

März 2012 – Nr. 1 – 15. Jahrgang
Mars 2012 – No. 1 – 15^{ème} année
Marzo 2012 – No. 1 – 15° anno

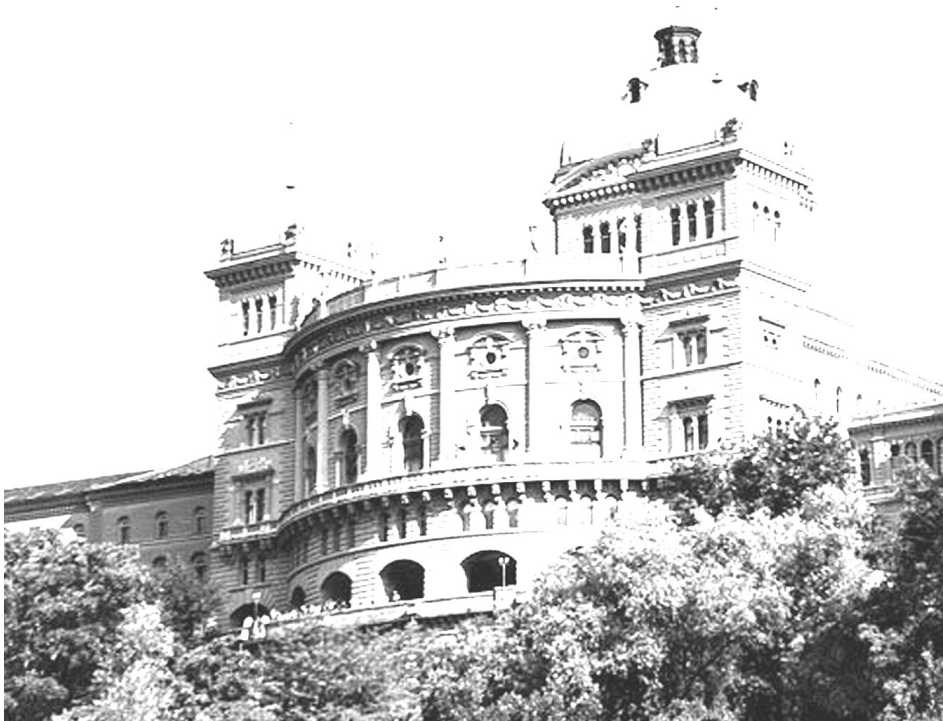


PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

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

**Reform der Kommissionensysteme
Réforme des systèmes des commissions parlementaires**

WISSENSCHAFTLICHER BEITRAG – CONTRIBUTION SCIENTIFIQUE

Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene

MITTEILUNGEN – NOUVELLES

Kanton Thurgau



Editorial: Die Bedeutung von Kommissionen in Parlamenten	Seite 3
Schwerpunkt - Le thème - Il tema Reform der Kommissionensysteme – Réforme des systèmes des commissions parlementaires	
Andreas Ladner/Raphaël Leuenberger: Ergebnisse aus den BADAC-Erhebungen: Leichter Trend zu ständigen Parlamentskommissionen, Vielfalt der Kommissionensystems existiert jedoch weiter	Seite 4
Sabine Canton: Das Kommissionensystem im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt	Seite 6
Sibylle Schlatter-Loosli: Kanton Aargau: Erfahrungen mit dem Stellvertreterssystem in parlamentarischen Fachkommissionen	Seite 8
Josef Schwitter: Glarus: Ständige Kommissionen in der Bewährung	Seite 10
Fabien Mangilli: Réforme du système des commissions parlementaires: La situation à Genève	Seite 12
Patrick Trees/Christina Bundi Caldelari: Kanton Bern – Kommissionensystem vor/nach 1990	Seite 14
Emanuel Brügger: Laufende Teilrevision der rechtlichen Grundlage der Kommissionen im Zürcher Kantonsrat	Seite 15
Wissenschaftlicher Beitrag – Contribution scientifique	Seite 17
Stephanie Kaiss: Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene	Seite 17
Mitteilungen – Nouvelles	
Grosser Rat des Kantons Thurgau: Mitwirkung des Parlamentes bei interkantonalen Verträgen	Seite 21
Jahresversammlung 2012 – Assemblée annuelle 2012 – Assemblea annuale 2012	
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti Vorstand SGP	Seite 25

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>

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 Bütiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist
Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2012.
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
Secrétariat et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Bern, Tél. 031 322 99 44
Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 031 322 98 04
Production: Paul Bütiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist
Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2012.
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 Bütiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist
Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2012.
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 Bedeutung von Kommissionen in Parlamenten

«Committees matter...committees differ». Für einmal soll dieses Editorial mit einem englischen Zitat des amerikanischen Parlamentsforschers Richard Fenno begonnen werden. Fenno strich mit dieser Aussage 1973 die Bedeutung von Kommissionen im amerikanischen Kongress hervor. Tatsächlich ist der amerikanische Kongress ein ausgeprägtes Arbeitsparlament, in welchem ein grosser Teil der Gesetzes- und Kontrolltätigkeit in Kommissionen geschieht. Die Kommissionen des Kongresses verfügen über weit gehende Kompetenzen, über grosse Mitarbeiterstäbe und die Präsidenten und Präsidentinnen dieser Kommissionen sind sehr mächtig, kleine «Könige» sozusagen. Fenno wies aber auch darauf hin, dass parlamentarische Kommissionen sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Die Kongresskommissionen und ihre «Könige» lassen sich ungern dreinreden, wie sie ihre Arbeit zu gestalten haben. Der amerikanische Kongress wird denn auch als Prototyp eines dezentralisierten Parlamentes bezeichnet.

«Kommissionen sind von Bedeutung»: dies war offensichtlich das Leitmotiv verschiedener Parlamentsreformen, welche in kantonalen Parlamenten in den letzten 10 Jahren vorgenommen worden sind. Nachdem die Bundesversammlung zu Beginn der 1990er Jahre den Wechsel zu einem System ständiger Sachkommissionen gewagt hatte, erachteten auch etliche Kantonsparlamente die Einrichtung ständiger Sachkommissionen als geeignetes Instrument zur Stärkung des Parlamentes. Mitglieder von ständigen Kommissionen sollten sich vertieft in die Materie einarbeiten und so als Experten Regierung und Verwaltung gegenüber treten können. Die parlamentarische Arbeit sollte so an Kontinuität und Bedeutung gewinnen. Auf Bundesebene konnte aufgezeigt werden, dass die Bundesversammlung in den letzten 20 Jahren an Einfluss gewonnen hat, was sicher zumindest zu einem Teil mit dem neuen Kommissionensystem erklärt werden kann. Aus den Berichten in diesem Bulletin geht hervor, dass auch die Kantone, welche in den letzten Jahren ständige Kommissionen eingeführt haben, nicht zum vorherigen System zurückkehren wollen.

Die Berichte zeigen aber auch auf, dass gewisse Bedingungen gegeben sein müssen, damit ständige Parlamentskommissionen ihre Funktionen auch wirklich wahrnehmen können. So brauchen Parlamentskommissionen leistungsfähige Kommissionssekretariate. In verschiede-

nen Parlamenten, welche ständige Kommissionen geschaffen haben, wurden gleichzeitig auch die Parlamentsdienste gestärkt und Kommissionssekretariate eingerichtet – wobei deren Personalbestand natürlich in keinem Vergleich steht zu den umfangreichen Mitarbeiterstäben der Kommissionen des Kongresses! Da wir in der Schweiz nicht wie in den USA das System einer doppelten Verwaltung – eine für die Exekutive und eine für die Legislative – kennen, muss deshalb gesetzlich sicher gestellt werden, dass die Parlamente und insbesondere auch die Kommissionen auf die fachliche Unterstützung durch die Verwaltung zurückgreifen können.

Wichtig ist auch, dass die Kommissionen über die notwendigen rechtlichen Instrumente verfügen, damit sie sich wirksam einbringen können. Neben umfangreichen Informationsrechten gehören dazu auch Instrumente, mit denen Kommissionen Gesetzgebungsprojekte steuern können. Auf Bundesebene hat sich hier das Instrument der parlamentarischen Initiative, welches nun offenbar auch im Kanton Zürich den Kommissionen zur Verfügung gestellt werden soll, bewährt.

Damit die fachliche Kontinuität gewährleistet werden kann, braucht es auch eine personelle Kontinuität. Ein langfristiger Sitzungsplan mit festen Sitzungsdaten ermöglicht es den Kommissionsmitgliedern, auch tatsächlich an den Sitzungen teilzunehmen. Auf Bundesebene haben sich die Parlamentsmitglieder gegen ein festes Stellvertretungssystem gewehrt; die Fraktionen wollten einen gewissen Spielraum beim Entsenden von Stellvertretern behalten. Im Kanton Aargau hingegen scheint sich ein festes Stellvertretungssystem zu bewähren.

«Kommissionen unterscheiden sich»: Dies gilt zum einen für die Ausgestaltung der Kommissionensysteme in verschiedenen Parlamenten. Bei der Einrichtung ständiger Sachkommissionen stellen sich verschiedene Fragen: Soll die Gliederung des Kommissionensystems derjenigen der Regierungsdepartemente entsprechen? Dabei scheinen die meisten eher dazu zu neigen, departementsübergreifende Kommissionen zu schaffen, um Klientelbeziehungen Departement-Parlamentskommission zu vermeiden. Sollen eigene Aufsichtskommissionen geschaffen werden, oder sollen die Sachkommissionen auch Finanz- und Oberaufsichtsfunktionen wahrnehmen? Offenbar tendiert man nach wie vor eher zu einer Trennung der verschiedenen Parlamentsfunktionen.

Dies führt dazu, dass auch die verschiedenen Kommissionen innerhalb eines Parlamentes sehr unterschiedlich funktionieren können, je nachdem, welche Funktionen sie wahr nehmen. In dezentralisierten Parlamenten können aber auch verschiedene Kommissionen, welche mit der Gesetzgebung in verschiedenen Sachbereichen betraut sind, durchaus unterschiedliche Gepflogenheiten annehmen. Dies schadet dem Gesamtparlament keineswegs, solange sich die verschiedenen Kommissionen nicht gegenseitig behindern. Der Beitrag aus dem Kanton Basel-Stadt in diesem Bulletin zeigt eindrücklich auf, wie die Koordination zwischen den verschiedenen Kommissionen funktionieren kann, wenn sowohl auf Ebene der Kommissionen (Konferenz der Kommissionspräsidenten) und der Sekretariate (Treffen alle drei Wochen) zusammengearbeitet wird.

Ruth Lüthi
Stv. Sekretärin der Staatspolitischen
Kommissionen der Bundesversammlung
Redaktorin Bulletin «Parlament»





Ergebnisse aus den BADAC-Erhebungen: Leichter Trend zu ständigen Parlamentskommissionen, Vielfalt der Kommissionensysteme existiert jedoch weiter

Andreas Ladner und Raphaël Leuenberger, IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung an der Universität Lausanne

Angesichts der weitreichenden Autonomie der Kantone in der Ausgestaltung ihrer politischen Institutionen erstaunt es nicht, dass auch die kantonalen Parlamente unterschiedlich organisiert sind. Unterschiede gibt es nicht nur hinsichtlich Grösse, Wahlverfahren, Kompetenzen und Entschädigung der Parlamentsmitglieder, sondern auch – und dies steht im Zentrum dieses Beitrags – in der Ausgestaltung des Kommissionenwesens.

