzw. der Stärkung der Parlamentsdienste (Ratssekretariat). So stellte die Oberaufsichtskommission in ihrer Totalrevisionsmotion auch die umfassendere Unterstützung der Kommissionen durch wissenschaftliche Stäbe sowie die Verselbständigung des Ratssekretariats zur Diskussion. Fragen zur Infrastruktur für die Ratsmitglieder und zur Entschädigung werden ebenfalls zu beantworten sein.

Auf diese Weise sollte es möglich sein, dass sich der Grosse Rat des Kantons Bern zu Beginn der Legislatur 2014–2018 auf ein neues, zeitgemässes Parlamentsrecht abstützen kann.

Patrick Trees,
Leiter des Ratssekretariats
des Kantons Bern
E-Mail: patrick.trees@sta.be.ch

Christina Bundi Caldelari,
stv. Leiterin des Ratssekretariats
des Kantons Bern



À l'attention des responsables des services parlementaires cantonaux et communaux

Madame, Monsieur,

Par ces quelques lignes, nous tenons à vous informer de la tenue du deuxième forum des services parlementaires. Après la première édition qui a eu lieu à Berne en juin 2009, la deuxième édition se déroulera le

**vendredi 27 mai 2011
de 12 heures à 17 heures environ
à Sion**

Le thème de cette journée sera le suivant:

Autonomie et autonomisation des services parlementaires : quels avantages, quels inconvénients?

Une invitation formelle vous parviendra début mars, mais nous vous prions de bien vouloir d'ores et déjà réserver cette date. Veuillez croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Bruno Clivaz
Président du Conseil général de la ville de Sion

An die Verantwortlichen der kantonalen und kommunalen Parlamentsdienste

Sehr geehrte Damen und Herren

Nachdem das 1. Forum der Parlamentsdienste im Juni 2009 in Bern stattgefunden hat, freuen wir uns, Ihnen mitzuteilen, dass das 2. Forum der Parlamentsdienste

**am Freitag, den 27. Mai 2011
von 12 Uhr bis zirka 17 Uhr
in Sitten**

stattfinden wird. Das Thema der Tagung ist:

Welche Vor- und Nachteile hat die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste

Wir bitten Sie, sich den Termin vorzumerken. Eine Einladung wird Anfangs März verschickt.

Mit freundlichen Grüssen
Bruno Clivaz
Präsident des Generalsrates der Stadt Sitten



Gentili responsabili dei servizi parlamentari,

gentili signore e signori,

desideriamo informarvi che, dopo il primo incontro tenutosi a Berna nel giugno 2009, la seconda edizione del forum dei servizi parlamentari si terrà

**venerdì, 27 maggio 2011
dalle 12.00 alle 17.00 circa
a Sion**

Il tema dell'incontro sarà il seguente:

Vantaggi e svantaggi dell'indipendenza dei servizi parlamentari

L'invito formale all'incontro vi sarà trasmesso all'inizio di marzo; vi invitiamo comunque sin d'ora a inserire questo appuntamento nella vostra agenda.

Vogliate gradire i miei più cordiali saluti

Bruno Clivaz

Presidente del Consiglio generale della città di Sion



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

Glarus, im Februar 2011

**Voreinladung zur Jahresversammlung 2011
der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)**

Sehr geehrte Damen und Herren

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

Der Landrat des Kantons Glarus freut sich, Sie zu dieser Versammlung einladen zu dürfen, die am **9. und 10. September 2011** in Glarus durchgeführt wird.

Der Hauptteil (nebst den statutarischen Geschäften) der Jahresversammlung am **Samstag, 10. September 2011** (ca. 10 Uhr bis 12.30 Uhr, mit anschliessendem Mittagessen), ist folgendem Thema gewidmet:

« Gemeindepardamente oder Gemeindeversammlung? »

Als Referenten sprechen Prof. Andreas Ladner, Leiter IDHEAP, Uni Lausanne, Regierungsrätin Marianne Dürst, Vorsteherin des Departementes Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Glarus und ein Vertreter eines Stadtpardaments oder eines grösseren Gemeindepardaments. Anschliessend erfolgt eine offene Diskussion dieses Themas unter der Leitung von Ständerat Claude Janiak, Präsident der SGP. 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, 9. September 2011**, ist ein Besuch des Landesplattenbergs in Engi mit anschliessendem Nachtessen auf der Schwammhöhe in Glarus vorgesehen.

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 Glarus willkommen!