Ganz ähnlich wie auf nationaler Ebene sind in jüngerer Zeit einzelne Kantone dazu übergegangen, im Bereich der Sach- und Fachkommissionen ad-hoc Kommissionen durch ständige Kommissionen zu ersetzen. Grundgedanke hinter diesem Schritt war nicht zuletzt der Versuch, die Parlamente zu stärken und die Qualität der parlamentarischen Arbeit zu steigern. Vielfach stand dieser Wechsel auch in einem mehr oder weniger direkten Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Heute stellt sich die Frage, ob sich das System der ständigen Kommissionen langsam durchzusetzen vermag und ad hoc Kommissionen im Bereich der Legislativtätigkeit des Parlaments ausgedient haben, oder ob ein gewisser Pluralismus auch hier weiterbestehen wird?

Eine vorläufige Antwort geben zwei Untersuchungen bei sämtlichen Schweizer Kantonen, die von der BADAC¹ am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung an der Universität Lausanne für die Erhebungsjahre 2004 und 2008 durchgeführt wurden. Ausgangspunkt ist der in dieser Zeitschrift publizierte Artikel von Ivar Trippolini aus dem Jahr 2007 (Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, 10^{ème} année, decimo anno – März/Mars/Marzo), der sich auf den Zustand 2004 bezog.

Gemäss Trippolini zeigt der Blick auf die Gesamtheit der Schweizer Kantone drei Typen von Kommissionensystemen:

- Eine erste Gruppe von Kantonsparlamenten (Typ «A») verfügt über ständige Kommissionen in sämtlichen Bereichen der Parlamentsarbeit, das heisst sowohl

zur Ausübung der Aufsichts- wie auch zur Erfüllung der Gesetzgebungsfunktionen. Damals wandte rund die Hälfte der 26 Kantone dieses Modell an.

- Das zweite Kommissionensystem (Typ «B») kennt im Bereich der Fachkommissionen eine Mischform, in der ein Teil der Ausschüsse ständig und die anderen ad-hoc tagen. Bei vier der fünf Kantone (AR, GL, SH, SZ, TG), die dieses Modell anwandten, deckten die ständigen Sachkommissionen den Bereich Raumplanung, Strassenbau und Verkehr sowie Umwelt ab. Drei von ihnen hatten ständige Ausschüsse für das Gesundheits- und Sozialwesen.
- Beim letzten Modell (Typ «C») sind alle themenspezifischen Kommissionen ad-hoc bestellt und nur die Aufsichtskommissionen haben einen ständigen Status.

Die auf den Stand 2011 aktualisierte Erhebung 2008 zeigt, dass die Gruppe der Parlamente mit ständigen Kommissionen in sämtlichen Sachbereichen leicht angewachsen ist und heute 14 Kantone umfasst. Neu haben Aargau und Glarus zu einem System mit ständigen Kommissionen gewechselt. Beide Kantone gehörten bei der letzten Erhebung noch zum Typ B, das heisst, sie verfügten für die Abdeckung sämtlicher Politikbereiche über ständige und nicht-ständige Kommissionen. Heute hat sich bei ihnen das Schwergewicht zu den ständigen Kommissionen verlagert. Die Aargauer hatten zwar schon vorher permanente Kommissionen, verfügen aber nun neu in sämtlichen Fachbereichen über eine ständige Kommission. Der Kanton Glarus kannte 2004 ständige Fachkommissionen nur im Bereich «Raumplanung, Bau, Verkehr, Energie und Umwelt», heute verfügt das Glarner Parlament ebenfalls in jedem Fachbereich über eine ständige Kommission. In eine neue Kategorie kommt auch der Kanton Waadt zu liegen, der neben seinen vielen ad-hoc Kommissionen heute im Bereich «Gesundheit und Soziales» zwei ständige Sachkommissionen kennt und somit vom Typ C zum Typ B ge-

wechselt hat, wobei hier anzumerken ist, dass die nicht-ständigen Kommissionen an der Zahl trotzdem stark zugenommen haben. Verschiedene andere Kantone (NE, BS, VS, NW, FR) haben ihr Kommissionensystem leicht verändert, ohne dass sie aber in eine andere Kategorie zu liegen kommen. Insgesamt, so kann aus diesen Zahlen geschlossen werden, lässt sich in den kantonalen Parlamenten also durchaus ein gewisser Trend zu ständigen Kommissionen erkennen. Allerdings hat das Prinzip der ständigen Fachkommissionen, entweder flächendeckend über alle Politikbereiche oder zumindest über einzelne Politikbereiche, nicht alle Kantone erfasst und es gibt mit Bern und St.Gallen auch Parlamente in grösseren Kantonen, die über die Aufsichtsfunktionen hinaus, gänzlich auf ständige Kommissionen verzichten. Entsprechend ist es kaum zutreffend, von einer Konvergenz der Kommissionensysteme zum Modell der ständigen Fachkommissionen über sämtliche Politikbereiche zu sprechen. Die Koexistenz unterschiedlicher Modelle ist an sich kein Problem und entspricht dem in der Schweiz gängigen institutionellen Pluralismus der Kantone und Gemeinden. Interessant wäre aber sicher, sich in einer vertiefenden Untersuchung mit den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Systeme auseinander zu setzen und zu überprüfen, ob nicht doch Leistungsunterschiede bestehen oder ob es sich tatsächlich um funktional gleichwertige respektive den kantonalen Gegebenheiten am besten Rechnung tragende Lösungen handelt.

¹ Vgl. www.badac.ch



Kanton	Taille du Parlement	Commissions permanente	Commissions ad hoc	Commissions de surveillance (permanentes)		Commissions transversales (permanentes)				Commissions sectorielles (permanentes)				Autres commissions de surveillance (permanentes)		
				Gestion	Finances	Justice	Redaction	Relations extérieures	Autres	Santé, social	Formation, culture, sport	Sécurité publique	Construction, trafic, énergie, environnement	Economie	Etablissement cantonaux	
Type A: Commissions sectorielles composées essentiellement de commissions permanentes																
ZH	180	12	3	1	1	1½	-	-	1	1	1	1	½	2	1	2
SO	100	7	1	1	1	1	1	-	-	1	1	-	½	½	-	-
VS	130	11	4	1	1	1	-	1½	-	1½	1	1	2½	½	-	-
BS	100	13	2	1	1	4½	1	-	1	1	1	½	2	1	-	-
LU	120	10	1	1	1	½	1	-	1	1	1	½	2	1	-	-
GR	120	8	6	1	1	½	1	-	-	1	1	½	1	1	-	-
GE	100	22	2	1	2	6½	-	½	1	3	2	-	5	1	-	-
BL	90	10	2	1	1	1½	1	-	1	½	1	½	2	½	-	-
UR	64	10	0	1	1	1	-	-	1	½	1	1	1½	1	1	1
JU	60	7	0	½	½	1	-	1	-	1	1	-	1	1	-	-
NW	60	9	1	1	1½	1½	-	-	-	½	½	½	0	½	-	-
AI	49	6	0	½	½	½	-	-	-	½	½	½	1	1	-	-
AG	140	9	0	1	1	1	-	-	1	1	1	1	1	1	-	-
GL	80	8	10	1	1	1	-	-	-	1	½	½	2	1½	-	-
Type B: Commissions sectorielles composées de commissions permanentes et ad hoc																
TG	130	4	6	½	½	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
SZ	100	7	4	½	½	1	-	1	-	1	-	-	2	-	1	-
SH	60	4	8	½	½	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
ZG	80	10	20	½	½	1	1	1	-	1	1	-	4	-	-	-
VD	150	13	147	1½	1½	6	1	1	1	2	-	-	-	-	-	-
AR	65	5	6	1	1	1	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-
Type C: Commissions sectorielles composées essentiellement de commission ad hoc																
BE	160	3	23	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SG	120	5	14	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
FR	110	6	24	½	½	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
NE	115	6	9	½	½	3	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
TI	90	3	8	½	½	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OW	55	4	25	½	½	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1

Tabelle 1: Drei Kommissionensysteme in den Schweizer Kantonen und Einteilung der ständigen Kommissionen, Stand 31.12.2012

Bemerkungen: Die Werte in der Tabelle sind mit der Anzahl ständigen Kommissionen gleichzusetzen. Der Wert «½» bedeutet, dass dieselbe ständige Kommission noch einen weiteren Bereich abdeckt

(z. B. «Justiz- und Polizeikommission» ergibt je den Wert «½» für den Bereich Justiz und den Bereich öffentliche Sicherheit)

Quelle: BADAC/IDHEAP (EKAV 08 aktualisiert).



Das Kommissionensystem im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt

Sabine Canton, Parlamentsdienst Basel-Stadt

Erster Schritt – Schaffung ständiger Sachkommissionen

Im Jahr 2001 hat der Grosse Rat einen wichtigen Schritt in Richtung Professionalisierung der Kommissionsarbeit getan: Es wurden ständige Sachkommissionen geschaffen, die themenorientiert gegliedert wurden und die die Sachgeschäfte zuhänden des Plenums vorberaten.

Als Grund für die Schaffung dieser ständigen Sachkommissionen wurden vor allem die neuen Funktionen und Aufgaben des Parlaments bei der Planung, Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit angeführt¹. Diese neuen Aufgaben verlangten nach einer besseren Infrastruktur und einer fachlichen Unterstützung der Kommissionen wie auch der einzelnen Ratsmitglieder und der Ratsleitung, um den Milizcharakter des Parlaments aufrecht zu erhalten.

Für die Themenaufteilung dienten die einzelnen Politikfelder, die im Rahmen der politischen Planung im sogenannten Politikplan² definiert wurden. Die Politikfelder wurden dann den sieben Sachkommissionen zugewiesen. Es wurde bewusst darauf verzichtet, pro Departement eine Sachkommission zu schaffen, da man darauf achten wollte, dass nicht eine zu enge Bindung zwischen Kommission und Departement entsteht und somit eine über die Departemente übergreifende Betrachtungsweise verhindert würde. Querschnittsaufgaben sollten tendenziell den Oberaufsichtskommissionen zugewiesen werden wie beispielsweise Gender-Fragen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) oder Informatik-Themen der Finanzkommission (FKom).

In der Praxis erfolgt die Zuteilung der Geschäfte an die Kommissionen anhand einer Sachthemenliste durch das Grossratspräsidium und wird an der darauf folgenden Parlamentssitzung unter Traktandum «Entgegennahme der neuen Geschäfte» formal vom Plenum beschlossen. Dass es bei diesem Traktandum selten zu Anträgen kommt, zeigt die gute Akzeptanz der Zuweisungskriterien.

Zusätzlich wurde die Zusammenarbeit zwischen den Oberaufsichts- und den Sachkommissionen neu gestaltet. Die Sachkommissionen können zuhänden des Berichts der FKom zum Budget bzw. des Berichts der GPK zum Jahresbericht (Geschäftsbericht des Regierungsrates) Mitberichte zu ihren Politikfeldern verfassen und an die zwei Oberaufsichtskommissionen Anträge stellen (was in der Praxis allerdings kaum genutzt wird).

Die weiteren ständigen Kommissionen, welche besondere Aufgaben haben (Petitions-, Begnadigungs-, Wahlvorbereitungs- und Disziplinarkommission) bleiben bestehen. Zudem sollte es weiterhin möglich sein, grosse Sachgeschäfte einer neuen Spezialkommission zuzuweisen.

Zweiter Schritt – Schaffung von Kommissionssekretariaten

In ihrem zweiten Zwischenbericht, mit welchem die Reformkommission I die Schaffung von ständigen Sachkommissionen beantragte, hielt sie auch fest, dass als nächster Schritt die Schaffung von Kommissionssekretariaten folgen müsse. In ihrem Schlussbericht³ zur Einführung eines verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes beantragte sie u.a. Kommissionssekretariate mit einem Pensum von je 25% pro Sachkommission und von je 50% für die Oberaufsichtskommissionen zu installieren. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag am 19. März 2003. Die Kommissionssekretariate nahmen ihre Arbeit im Herbst 2004 auf.

Kurz formuliert besteht die Aufgabe der Kommissionssekretariate darin, ihre Präsidien, aber auch die Kommissionsmitglieder, von allen organisatorischen, administrativen und planerischen Arbeiten zu entlasten, damit sich diese ganz auf die politischen Arbeiten konzentrieren können. Die Kommissionssekretärin bzw. der Kommissionssekretär ist Ansprechperson der Kommission speziell für die Verwaltung und informiert das Kommissionspräsidium über Abläufe und organisatorische

Angelegenheiten. Diese Aufgaben wurden früher von den Präsidien selbst wahrgenommen.

Fazit nach 11 Jahren ständigen Sachkommissionen

Die ständigen Sachkommissionen haben sich sehr bewährt. Nach anfänglichen Unklarheiten über die Zuteilung und die Federführung einzelner Geschäfte funktioniert das Kommissionensystem sehr gut. Die Änderung bedeutete aber auch einen erheblichen Mehraufwand, da die Sachkommissionen das Budget, den Jahresbericht und den Politikplan ihrer zugeteilten Politikfelder ebenfalls zu prüfen und zuhänden der FKom bzw. der GPK einen Mitbericht zu verfassen haben. Die Mehrbelastung war auch der Grund, dass die Präsidien darauf drängten, eigene Sekretariate zu erhalten.

In den Sachkommissionen findet eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Geschäften – aber vor allem auch mit dem ganzen ihnen zugewiesenen Politikbereich statt. Dadurch kann die Oberaufsicht und die politische Steuerung besser wahrgenommen werden. Die Kommissionen lassen sich über wichtige Planungen und Änderungen in ihrem Bereich vorab informieren und können sich einbringen, zum Teil auch über Einreichung von politischen Vorstössen.

Die Absprache unter den Kommissionen hat sich laufend verbessert, u.a. seit eine Austausch-Plattform für die Kommissionspräsidien in Form der Konferenz der Kommissionspräsidien eingeführt worden ist. Diese trifft sich auf Einladung des Ratsbüros in der Regel zweimal im Jahr. Themen, die dort u.a. besprochen werden sind Fragen zu Verfahrensabläufen, formale Kriterien von Berichten und Grossratsbeschlüssen, Erfahrungsaustausch, Anliegen an die Regierung usw.

¹ Siehe Zweiter Zwischenbericht der Reformkommission I Nr. 9009 vom 8. September 2000 (www.grosserrat.bs.ch?gnr=00.6623)

² Im Jahr 2009 wurde die Berichterstattung des Regierungsrates an den Grossen Rat geändert. Der Politikplan wurde durch den Bericht zur strategischen Planung des Regierungsrates ersetzt. Im Budgetbericht sind neu die Ziele und Aufgaben der einzelnen Aufgaben- und Ressourcenfelder inkl. der dazu erforderlichen finanziellen Mittel abgebildet.

³ Schlussbericht der Reformkommission I Nr. 9223 vom 10. Februar 2003 (www.grosserrat.bs.ch?gnr=03.7500)



Fazit nach 8 Jahren Kommissionssekretariaten

Im Jahr 2006 wurde eine Umfrage bei allen Ratsmitgliedern über die Dienstleistungen des Parlamentsdienstes durchgeführt. Ein wichtiger Punkt dabei war die Beurteilung der neu geschaffenen Kommissionssekretariate. Dazu wurden nebst der schriftlichen Umfrage auch Gespräche mit den Kommissionspräsidenten der Oberaufsichts- und Sachkommissionen geführt. Die Meinungen waren ganz klar: Alle Präsidenten haben die grosse Entlastung und die Professionalisierung der Kommissionsarbeit betont. Das Know-how bleibt auch bei einem Präsidiumswechsel erhalten und garantiert eine lückenlose gründliche Kommissionsarbeit. Dies bedeutet letztlich eine klare Stärkung des Parlaments gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung.

Nach weiteren 6 Jahren haben sich die Kommissionssekretariate weiter etabliert und ihr Tätigkeitsgebiet ausgeweitet. So wurde beispielsweise das Kommissionssekretariat von zwei bikantonalen Geschäftsprüfungskommissionen BS/BL (IGPK Schweizer Rheinhäfen und IGPK Universitäts-Kinderspital beider Basel) nach deren Schaffung aufgebaut. Gerade hier ist die Kontinuität enorm wichtig, da diese Gremien selten zusammentreten, sich aus Delegationen zweier Kantone zusammensetzen und gemäss Staatsvertrag ein gewichtiges Pflichtenheft haben. Des Weiteren werden die Sekretariatsarbeiten für drei Oberaufsichtsdelegationen von dem Grossen Rat zugeordneten Stellen (Ombudsstelle, Datenschutzstelle und Finanzkontrolle) von einem Kommissionssekretariat geleistet. Schliesslich hat die Kommissionssekretärin unserer Regio-Kommission die baselstädtischen Präsidenten des Districtsrates («Parlament» der Trinationalen Euroregion Basel TEB) sowie des Oberrheinrates (trinationales «Parlament» der Oberrheinregion) stark unterstützt. Auch hier ist zu betonen, dass durch die jahrelange Begleitung der trinationalen Arbeit ein Know-how entstanden ist, das für künftige Mitglieder der trinationalen Gremien unverzichtbar ist.

Die Kommissionssekretärinnen und -sekretäre treffen sich alle 3 Wochen, um anstehende Fragen zu besprechen, sowie Erfahrungen auszutauschen. Dieser Austausch untereinander ist sehr wichtig und hilfreich, sind doch die Aufgaben, auf die man trifft, oft ähnlich. Ebenfalls garantiert dieser Austausch die Qualitätssicherung der Kommissionsarbeit.

Schlussbemerkungen

Den äusserst positiven Erfahrungen mit den ständigen Sachkommissionen stehen auch kritische Punkte gegenüber. Zum Beispiel wird moniert, dass die eigentliche Politik nur noch in den Kommissionen gemacht wird und diese ja nicht öffentlich tagen. Die Plenarsitzungen würden etwas abgewertet, da dort nur noch die gefassten Fraktionsentscheide vorgetragen werden. Zudem wurde vor der Einführung befürchtet, dass Kommissionen Sitzungen einberufen, die nicht nötig seien und so die Kommissionsarbeit aufgebläht würde. Die Sitzungskadenz der Sachkommissionen hängt aber in erster Linie von der zwingenden Vorberatung der Sachgeschäfte ab.

Zu den Kommissionssekretariaten wurde von verschiedener Seite angeführt, dass die Wortprotokollierung einen zu grossen Teil der Arbeit einnimmt, dass wenig Zeit für andere – und vor allem spannendere – Arbeit bleibt. Die Protokollführung kommt so teuer zu stehen. Zudem sind die Erwartungen der Kommissionspräsidenten an ihre Sekretariate sehr unterschiedlich. Es gibt Kommissionspräsidenten, die lediglich eine Protokollführung wünschen und alle restlichen Arbeiten selber erledigen mit der Begründung, dass die Berichte und die Berichterstattung vom Präsidium geprägt sein sollte. Andere Präsidenten wiederum legen möglichst viele Arbeiten in die Hände der Sekretariate mit dem Argument, das dort alle Unterlagen und Informationen zentralisiert sind, das Sekretariat die Auskunftsstelle der Kommission ist und die Berichte neutraler verfasst werden.

Trotz dieser – zum Teil berechtigten Einwände – überwiegen die Vorteile klar:

Im Jahre 2011 wurden 73 Sachgeschäfte an unsere neun Oberaufsichts- und Sachkommissionen überwiesen (darin eingeschlossen sind keine Petitionen, Begnadigungen, Ersatzrichter- oder andere Wahlen, die von den speziell für diese Geschäfte vorgesehenen Kommissionen vorberaten werden). Um diese Fülle und in ihrer Komplexität sehr unterschiedlichen Geschäfte gründlich, effizient und formal korrekt abwickeln zu können, braucht es eine seriöse Vorberatung in der dafür zuständigen Sachkommission und die professionelle Unterstützung durch die Kommissionssekretariate. In der Kommission wird die Vorlage von der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher detailliert vorgestellt, so dass sich die Kommissionsmitglieder – Dank ihres Know-hows in diesem Politikbereich – ein Bild von der politischen Auswirkung der Geschäfte machen können.

Die Kommissionssekretariate wiederum garantieren ein Know-how – auch in den

Sachgebieten – bei einem Präsidiumswechsel. Eine Einarbeitung in die Materie wird von den Sekretariaten gefordert.

Letztlich führt die Professionalisierung der Kommissionsarbeit – durch die ständigen Sachkommissionen sowie durch die Kommissionssekretariate – zu einem starken Parlament, welches seine Aufgaben seriös und gründlich wahrnehmen kann. Und daran sollten Alle ein Interesse haben.



Kanton Aargau: Erfahrungen mit dem Stellvertretungssystem in parlamentarischen Fachkommissionen

Sibylle Schlatter-Loosli, Sekretärin der Kommission für Volkswirtschaft und Abgaben, Parlamentsdienst Kanton Aargau

Eng verknüpft mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) wurde im Kanton Aargau 2005 eine Parlamentsreform durchgeführt. Ein zentrales Element dieser Parlamentsreform war die neue Kommissionsstruktur. Das kantonale Parlament arbeitet seit 2005 mit neun ständigen Fachkommissionen, wobei die Möglichkeit besteht, für einzelne Geschäfte nichtständige Kommissionen zu schaffen. Eine weitere Neuerung der Parlamentsreform betraf die Stellvertretungen in den Kommissionen. Auf die Erfahrungen mit dem neuen Stellvertretungssystem soll im Folgenden – nach einer allgemeinen Übersicht über die Reform des Kommissionssystems – näher eingegangen werden.

Neue Kommissionsstruktur

Ein zentraler Bestandteil der 2005 durchgeführten Parlamentsreform im Kanton Aargau war die Reform des Kommissionssystems des Kantonsparlaments. Das Hauptziel der Parlamentsreform bestand darin, die strukturellen und instrumentellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Grosse Rat seine Aufgaben im Rahmen der wirkungsorientierten Planung und Steuerung der Aufgaben und Finanzen wahrnehmen kann. Entsprechend stimmte der Gesetzgeber die Struktur der parlamentarischen Kommissionen auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ab. Vor der Reform wurden die zu behandelnden Geschäfte in 14 ständigen und einigen weiteren, nichtständigen Kommissionen vorberaten. Diese Kommissionen unterschieden sich in Aufgabenumfang und Kompetenzen stark voneinander. Seit 2005 arbeitet der Grosse Rat mit neun ständigen Kommissionen, die in ihren Aufgabenbereichen für die Sach- sowie die Oberauf-

sicht zuständig sind. Mit diesem System bietet sich den Kommissionen die Möglichkeit, bei der Entscheidungsfindung die Aufgaben- und die Finanzpolitik integriert zu betrachten. Kantonsbudget und Jahresbericht werden zusätzlich von der Finanzkommission beraten, welche als federführende Kommission die Anträge der Fachkommissionen in ihre Stellungnahme an den Grossen Rat aufnimmt.