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der SGP

Der Vizepräsident des Landrates
des Kantons Glarus

Ständerat Claude Janiak

Matthias Auer



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

Glaris, février 2011

**Announce de l'Assemblée générale annuelle 2011
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 de Glaris.

Le Grand Conseil du canton de Glaris a le plaisir de vous convier à cet événement qui aura lieu les **9 et 10 septembre 2011**, à Glaris.

La partie formelle de la manifestation (dont l'examen des objets statutaires) se déroulera le **samedi 10 septembre 2011** de 10 heures à 12 h 30 environ (suivie d'un repas) et sera consacrée au thème suivant :

« Parlements communaux ou assemblées communales ? »

Elle débutera par des exposés présentés par M. Andreas Ladner, responsable d'unité à l'IDHEAP et professeur à l'Université de Lausanne, par Mme Marianne Dürst, conseillère d'État en charge du département de l'économie et de l'intérieur du canton de Glaris, et par un représentant d'un parlement d'une ville ou d'une commune importante. Ensuite aura lieu un débat animé par le conseiller aux États Claude Janiak, président de la SSP. 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 de parlements issus de toute la Suisse. De plus, **le soir du vendredi 9 septembre 2011**, une visite d'une ancienne mine d'ardoise, à Engi, vous est proposée. À l'issue de cette visite, nous partagerons un repas au restaurant « Schwammhöhe », à Glaris.

Nous vous indiquons dès maintenant la date de l'Assemblée 2011 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 dans le canton de Glaris, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Le président de la SSP

Le vice-président du Grand Conseil
du canton de Glaris

Claude Janiak, conseiller aux États

Matthias Auer



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

Glarona, marzo 2011

**Invito preliminare all'Assemblea generale annuale 2011
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 Glarona.

Il Gran Consiglio del Cantone di Glarona ha il piacere di invitarvi a questo appuntamento indetto per i giorni **9 e 10 settembre 2011** a Glarona.

Il momento centrale della manifestazione (oltre agli oggetti previsti dagli statuti) sarà l'incontro di **sabato 10 settembre 2011** (dalle 10 alle 12.30 circa, con successivo pranzo in comune) sul tema:

"Consiglio comunale o Assemblea comunale?"

I relatori che interverranno sono il prof. Andreas Ladner, direttore dell'IDHEAP (Università di Losanna), la consigliera di Stato Marianne Dürst, responsabile del Département Volkswirtschaft und Inneres (Dipartimento dell'economia pubblica e degli interni) del Cantone di Glarona ed Eric Golaz, già presidente del consiglio comunale di Saint-Sulpice e capo del Servizio per i Comuni e le relazioni istituzionali del Cantone di Vaud. Le relazioni saranno seguite da una discussione aperta al pubblico condotta dal consigliere agli Stati Claude Janiak, presidente della SSP. 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 dei parlamenti, i deputati e i collaboratori dei servizi parlamentari provenienti da tutta la Svizzera. Per la serata di **venerdì 9 settembre 2011** è prevista una visita al Landesplattenberg (cava di ardesia) di Engi seguita da una cena presso il ristorante Schwammhöhe di Glarona.

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

Nella speranza di potervi accogliere numerosi nel Cantone di Glarona, vi porgiamo i nostri più distinti saluti.

Il presidente della SSP:

Il vicepresidente del Gran Consiglio
del Cantone di Glarona:

Claude Janiak, consigliere agli Stati

Matthias Auer

Parlamentsdienste des Kantonsrates Zürich, 8090 Zürich - Service du Parlement du canton de Zurich, 8090 Zurich - Servizi del Parlamento del Cantone di Zurigo, 8090 Zurigo - Tel. 043 259 20 07 - Fax 043 259 51 88 - E-Mail: moritz.vonwyss@pd.zh.ch, Internet: www.sgp-ssp.net



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 322 98 04, F: 032 322 98 67, E: ruth.luethi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@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

Kristina Arnold Thalmann, Im Mätteli 1, Postfach, 6460 Altdorf, T: 041 871 31 31, E: landrat.uri@bluewin.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@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

Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

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: jean-baptiste.maitre@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

Bettina Kläy, 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

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos Platz 1, T: 081 414 32 22, F: 081 414 33 88, E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Daniel Müller, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: daniel.mueller@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

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: verena.remund@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

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosse Stadtrat, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, E: grstr@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@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 Grosse 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 Grosse 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

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

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, ehem. Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