Die Reduktion der Anzahl Kommissionen sowie die Aufwertung der Fachkommissionen führte zu einer erhöhten Belastung einzelner Ratsmitglieder¹. Während das alte System beispielsweise vier ständige Kommissionen zur Abdeckung der Bereiche Umwelt, Bau, Verkehr und Energie kannte, berät heute eine einzige Kommission alle Sachgeschäfte aus diesen Aufgabenbereichen (Kommission für Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Raumordnung). Unter anderem, um dieser erhöhten Belastung entgegenwirken zu können, sah der Gesetzgeber im Rahmen der Parlamentsreform die Möglichkeit vor, für spezielle Geschäfte nichtständige Kommissionen zu bilden. Des Weiteren war die Schaffung eines von der Verwaltung unabhängigen Parlamentsdiensts zur Unterstützung des Grossen Rats und seiner Kommissionen ein Bestandteil der Parlamentsreform. Vormalig wurde die Protokollführung in den Kommissionen grösstenteils durch die Departemente erledigt. Es gab keine eigentlichen Kommissionssekretariate. Schliesslich wurde im Rahmen der Parlamentsreform ein flexibles Stellvertretungssystem für die parlamentarische Kommissionstätigkeit eingeführt. Damit konnte die zusätzliche Arbeitsbelastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in Grenzen gehalten und die Miliztauglichkeit des Grossen Rats weiterhin gewährleistet werden.

Ein Stellvertreter pro Kommissionsmitglied

Vor der Reform des Kommissionssystems hatten die Mitglieder der ständigen wie auch der nichtständigen Kommissionen die Möglichkeit, sich bei «*längerdauernder Abwesenheit*» vertreten zu lassen, was bei Bedarf jeweils die Wahl einer Stellvertreterin beziehungsweise eines Stellvertreters erforderlich machte². Neu regelt § 13 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Stellvertretung in den Kommissionen wie folgt: «Die Mitglieder des Grossen Rates werden bei Abwesenheit in den Kommissionen durch andere Ratsmitglieder vertreten. Das Büro bestimmt auf Vorschlag der Fraktionen pro Kommissionsmitglied einen Stellvertreter.» Die Wahl von stellvertretenden Kommissionsmitgliedern erfolgt demnach unabhängig von unvorhergesehenen oder geplanten kurzen oder längerdauernden Abwesenheiten einzelner Kommissionsmitglieder. Das Büro legt zu Beginn der Amtsperiode die Grösse der Kommissionen fest und wählt die Kommissionsmitglieder und ihre Stellvertreter³. Welche Erfahrungen hat der Kanton Aargau mit diesem neuen Stellvertretungssystem in den vergangenen Jahren gemacht? Wo liegen die Vor- und die Nachteile dieses Systems?

Vor- und Nachteile des Stellvertretungssystems

Die Präsenz in den grossrätlichen Kommissionen ist sehr hoch. In den meisten Fällen tagen die Kommissionen vollzählig. Eher selten kommt es vor, dass an den Kommissionssitzungen weniger als 11 der 13 Mitglieder beziehungsweise stellvertretenden Mitglieder anwesend sind. Diese Tatsache ist massgeblich auf das Stellvertretungssystem zurückzuführen. Dank diesem System haben die Kommissionsmitglieder die

¹ Die gleichzeitige Reduktion des Grossen Rats von 200 auf 140 Mitglieder mag ebenfalls zu einer erhöhten Belastung einzelner Grossrätinnen und Grossräte beigetragen haben. Über die Verkleinerung des Grossen Rats wurde jedoch unabhängig von der Parlamentsreform in einer separaten Vorlage entschieden.

² § 13 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rats und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 19. Juni 1990

³ § 17 Abs. 2 des Dekrets über die Geschäftsführung des Grossen Rats (Geschäftsordnung, GO). Seit Umsetzung der Parlamentsreform im Jahr 2005 setzen sich die Kommissionen aus jeweils 13 Mitgliedern zusammen. Die Kommissionsgrösse richtet sich nach den Proporzverhältnissen und wird jeweils zu Beginn einer neuen vierjährigen Legislaturperiode durch das Büro festgesetzt. Sie ist weder auf Gesetzes- noch auf Dekretsstufe festgeschrieben. Die heutige Grösse hat sich für eine konstruktive Kommissionsarbeit bewährt.



Möglichkeit, eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter aufzubieten, wenn sie aufgrund von anderweitigen Verpflichtungen verhindert sind und an einer Sitzung nicht teilnehmen können. Auch wenn ein Kommissionsmitglied verpflichtet ist, in den Ausstand zu treten, kann es durch ein stellvertretendes Mitglied ersetzt werden. Somit geht der betroffenen Fraktion keine Stimme verloren.

Wichtig ist, dass Kommissionsmitglieder, die einer Fraktion angehören mit mehr als einem Sitz pro Kommission, nicht an eine bestimmte Stellvertreterin beziehungsweise an einen bestimmten Stellvertreter gebunden sind. In der laufenden Legislaturperiode sind drei Fraktionen mit jeweils nur einem Sitz in den ständigen Kommissionen vertreten. Für sie gestaltet sich das Stellvertretungssystem etwas weniger flexibel, da sie im Verhinderungsfall lediglich auf ein stellvertretendes Mitglied zurückgreifen können.

Ähnlich verhält es sich bei folgendem Aspekt: Das neue System ermöglicht nicht nur Stellvertretungen bei Abwesenheit, sondern bietet den Fraktionen darüber hinaus einen grösseren Spielraum, wenn es darum geht, die Fraktionsmitglieder ihren Interessen und Stärken entsprechend in den Kommissionen einzusetzen. Im Reglement über die Zuständigkeiten und Aufgaben der grossrätlichen Kommissionen wird in Ziffer 2.3 explizit auf diese Option hingewiesen: «Stellvertretung ist sowohl für einzelne Sitzungen als auch für die umfassende Behandlung von Vorlagen möglich.» Die einzelnen ständigen Kommissionen decken ein breites und fachlich teilweise stark divergierendes Aufgabenspektrum ab. Die Kommission für Volkswirtschaft und Abgaben beispielsweise ist neben der arbeitsmarktlichen Integration, der Standortförderung und dem Steuerwesen auch für den Bereich Landwirtschaft zuständig. Auf die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Kommission für Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Raumordnung wurde bereits an früherer Stelle hingewiesen. Mit dem Stellvertretungssystem bietet sich den Fraktionen die Möglichkeit, ihre personellen Ressourcen gezielter einzusetzen, indem sie beispielsweise einen Experten in Sachen Landwirtschaft oder eine Expertin in Energiefragen zur Wahl als stellvertretendes Mitglied in die entsprechende Kommission vorschlagen. Dieser Spielraum, der für mitgliederstärkere Fraktionen wiederum grösser ist als für kleine Fraktionen, wird denn auch (vermehrt) genutzt.

Fazit

Es ist davon auszugehen, dass sowohl die Organisation einer Stellvertretung für eine einzelne Sitzung wie auch der fachlich bedingte Einsatz eines stellvertretenden Mitglieds zur Beratung einer bestimmten Vorlage für die Kommissionsmitglieder beziehungsweise die Fraktionen einen gewissen organisatorischen und kommunikativen Mehraufwand bedeuten. Allerdings beschränkt sich die Aufgabe der Ratsmitglieder dabei auf die Organisation und Absprache betreffend Sitzungsteilnahme. Die Zustellung der Kommissionsunterlagen an die stellvertretenden Mitglieder erfolgt durch den Parlamentsdienst. Unabhängig von einer allfälligen Sitzungsteilnahme werden den Stellvertreterinnen und Stellvertretern alle kommissionsspezifischen Unterlagen in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das neue Kommissionssystem gegenüber dem alten System klare Vorteile bietet. Die Stellvertretungsregelung vermag in verschiedener Hinsicht einen Beitrag zu leisten an eine fundierte und verbindliche Kommissionsarbeit, die sich letztlich auch auf die Beratung im Grossratsplenum positiv auswirkt.



Glarus: Ständige Kommissionen in der Bewährung

Josef Schwitter, Ratssekretär, Glarus

Der Landrat des Kantons Glarus gab sich auf Beginn der Legislatur 2010/14 ein System mit acht ständigen Kommissionen – zwei Aufsichts- und sechs Sachkommissionen von je neun Mitgliedern – und machte damit erste, grundsätzlich positive Erfahrungen.

Vorgehen betreffend Zuweisung an Kommissionen

Die Zuweisung von Ratsgeschäften an die Kommissionen obliegt dem Landratsbüro, dem trotz deutlich unterschiedlicher Sitzverteilung je ein Mitglied aller Fraktionen angehört (SVP 17 Sitze, FDP 12, BDP 10, SP 8, Grüne 7, CVP 6).

Es zeigte sich, dass Vorlagen nicht bloss das Fachgebiet einer einzigen Kommission beschlagen können (z. B. Stellenschaffungen im Zusammenhang mit Sachvorlagen) oder die vorberatende Kommission aufgrund der Vorgaben der Landratsverordnung nicht zum Vornherein gegeben ist und die Vorlagen deshalb eines Zuweisungsentscheides bedürfen. Büromitglieder und Kommissionspräsidenten auferlegten sich deshalb eine Vorgehensregel. Sie entnehmen den Bulletins des Regierungsrates die künftigen Aufgaben von Landrat und Kommissionen. Der Ratsschreiber, Bindeglied zwischen Regierung und Landrat, gibt eine erste Wertung bezüglich notwendiger Kommissionsberatung und nach Rücksprache mit dem Landratspräsidenten eine Zuweisungsempfehlung ab. Vom anschliessenden Umfrageergebnis werden Kommissionspräsident und das für die Kommissionsbegleitung (inkl. Protokollführung) zuständige Departement informiert, was innerhalb von drei Tagen geschieht.

Seit 2010 war keine Vorlage einer «besonderen Kommission zur Vorberatung von Sachgeschäften, welche nicht einer ständigen Kommission obliegen», zuzuweisen.

Aufwand der Kommissionen

Die sich überschneidenden Zuständigkeiten zweier Sachkommissionen für die Departemente Finanzen und Gesundheit (Finanzen und Steuern/Gesundheit und Soziales) sowie Volkswirtschaft und Inneres (Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres/Gesundheit und Soziales) war aufgrund des Aufwandes der vergan-

genen Jahre bewusst in Kauf genommen worden. Sie erwies sich zwar nicht als nachteilig, hingegen wurde – zumindest im ersten ganzen Jahr 2011 – das angestrebte Ziel gleichwertiger Belastung der Kommissionen verfehlt, es tagten: Geschäftsprüfung sowie Bau, Raumplanung und Verkehr je zehnmal, Gesundheit und Soziales siebenmal, Finanzen und Steuern sowie Recht, Sicherheit und Justiz je sechsmal, Finanzaufsichtskommission, Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres sowie Energie und Umwelt je viermal. – Die Kommissionsvorsitzenden sind vor allem ungleich belastet, wenn ihre Kommission mehrere Landsgemeinetraktanden vorzubereiten hat; allerdings könnten sie die Berichterstattung einem Mitglied übertragen, was aber Ausnahme blieb.

Der unterschiedliche Aufwand stellt die fixe Entschädigung der Kommissionspräsidenten (3% Lohnmaximum) in Frage. Sie hätten zudem, so war bei der Revision die Meinung, den Kommissionsbericht selbst zu verfassen. Dies erwies sich aber als kaum machbar, da nebst zeitlicher Verfügbarkeit umfassende Sach- und Rechtskenntnis nötig ist. Nun entwerfen meist die für die Kommissionsbegleitung Zuständigen aus der Verwaltung die Berichte, welche zusammenfassend auch ins Landsgemeinendemorial eingehen. Dies bedingt vertrauensvolle Zusammenarbeit, denn gerade hierin ist einzig Sachinformation gefragt und keinesfalls Beeinflussung.

Aufgaben allgemein

Das Tagesgeschäft offenbarte einige Unklarheiten oder Unterlassungen. So weist beispielsweise die Landratsverordnung Begnadigungsgesuche nicht ausdrücklich der Kommission Recht, Sicherheit und Justiz zu. Allfällige Anpassungen wollen aber erst gestützt auf die Erfahrungen der ganzen Legislatur 2010/14 vorgenommen werden.

Sitzungsunterlagen und Protokolle der Kommissionen ebenfalls den Ersatzmitgliedern zuzustellen, erwies sich als richtig. Wie Erfahrungen zeigten, kommen diese vermehrt zum Einsatz und waren so jeweils auf dem aktuellen Wissensstand. Darin äussert sich ein Bezug zur Verkleinerung des Rates von 80 auf 60 Mitglieder. Die Belastung für die Ratsmitglieder, von

denen grundsätzlich alle einer ständigen Kommission anzugehören haben, stieg deutlich und da deren Sitzungen oft am gleichen Tag wie die des Landrates stattfinden, kam es vermehrt zu Terminkollisionen. Die Möglichkeit, sich durch ein anderes Ratsmitglied aus der gleichen Fraktion vertreten zu lassen, entschärfte das Problem zwar etwas, doch wies das Büro die Kommissionsvorsitzenden an, häufige Entschuldigungen nicht zu akzeptieren. Gewählte hätten ihr Amt zu erfüllen, und wüssten bei der Kandidatur, welchen Zeitaufwand auf sie zukomme; Stellvertretung der Stellvertretung liege nicht im Sinn der Sache. Entgegengehalten wurde, es sei das meist beruflich hohe Engagement zu beachten. Geschehe dies nicht, häuften sich die Rücktritte (bis Ende Februar 2012 haben sieben Mitglieder den Rücktritt eingereicht). – Bei sensiblen Daten (z. B. Begnadigungen) kann der Kommissionspräsident den Zustellkreis beschränken.

Terminliches

Die von der Regierung dem Parlament jeweils im Juni zu unterbreitende Jahresplanung und die den Kommissionspräsidenten periodisch zugestellte Pendenzenliste verbesserte die Terminierung der Ratsarbeit deutlich. Diese konzentriert sich wegen dem jährlich einzigen Abstimmungstermin, der im Mai stattfindenden Landsgemeinde, auf das Winterhalbjahr. 2012 umfasst die Traktandenliste der Landsgemeinde 17 Geschäfte, von denen 15 vorzubereiten waren, und die den Stimmberechtigten auf 168 A4-Seiten vorgestellt werden. Die Terminierung gab den Kommissionsvorsitzenden und dem Büro eine Kontrollmöglichkeit. Die Daten der Kommissionsitzungen konnten frühzeitig festgelegt werden, was frühere Themenbearbeitung ermöglichte. Dennoch wurde zu knapper Eingang von Kommissionsberichten, resp. zu rascher Traktandierung, bemängelt. – Die Vorbereitung der Landsgemeinde 2012 war dann aber doch so früh beendet, wie noch kaum je.

Der Landrat behält sich ausdrücklich vor, spät Unterbreitetes auf die übernächste Landsgemeinde zu verschieben. Einräumen genügender Beratungszeit sei nach der Reduktion wichtiger geworden, auch stünden den Profis aus der Verwaltung nur Milizler gegenüber, die sich in die Themen einzuarbeiten hätten. Immerhin nennen



Regierung und Landrat das gleiche Ziel: «Mit gut vorbereiteten Vorlagen an die Landsgemeinde gelangen.»

Eine Fraktion verlegte ihren Sitzungstermin in die Vorwoche, worauf reger E-Mail-Verkehr aufkam. Auch diesbezüglich mahnte das Büro, es dürfe die parlamentarische Debatte nicht auf diese Weise vorweggenommen werden und es sei die Spontaneität an den Parlamentssitzungen zu wahren. Das Kennen verschiedener Ansichten sei hilfreich: je umfassender das Wissen, je richtiger der Entscheid.

Diverses

Der Systemwechsel betraf nur die Beratung eines einzigen, zuvor von einer «besonderen Kommission» bearbeiteten Geschäfts.

Die Regierung verlangte aus Rücksicht auf die zeitlich begrenzten Möglichkeiten der kleinen Verwaltung von den Kommissionsvorsitzenden, dass sie – und nicht die Mitglieder – Informationen bei der Exekutive oder der Verwaltung beschaffen und Verzicht auf unangemeldetes Vorsprechen. Der Entscheid darüber habe zudem bei den Departementsvorstehenden zu liegen, trauten sich doch die Angestellten nicht, als Vorgesetzte betrachtete Landratsmitglieder abzuweisen und so seien dann teils ins Uferlose gehende Fragen zu beantworten gewesen. Je nach dem sei auch Anwesenheit der Regierungsmitglieder angebracht, um Widersprüche zu vermeiden. Strategische und operative Ebene dürften weder vermischt noch gegeneinander ausgespielt werden.

Eine Schulung der (neuen) Ratsmitglieder wurde diskutiert, aber nicht durchgeführt. Die Landratsmitglieder auf den Ausbildungsstand von Fachleuten zu heben, könne nicht Aufgabe der Verwaltung sein. – Je ein Merkblatt für Neumitglieder und für die Leitung von Kommissionen stehen immerhin als Information zu Vorgehen, Rechten, Pflichten usw. zur Verfügung und die revidierte Verordnung war an einer separaten Veranstaltung vorgestellt worden. Die Landratsprotokolle und -unterlagen sind nun öffentlich. Sie werden nach der Genehmigung durch das Büro, dessen Mitglieder es zuvor als einzige automatisch erhielten, im Internet veröffentlicht. In Vorbereitung ist beschränkte elektronische Zugriffsmöglichkeit auf die weiterhin vertraulichen Kommissionsprotokolle. Mithilfe des Programms «Konsul» kann so die ganze Entstehungsgeschichte eines Beschlusses (von den über alle Berechtigungen Verfügenden) ohne Suchaufwand verfolgt werden.

Wertung der Kommissionsarbeit

Die Wertung des Systemwechsels fiel positiv aus. Das neue System funktioniere gut. Beeinflussungsversuche unterblieben und es seien keine Aufbauabsichten von «Schattenregierungen» wahrzunehmen gewesen. Hingegen stiegen Sitzungszahl und damit der Aufwand sehr unterschiedlich, was mit den Ad-hoc-Kommissionen besser auszugleichen gewesen sei. Vor allem bei Mitgliedschaft in zwei Kommissionen (total 72 Kommissionssitze) könne der Aufwand sehr gross werden.

Treffen mit Regierung

Das erweiterte Büro – zusammengesetzt aus Büromitgliedern, den Fraktions- und Kommissionspräsidien – hatte sich erstmals mit der Regierung zur «Besprechung der Zusammenarbeit sowie wichtiger Geschäfte und Vorhaben» zu treffen. Ziel war, Schwachstellen der neuen Ordnung aufzuzeigen sowie die Zusammenarbeit zu stützen und zu fördern. (Einige Wertungen sind im vorstehend Erwähnten enthalten.) Allgemein bringe das Miteinander mehr als das Gegeneinander, das Reden mehr als Information der Medien, was zudem gegenseitige Achtung fördere.

Die verstärkte auf die Kommissionsarbeit ausgerichtete Tätigkeit führe zu Spezialisierung, enge das Interesse ein, senke wegen des monotoneren Zuständigkeitsbereichs die Freude an der Ratsarbeit. Sie führe zwar zu höherer Fachkenntnis, fundierterer Meinungsbildung und -äusserung, aber auch vermehrt zu Abstimmungen gemäss Parteizugehörigkeit. Der Landrat treffe sich aber zum Reden und Zuhören, um gestützt darauf, und nicht auf vorgefasste Meinung, zu entscheiden; es hätten «Personen statt Fraktionen» anwesend zu sein. – Die Eintretensdebatten seien selbst bei unbestrittenen Vorlagen länger, ausführlicher und zahlreicher geworden. (Tradition war, ähnlich der Landsgemeinde, Unbestrittenes unkommentiert zu lassen, schon Gesagtes nicht zu wiederholen.) – Ausgiebige Diskussionen um bescheidene Details mehrten sich ebenso, wie die Abwesenheiten (was im trotz Reduktion unverändert gebliebenen Saal einen kläglichen Eindruck mache). – Das politische Gedächtnis schwinde; alle vier, fünf Jahre sei Ähnliches zu behandeln. – Gerühmt aber wurde die nach wie vor ausgezeichnete Ratsdisziplin. (Zeitungslesen, persönliche Gespräche, Verlassen des Platzes kommen kaum vor.)

Das jährlich mindestens einmal durchzuführende Treffen wurde als wertvoll und als wichtiges Gefäss für den Austausch bezeichnet, welches Verständnis füreinander

wecke. Das erste habe trotz unterschiedlicher Aufgaben und Zuständigkeiten ähnliche Probleme aber vor allem ähnliche Ziele erkennen lassen.



Réforme du système des commissions parlementaires: La situation à Genève

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

Le parlement genevois dispose d'un nombre de commissions permanentes relativement élevé en comparaison avec la plupart des autres cantons suisses. Aujourd'hui, il existe 22 commissions permanentes, instituées par la Loi portant règlement du Grand Conseil (ci-après: LRGC), auxquelles s'ajoutent deux commissions ad hoc. Ce chiffre est toutefois en baisse par rapport à la situation prévalant il y a une vingtaine d'années. En outre, un projet de loi, déposé en juin 2010 par un certain nombre de députés et actuellement en cours d'examen en commission, pourrait conduire à la fusion de certaines commissions permanentes et par conséquent à la baisse de leur nombre total. Il y a donc à Genève de fortes perspectives de réforme du système des commissions. Toutefois, celles-ci ne devraient concerner que le seul aspect quantitatif, la question d'une refonte du régime des compétences des commissions, voire de l'ensemble de leur fonctionnement, n'étant en principe pas à l'ordre du jour. Cette contribution abordera dans un premier temps l'évolution du nombre de commissions depuis 1969. Elle présentera dans un deuxième temps la situation actuelle, avant de mettre en évidence les grandes lignes du projet de loi de réforme en cours d'examen.

1969 à 2000: une augmentation du nombre de commissions permanentes mais une diminution du nombre total de commissions

La période s'étendant entre 1969 et 2000 reflète une évolution quantitative intéressante. Elle voit passer le nombre de commissions permanentes de 10 à 25¹. Mais parallèlement, le nombre total de commis-

sions diminue. En fait, la pérennisation des commissions dans la LRGC a conduit le Grand Conseil à renoncer, surtout dès 1989, à l'institution de commissions *ad hoc* chargées de l'examen d'objets ponctuels. On constate ainsi que le développement des commissions permanentes n'a pas conduit à une augmentation du nombre total de commissions².

Cette évolution s'est déroulée progressivement par des révisions partielles de la LRGC, initiées le plus souvent par des députés ou par le Bureau du Grand Conseil. Les raisons de ce phénomène sont variées et reflètent souvent un processus de rationalisation des travaux du parlement³. Sans doute les pouvoirs importants du Grand Conseil genevois, notamment la faculté de proposer des projets de lois, ont également déterminé la nécessité d'un travail accru en dehors des séances plénières⁴.

Situation actuelle: 22 commissions permanentes et 2 commissions ad hoc

Depuis l'année 2000, le nombre de commissions s'est ensuite stabilisé, sous réserve de la dissolution de deux commissions permanentes⁵ et de la création de deux commissions *ad hoc*⁶. A ce jour, le Grand Conseil compte 22 commissions permanentes et 2 commissions *ad hoc*.

On peut les classer en trois catégories distinctes selon la fonction parlementaire à laquelle elles se rattachent⁷.

Fonction législative

C'est dans cette fonction que l'on dénombre le plus de commissions. Cette situation n'est pas étonnante, dans la mesure où il s'agit de l'activité principale du parlement. En outre, les commissions sont en principe chargées d'étudier tous les projets de lois, avant leur

traitement par le plénum. On relèvera enfin que les commissions disposent de compétences étendues dans le cadre du traitement des objets parlementaires qui leur sont soumis. Elles peuvent adopter, rejeter ou amender les projets, voire en changer la nature⁸. Le Grand Conseil délibère toujours en séance plénière sur le texte issu des travaux de la commission et non sur la version initiale. Cela signifie notamment que les amendements votés en commission sont adoptés tels quels si le Grand Conseil ne décide pas de prévoir une autre teneur que celle votée en commission.

Il existe actuellement 19 commissions de nature législative, 17 permanentes et 2 ad hoc. La majorité d'entre elles sont composées de 15 membres, certaines de 9 membres⁹.

- Commission *ad hoc* Justice 2011 (9), chargée de l'examen des projets de lois dans le cadre de la réforme de la justice;
- Commission *ad hoc* sur le personnel de l'Etat (15);
- Commission des affaires communales, régionales et internationales, chargée en particulier des affaires extérieures (15);
- Commission des affaires sociales (15);
- Commission d'aménagement du canton (15);
- Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) (9);
- Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (15), chargée notamment d'examiner les modifications de la LRGC et de se prononcer sur les cas d'incompatibilité avec le mandat de député;
- Commission de l'économie (15);
- Commission de l'énergie et des Services industriels de Genève (15);
- Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport (15);

¹ En 2000, il n'y avait en fait plus que 24 commissions permanentes, la commission des jurys ayant été dissoute avec effet au 29 janvier 1994.

² Frédéric Deshusses, *Les commissions permanentes du Grand Conseil*, Tiré à part du Mémorial du Grand Conseil, Genève, p. 11.

³ Pour certaines commissions, des circonstances particulières expliquent également leur création. Il s'agit en particulier de la Commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève, instituée dans le cadre du plan de sauvetage de ladite banque (voir la loi 8265 du 26 octobre 2000).

⁴ Frédéric Deshusses, *op. cit.*, pp. 16-17.

⁵ Commission de réexamen en matière de naturalisation et Commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève.

⁶ Commission *ad hoc* sur le personnel de l'Etat et Commission *ad hoc* Justice 2011.

⁷ Fonction législative, fonction de haute surveillance, fonction de recours, élections et prestations de serment. Aucune commission n'est dévolue à la fonction «élections et prestations de serment». Jusqu'au début 1994, il existait la Commission des jurys chargée de désigner les jurés aux Assises fédérales. Cette compétence a ensuite été dévolue au Bureau du Grand Conseil. Les Assises fédérales ont finalement disparu avec la Loi fédérale sur l'abolition des Assises fédérales, du 8 octobre 1999.

⁸ Par exemple transformer un projet de loi en une proposition de motion ou de résolution. Cette faculté est toutefois très rarement utilisée en pratique.

⁹ Le nombre de membres de chaque commission est indiqué entre parenthèses.



- Commission de l'enseignement supérieur (15);
- Commission de l'environnement et de l'agriculture (15);
- Commission fiscale (15);
- Commission judiciaire et de la police (15);
- Commission législative (9), chargée notamment d'examiner la validité des initiatives populaires, d'étudier à huis clos les demandes de levée d'immunité et de secret de fonction; elle est en outre saisie des procédures de rectifications d'erreurs formelles ou matérielles dans les textes votés par le Grand Conseil;
- Commission du logement (15);
- Commission de la santé (15);
- Commission des transports (15);
- Commission des travaux (15), qui peut accorder seule un crédit d'étude pour un montant maximal de CHF 300'000.– par objet.

Fonction de haute surveillance

Trois commissions sont plus particulièrement chargées de la fonction de haute surveillance¹⁰:

- Commission des finances (15), par l'examen du budget et des comptes; elle se prononce en outre sur les demandes de crédits supplémentaires et complémentaires¹¹;
- Commission de contrôle de gestion (15), chargée notamment d'examiner et de surveiller, à titre permanent, la gestion du Conseil d'Etat et de l'administration, la gestion et l'activité de l'administration décentralisée, la gestion des organismes subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci¹²;
- Commission des visiteurs officiels (9), qui a notamment pour mission d'examiner les conditions de détention dans tous les lieux de privation de liberté situés dans le canton, dans les établissements soumis au concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté, ainsi que dans les établissements où sont placés des adolescents par une autorité pénale genevoise¹³.

Fonction de recours

Deux commissions sont en charge de la fonction de recours:

- Commission des pétitions (15);
- Commission de grâce (16, 15+1 président, membre du Bureau du Grand Conseil, qui ne vote pas), qui statue elle-même souverainement dans certains cas, sur délégation du Grand Conseil¹⁴.

Le projet de réorganisation des commissions

En juin 2010, un certain nombre de députés issus du groupe des démocrates-chrétiens ont déposé un projet de loi modifiant la LRG, dont le titre porte la mention «*en vue d'améliorer l'efficacité du parlement – commissions permanentes*»¹⁵. Ce projet est en suspens devant la Commission des droits politiques et du règlement, le rapport devant être déposé prochainement en vue de son traitement par le plénum.

A l'instar du titre du projet de loi, l'exposé des motifs met tout d'abord en évidence la nécessité d'accroître l'efficacité du travail parlementaire. Or, celle-ci serait entravée par un fonctionnement très lourd à 25 commissions, auquel s'ajouteraient encore des problèmes de cohérence. En outre, les députés sont des miliciens. Ainsi, pour les auteurs du projet de loi, «on peut se demander quelle est l'efficacité d'un appareil qui allonge le temps de traitement des objets et qui surcharge les élus-miliciens en leur demandant non seulement une présence accrue mais surtout d'incessants allers et retours pour assister à des séances d'une durée limitée de deux heures»¹⁶. Sur la base de ces constats, le projet se réfère notamment au modèle de réorganisation de l'Assemblée fédérale en 1992, pour proposer la fusion de certaines commissions dont les fonctions sont proches ou dont les thèmes traités présentent des analogies. En revanche, ce projet n'a pas pour vocation de modifier fondamentalement les pouvoirs attribués aux commissions, en dehors de la réorganisation, de la réunion et de la consolidation de compétences déjà existantes.

A titre d'exemple, la Commission législative, la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil et la Commission judiciaire et de la police seraient réunies et leurs compétences respectives consolidées dans une nouvelle Commission législative. La Commission de l'énergie et des Services industriels de Genève, la Commission des transports et la Commission de l'environnement et de l'agriculture deviendraient la Commission du développement durable¹⁷.

Ce projet ferait passer le nombre de commissions de 24 à 14¹⁸. Pour les auteurs, ces regroupements devraient améliorer le traitement des dossiers et permettre la spécialisation des commissaires dans un domaine précis. Cette réorganisation offrirait également aux députés de milice la possibilité de mieux gérer leur temps à consacrer aux affaires parlementaires. Finalement, «l'idée du présent projet de loi ne vise pas forcément à siéger moins mais mieux, en gardant à l'esprit que certaines commissions pourraient être appelées à travailler davantage et à se réunir plus fréquemment ou plus longuement. Certaines commissions pourraient ainsi être appelées à siéger deux fois par semaine tandis que d'autres pourraient siéger trois heures au lieu de deux lorsque le traitement de l'ordre du jour nécessite une prolongation des travaux»¹⁹.

Conclusions et perspectives

Le Grand Conseil genevois dispose d'un nombre élevé de commissions (24 commissions en 2012). Mais un projet de loi déposé en 2010 «en vue d'améliorer l'efficacité du parlement» propose une diminution importante de ce nombre. Le rapport de la commission sur cet objet est attendu très prochainement et devrait être débattu en plénum dans le courant de l'année 2012. Il est ainsi probable que le Grand Conseil ne comptera plus, dans un avenir relativement proche, qu'une quinzaine de commissions permanentes.

¹⁰ S'y ajoutent encore les trois commissions interparlementaires de contrôle intercantonaux: Commission interparlementaire de contrôle HES-SO (7 cantons, 49 membres), Commission interparlementaire de contrôle des concordats latins sur la détention pénale (6 cantons, 18 membres) et Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (7 cantons, 49 membres).

¹¹ La Commission des finances exerce également des fonctions législatives, notamment par l'étude des projets de lois relatifs aux subventions.

¹² Voir également le rapport d'activité de la Commission de contrôle de gestion (Année parlementaire 2010-2011), RD 922, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00922.pdf>.

¹³ Voir également le rapport annuel de la Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil (2^e année de législature 2009-2013), RD 911, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00911.pdf>.

¹⁴ Il s'agit des cas de peine pécuniaire n'excédant pas 180 jours-amende, de travail d'intérêt général, de peine privative de liberté n'excédant pas 6 mois et de peine pécuniaire n'excédant pas CHF 10'000.–.

¹⁵ Projet de loi 10675 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (En vue d'améliorer l'efficacité du Parlement - commissions permanentes), <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10675.pdf>.

¹⁶ Projet de loi 10675, p. 21.

¹⁷ Pour une présentation de l'ensemble de la réorganisation, voir le projet de loi 10675, pp. 22-23.

¹⁸ Le projet écarte ainsi une hypothèse de travail parfois évoquée: la création de sept commissions, soit une par département.

¹⁹ Projet de loi 10675, p. 23.



Kanton Bern – Kommissionensystem vor/nach 1990

Patrick Trees, Leiter des Ratssekretariats des Kantons Bern/
Christina Bundi Caldelari, stv. Leiterin des Ratssekretariats des Kantons Bern

Laufende Totalrevisionsarbeiten

Die Parlamentsgesetzgebung des Kantons Bern wird gegenwärtig einer Totalrevision unterzogen. Die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens ist für Ende April 2012 geplant. Die Inkraftsetzung soll auf Beginn der neuen Legislatur erfolgen, d.h. auf den 1. Juni 2014 (vgl. «Parlament, Parlement, Parlamento» 1/2011).

Besondere Bedeutung kommt bei diesen Arbeiten 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, welche im Jahre 2010 die Totalrevisionsarbeiten initiierte, wünschte in der entsprechenden Motion (M 71/2010) ausdrücklich, dass die Frage der Einführung ständiger Sachbereichskommissionen geprüft werde.

Kommissionensystem vor 1990

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, dass die Einführung von Sachbereichskommissionen für den Kanton Bern grundsätzlich nichts Neues darstellen würde. Bis 1989 gab es acht ständige Kommissionen,¹ unter anderem auch ständige Sachbereichskommissionen, so namentlich eine Verkehrskommission und eine Energiekommission; diese behandelten alle Geschäfte aus ihren Bereichen, insbesondere auch entsprechende Finanzierungsgeschäfte (Art. 41 f. GO-1983). Schon damals konnten zur Vorberatung von Geschäften auch besondere Kommissionen eingesetzt werden.

Kommissionensystem nach 1990

Bei der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung von 1990, die auch im Zeichen der Berner Finanzaffäre von 1985 stand, ging es vor allem darum, die einst mächtige Staatswirtschaftskommission aufzutrennen und deren Aufgaben neu zwei Aufsichtskommissionen – der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission – zuzuweisen.

Im Übrigen wurde das Gesetz bewusst offen gehalten (Art. 17 Abs. 3 GRG), sodass auf unterer Erlassstufe, in der Geschäftsordnung für den Grossen Rat, Sachbereichskommissionen hätten geschaffen werden können. Bei der Ausarbeitung der Geschäftsordnung wurde dann aber von ständigen Sachbereichskommissionen abgesehen. Es überwog die Meinung, viele verschiedene Kommissionen würden den Einfluss- und Machtbereich des Grossen Rates schmälern, wohingegen die Konzentration auf wenige Kommissionen zu mehr Gewicht gegenüber Regierung und Verwaltung führe, da diese Kommissionen mehr Kompetenzen hätten, regelmässiger Entscheidungen treffen und die Gesamtzusammenhänge besser überblicken könnten. Nach der damaligen Konzeption war konsequenterweise vorgesehen, dass grundsätzlich sämtliche Direktionsgeschäfte durch eine Kommission, die Geschäftsprüfungskommission, behandelt würden.²

Bereits seit längerem werden allerdings «Direktionsgeschäfte» – z. B. Gesetzesvorlagen – nicht mehr durch die Geschäftsprüfungskommission behandelt. Vielmehr werden diese Geschäfte regelmässig besonderen, für ein bestimmtes Ratsgeschäft eingesetzten Kommissionen übergeben. So bestehen gegenwärtig nicht weniger als 17 besondere Kommissionen (Stichtag: 15.2.2012).

Bei dieser Ausgangslage kommt der Frage des künftigen Kommissionensystems zu Recht besondere Bedeutung zu. Entsprechend eingehend wird diese Frage in der Kommission Parlamentsrechtsrevision, welche die Totalrevisionsarbeiten für den Grossen Rat vorbereitet, diskutiert.³

¹ Wahlprüfungskommission, Paritätische Kommission für den Berner Jura, Paritätische Kommission für das Laufental, Justizkommission, Staatswirtschaftskommission, Kantonbankkommission, Verkehrskommission, Energiekommission (vgl. Art. 32 der Geschäftsordnung vom 16. Februar 1983 [GO-1983]).

² Vortrag der Kommission Parlamentsreform vom 2.3.1989 betreffend die Totalrevision der Geschäftsordnung, Erläuterungen zu Art. 44 GO.

³ Die Schaffung ständiger Sachbereichskommissionen wurde auch im Jahre 2004 im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Bern (NEF) geprüft, aber verworfen. Bei dieser Gelegenheit wurden die Finanz- in Steuerungskommission und die Geschäftsprüfungs- in Oberaufsichtskommission umbenannt. Per 2009 wurde die Namensänderung der Steuerungskommission rückgängig gemacht, sie heisst wieder Finanzkommission.



Laufende Teilrevision der rechtlichen Grundlagen der Kommissionen im Zürcher Kantonsrat

Emanuel Brügger, lic. iur., Sekretär der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit und der Justizkommission des Zürcher Kantonsrates

Im Kanton Zürich ist das Parlament zurzeit daran, seine rechtlichen Grundlagen zu überarbeiten. Es geht dabei um Anpassungen an geändertes Recht, unter anderem an die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene neue Kantonsverfassung. Zudem hat die Praxis des Ratsbetriebes Lücken und Unklarheiten des im Laufe der Zeit mehrfach teilrevidierten Kantonsratsgesetzes (KRG) aus dem Jahr 1981 und des Geschäftsreglements des Kantonsrates (GR-KR) aus dem Jahre 1999 aufgezeigt, welche mit der Überarbeitung behoben werden sollen. Ein weiteres Ziel der laufenden Revision ist eine Effizienzsteigerung und Beschleunigung des Ratsbetriebes, um einerseits rascher agieren und andererseits, um die nicht unerhebliche Anzahl Traktanden von gegen 200 abbauen zu können. Nicht zuletzt wird diese Effizienzsteigerung und Beschleunigung auch durch die Volksinitiativen erforderlich. Die durch die neue Kantonsverfassung gesenkten und vergleichsweise tiefen Unterschriftenzahlen haben zu einer beachtlichen Anzahl jährlich zustande kommender Volksinitiativen geführt. Im bisherigen Spitzenjahr 2007 wurden zehn Volksinitiativen eingereicht. Im vorletzten Jahr, 2010, waren es deren immerhin acht. Die Verfassung sieht für die Behandlung relativ knappe Fristen vor, sodass neben dem Regierungsrat auch die Kommissionen und der Kantonsrat gehalten sind, die Volksinitiativen prioritär und beförderlich zu behandeln. Dazu kommen die Anpassungen, welche die Kantone von Bundesrechts wegen teilweise ebenfalls mit engen Fristen vornehmen müssen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat deshalb eine Arbeitsgruppe beauftragt, den dringendsten Regelungsbedarf abzuklären. Gestützt darauf reichte die Geschäftsleitung am 22. März 2010 die Motion KR-Nr. 80/2010 ein. Der Kantonsrat beschloss am 26. April 2010, die Motion an die Geschäftsleitung zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zu überweisen. Die Geschäftsleitung stellte dem Kantonsrat mit Beschluss vom 19. Januar 2012 Antrag zur Änderung des Kantonsratsgesetzes und des Geschäftsreglements des Kantonsrates sowie weiterer Gesetze (KR-Nr. 80a/2010). Der Kantonsrat soll noch im laufenden Jahr die Vorlage beraten und darüber Beschluss fassen.

Eine zentrale Rolle spielen bei dieser Revision die Kommissionen. Das 1999 eingeführte System der ständigen Kommissionen wird dabei genutzt, um den Ratsbetrieb effizienter zu gestalten und um stärkeren Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen.

Beschleunigungsgebot

Auf der Seite der Kommissionen findet erstmals ein Beschleunigungsgebot gesetzlichen Niederschlag. Da mit der Revision die Fristen für den Regierungsrat zur Behandlung der parlamentarischen Vorstösse teilweise gekürzt werden sollen, werden als Gegenstück auf der Seite des Kantonsrates die Kommissionen künftig ausdrücklich verpflichtet, die Vorlagen des Regierungsrates ohne Verzug zu behandeln (neu § 53a KRG). Ist eine Kommission dazu nicht in der Lage, hat sie der Geschäftsleitung einen begründeten Sinstierungsantrag zu stellen, über welchen diese entscheidet (neu § 62a GR-KR).

Neues Instrument der Kommissionen

Auch bei den politischen Instrumenten der Kommissionen werden Änderungen vorgenommen. War es diesen bisher möglich, Postulate und Motionen als Vorstösse einzureichen, sollen Sie neu auch Parlamentarische Initiativen im Namen der Kommission einreichen können. Schliesslich verfügen die Sachkommissionen in ihrem Bereich durch die regelmässige Vorberatung von Vorlagen über das Know how, einfachere Gesetzesänderungen direkt ausformulieren zu können. Die Parlamentarische Initiative ist – bei entsprechendem politischem Willen – das direkteste und rascheste Instrument des Parlaments, um auf die Gesetzgebung einzuwirken. Damit soll also letztlich das Gewicht der Kommissionen und des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat gestärkt werden.

Proporzabbildung bei der Bestellung der Kommissionen

Auch in organisatorischer Hinsicht stehen Änderungen der rechtlichen Grundlagen der Kommissionen an. Gemäss § 74 Abs. 1

GR-KR waren bisher bei der Bestellung der Kommissionen die Fraktionen nach ihrer Stärke zu berücksichtigen. Diese Bestimmung soll ebenfalls der neueren Praxis angepasst werden, wonach die Fraktionen insgesamt nach ihrer Stärke im Rat zu berücksichtigen sind. Dieser kleine Unterschied bedeutet, dass der Proporz noch genauer abgebildet werden kann.

Weiter wird eine verbindliche Regelung eingeführt für den Fall, dass eine Fraktion auf die Besetzung eines Kommissionspräsidiums oder eines Kommissionsplatzes verzichtet. Dann soll ihr Anspruch zugunsten jener Fraktion mit dem nächsttieferen Anspruch verfallen.

Neuregelung der Aufsichtskommissionen über die selbstständigen Anstalten

Bereits am 16. April 2007 (OS 62, 117) beschloss der Kantonsrat eine neue Kommissionsstruktur, welche auf den 20. Mai 2007 und damit zu Beginn der Legislatur 2007 bis 2011 in Kraft gesetzt wurde. Mit dieser Revision wurden zwei neue Aufsichtskommissionen eingesetzt, namentlich die Aufsichtskommission über die Zürcher Kantonalbank, die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich und die Gebäudeversicherung (Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen) und die Aufsichtskommission über die Universität Zürich, die Zürcher Fachhochschule, das Universitätsspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur (Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit). Dies geschah in Folge der per 1. Januar 2007 erfolgten Verselbständigung der Anstalten Universität Zürich, Zürcher Fachhochschule, Universitätsspital Zürich und Kantonsspital Winterthur und aufgrund der hohen Arbeitsbelastung der kantonsrätlichen Geschäftsprüfungskommission, in deren Zuständigkeit die Prüfung der Geschäftsführung der genannten Organisationseinheiten gefallen war. Mit den beiden neuen Aufsichtskommissionen sollte den rechtlichen Besonderheiten bei den selbstständigen Anstalten Rechnung getragen werden.

Da das Kantonsratsgesetz für die Bildung der beiden Kommissionen nicht zwingend angepasst werden musste, verzichtete man dort auf Änderungen und belies es vor-



derhand bei den notwendigen Änderungen des Geschäftsreglements des Kantonsrats. Mit der nun in Gang gesetzten Teilrevision soll die Anpassung des Kantonsratsgesetzes nachgeholt werden. Insbesondere werden damit die beiden neuen Aufsichtskommissionen systematisch auf dieselbe Stufe gestellt wie die klassischen Aufsichtskommissionen Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Justizkommission. Kompetenzen und Verfahren der Aufsichtskommissionen sind damit gleich geregelt. Als schon fast anekdotisches Beispiel in dieser Hinsicht sei die derzeit noch geltende Bestimmung von § 49f Abs. 2 KRG erwähnt, wonach Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit über eine selbstständige Anstalt der Anstalt belastet werden. Diese – faktisch nicht mehr angewandte – Bestimmung, die sich mit der Unabhängigkeit des parlamentarischen Kontrollorgans von den zu beaufsichtigen Anstalten nur schlecht verträgt, soll nun ebenfalls aufgehoben werden.

Rechtliche Grundlage für die Redaktionskommission des Kantonsrates

Die Redaktionskommission des Kantonsrates erhält mit der Revision erstmals eine ausdrückliche rechtliche Grundlage. Bisher findet sich lediglich im Geschäftsreglement des Kantonsrates die Bestimmung, wonach die Geschäftsleitung für die redaktionelle Bereinigung von Verfassungsvorlagen und Gesetzesentwürfen sorgt (§ 57 GR-KR). Namentlich wurde die bereits seit Jahren bestehende Redaktionskommission bisher nicht erwähnt.

Nach geltender Praxis stellt die Redaktionskommission dem Rat Antrag und deren Präsidentin oder Präsident erläutert den Antrag als Berichterstatter/in – analog wie dies bei den vorberatenden Aufsichts- und Sachkommissionen der Fall ist. Angesichts dieser ausgeübten Kompetenzen erscheint es geradezu notwendig, die Redaktionskommission auf eine rechtliche Grundlage zu stellen, welche die Aufgaben und Kompetenzen genauer bezeichnet. So soll das Kantonsratsgesetz ausdrücklich die Redaktionskommission und deren Organisation und Aufgaben nennen und regeln (neu § 43 Abs. 7 und §§ 57 und 57a KRG). Neben den bisher ausgeübten Kompetenzen erhält die Redaktionskommission auch ausdrücklich die Kompetenz, bei unklaren Bestimmungen, welche die Regelungsabsicht des Kantonsrates nicht zuverlässig feststellen, die Behandlung der Vorlage auszusetzen und das antragstellende Organ um Klärung zu ersuchen. Zudem erhält sie die Kompetenz nach der

Schlussabstimmung die Staatskanzlei anzuweisen, formale Fehler zu berichtigen.

Weiterentwicklung des Systems der ständigen Kommissionen

Mit der laufenden Teilrevision des über 30-jährigen Kantonsratsgesetzes und des über 12-jährigen Geschäftsreglements des Kantonsrates werden wie dargelegt punktuelle Änderungen vorgenommen. Eine Teilrevision stösst rasch an ihre Grenzen. Systematischer Anpassungsbedarf kann nicht konsequent umgesetzt werden. Dafür wäre eine Totalrevision erforderlich. Mit der Teilrevision können aber immerhin die dringendsten Anpassungen an geändertes Recht und der Nachvollzug der Praxis vorgenommen werden. Zudem kann der Nutzen der vorzunehmenden materiellen Änderungen beobachtet werden, bevor diese im Rahmen einer Totalrevision weiterentwickelt werden.



Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen:

Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene

Stephanie Kaiss, lic. phil.

Das Parlament gehört zu den zentralen Institutionen in einer repräsentativen Demokratie. Seine bedeutende Stellung lässt sich unter anderem am weltweiten Zuwachs an Parlamenten im letzten Jahrhundert ablesen. Der Grundidee einer repräsentativen Demokratie zufolge konzentriert sich die politische Macht im Parlament. Denn dieses vertritt das Volk als Souverän und trifft auf der Gesetzgebungsebene alle wesentlichen Entscheidungen. Entsprechend definiert die schweizerische Bundesverfassung das Parlament als *oberste Gewalt*¹ im Bunde.

Das Prinzip des Parlamentarismus ist zwar weitgehend anerkannt, wird heute aber in seinen konkreten Erscheinungsformen kritisiert. Beanstandet wird dabei vor allem der Bedeutungsverlust der Legislative zu Gunsten der Exekutive. Konkret spricht Wolfgang Zeh (2005) im Falle des Deutschen Bundestages von einer Exekutivdominanz, wonach die Exekutive mit enormem Sachverstand die Gesetzgebungsarbeit des Parlaments mehr und mehr marginalisiert. Auch an der schweizerischen Demokratie wurde Kritik laut. Für Wolf Linder (2005) hatte ein Suprematieverlust des Parlaments bereits Ende des 19. Jahrhunderts und spätestens mit dem Ersten Weltkrieg begonnen. Denn die Einführung des fakultativen Referendums, das eine plebiszitäre Nachkontrolle aller wichtigen Entscheidungen ermöglicht, habe den Handlungsspielraum des Parlamentes entschieden eingeschränkt. Weiter haben die Entstehung einer politischen Verwaltung und die Vormacht des Bundesrates in der Aussenpolitik das Parlament geschwächt, die Exekutive dafür gestärkt (Linder 2005).

Die Beziehung zwischen der Exekutive und der Legislative gehört zu den gut erforschten Themenbereichen der Politikwissenschaften. Besonders prägend war das Werk von Arend Lijphart (1999). Für den Autor ist das Verhältnis von Parlament und Regierung ausschlaggebendes Unterscheidungskriterium zwischen einer Majoritätsdemokratie und einer Konsensdemokratie. In seinen Untersuchungen stuft er die Schweiz als ein Paradebeispiel einer Konsensdemokratie ein, deren Merkmal eine ausgesprochene Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative ist.

Die Untersuchungen Lijpharts sowie der Grossteil der wissenschaftlichen Beiträge zur Exekutiv-Legislativ-Beziehung in einer Demokratie nehmen eine zentralstaatliche Perspektive ein. Die Machtverteilung zwischen Regierung und Parlament in den Gliedstaaten eines Bundesstaates wird kaum behandelt. Für ein System mit ausgeprägtem Föderalismus, wie es in der Schweiz besteht, ist diese Forschungsperspektive jedoch unzureichend. Den eigenständigen Demokratien der Kantone kommt im Sinne des Bottom-up-Prinzips eine wichtige Rolle zu. Sie sind wesentlich an der Gestaltung des Bundesrechts beteiligt. Die 26 Kantone wirken hierfür wie ein Laboratorium und bieten umfangreiche Möglichkeiten, neue Entwicklungstendenzen zu erfassen (Vatter 2002).

Im Gegensatz zum Bundesrat werden die kantonalen Regierungen direkt vom Volk gewählt. Wegen dieser vom Parlament unabhängigen Legitimationsbasis wird den Exekutiven in den Kantonen mitunter eine vergleichsweise starke Position zugeschrieben (vgl. Blum 1978, Delley und Auer 1986, Stadlin 1990). Dies lässt Zweifel aufkommen, ob sich die Demokratien in den Schweizer Kantonen durch ein Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative auszeichnen, wie es auf nationaler Ebene gemäss Lijphart (1999) der Fall ist. Lässt sich die These von Lijphart, nach der auf Bundesebene eine Balance zwischen Parlament und Regierung besteht, auch auf kantonaler Ebene bestätigen? Oder ist die Exekutive gegenüber der Legislative dominant? Konkret: Wie ist das Ausmass der Exekutivdominanz in den Schweizer Kantonen?

Dies sind die Fragen, die einer wissenschaftlichen Untersuchung über das Verhältnis zwischen der Exekutive und der

Legislative in den Schweizer Kantonen zu Grunde liegen.² Die folgenden Abschnitte sollen diese Untersuchung und ihre Ergebnisse zusammenfassen.

Indikatoren der Exekutivdominanz

Der Hauptteil der wissenschaftlichen Untersuchung beschäftigt sich mit der Bestimmung des Dominanzausmasses der kantonalen Regierungen. Um dieses zu messen, wurden unter Berücksichtigung des internationalen Forschungsstandes (u. a. Döring 1995, Kaiser 1998, Lijphart 1999, Siaroff 2003, Schnapp/ Harfst 2005, Ganghof 2005, Flick 2008) Indikatoren ermittelt, welche auf einen Machtvorsprung der Exekutive gegenüber der Legislative hinweisen. Vorbild war dabei besonders die Forschungsarbeit von Martina Flick. Als eine der wenigen und aktuellsten Studien widmet sich diese der Machtverteilung in Gliedstaaten, genauer dem Verhältnis zwischen dem Landtag und dem Bund der deutschen Bundesländer.

Analog zu Flick (2008) orientiert sich die Auswahl der Indikatoren der Exekutivdominanz in den Schweizer Kantonen an den Hauptfunktionen eines Parlaments: Repräsentationsfunktion, Wahlfunktion, Gesetzgebungsfunktion und Kontrollfunktion. Da die Repräsentationskompetenz im Wesentlichen auf die Beziehung zwischen den Abgeordneten und den Bürgern und weniger auf jene zwischen Parlament und Regierung abzielt, wurde sie nicht berücksichtigt. Für die restlichen drei Parlamentsfunktionen wurden insgesamt 18 Indikatoren erarbeitet (Tabelle 1). Sie stellen mehrheitlich auf die Rechte der Parlamente ab, wobei die Indikatoren I5 und I6 die Kantone nach einer Regierungsbeziehungsweise nach der Abwesenheit einer Parlamentskompetenz hin untersuchen.

Die den Indikatoren zugrunde liegenden Daten wurden 2009 mittels schriftlicher Befragung der 26 kantonalen Parlaments-

¹ Art. 148 Abs. 1 BV

² Kaiss 2010



dienste erhoben. Die Rücklaufquote war beinahe vollständig, wofür allen Beteiligten an dieser Stelle herzlich gedankt sei. Die Daten zu den Indikatoren der Kommissionenstärke (I17 und I18) wurden von Claudia Heierli (2000) übertragen.

Tabelle 1: Indikatoren Exekutivdominanz

Wahl	
I1	Bestellung des kantonalen Regierungspräsidiums durch das Parlament
I2	Bestellung des obersten kantonalen Gerichts durch das Parlament
Gesetzgebung	
I3	Festsetzung der Tagesordnung der Parlamentssitzungen ohne Einfluss der Regierung
I4	Abweichungen von der Tagesordnung zu Beginn einer Sitzung durch das Parlament
I5	Möglichkeit der Regierung, eine ausserordentliche Sitzung des Parlaments anzuordnen
I6	Möglichkeit der Regierung, eine Kommission zur Vorbereitung einer Vorlage zu bestimmen
I7	Initiativrecht einzelner Parlamentarier
I8	Möglichkeit des Parlaments einen Gesetzgebungsvorstoss statt der Regierung einer Kommission zu übertragen
I9	Möglichkeit des Parlaments bei der Ausarbeitung von Staatsverträgen mitzuwirken
I10	Verpflichtung der Regierung das Parlament über Staatsvertragsprojekte zu informieren
Kontrolle	
I11	Einsetzung einer PUK durch das Parlament
I12	Obligatorische Teilnahme der Regierung an Parlamentssitzungen
I13	Fachliche und administrative Unabhängigkeit des Parlamentsdienstes
I14	Wahl des Parlamentsdienstleiters durch das Parlament
I15	Recht das Budgets des Parlaments und des Parlamentsdienstes auszuarbeiten
I16	Unabhängiger Rechtsdienst für den Parlamentsdienst
I17	Stärke der ständigen Kommissionen
I18	Stärke der nicht-ständigen Kommissionen

Quelle: Kaiss 2010

Index der Exekutivdominanz

Um das Ausmass der Exekutivdominanz in den 26 Kantonen systematisch zu vergleichen, wurden die Antworten der Parlamentsdienste codiert und zu einem additiven, ungewichteten Index zusammengefasst.³ Die Resultate sind in Tabelle 2 aufgeführt. Das Ausmass der Exekutivdominanz (IndexE) wird als Quotient (erreichte Punktzahl (Σ) dividiert durch maximal erreichbare Punkte (M)) angezeigt. Je näher der Quotient bei 1 liegt, umso kleiner ist das Ausmass der Exekutivdominanz und umso stärker ist das Parlament.

Tabelle 2: Index der Exekutivdominanz

Rang	Kanton	Σ	M	IndexE
1	GE	13.50	18	0.75
2	FR	13.33	18	0.74
3	BE	12.83	18	0.71
4	TI	12.32	18	0.68
5	SO	12.28	18	0.68
6	VD	12.12	18	0.67
7	BS	11.95	18	0.66
8	NW	11.81	18	0.66
9	ZG	11.50	18	0.64
10	ZH	11.50	18	0.64
11	JU	11.33	18	0.63
12	OW	11.30	18	0.63
13	VS	10.96	18	0.61
14	AG	10.92	18	0.61
15	SZ	10.86	18	0.60
16	LU	10.51	18	0.58
17	GR	10.35	18	0.58
18	UR	10.33	18	0.57
19	BL	10.25	18	0.57
20	SH	10.20	18	0.57
21	TG	9.33	18	0.52
22	SG	8.80	18	0.49
23	NE	8.03	18	0.45
24	AR	7.23	18	0.40
25	GL	6.97	18	0.39
26	AI	5.10	18	0.28

Quelle: Kaiss 2010

Wie lassen sich die Ergebnisse interpretieren? Als erstes fällt auf, dass das Ausmass der Exekutivdominanz zwischen den Kantonen beträchtlich variiert. Die Spannweite zwischen dem Kanton mit der

geringsten und jenem mit der stärksten Exekutivdominanz beträgt 0.47. Den Berechnungen nach hat Genf mit dem Indexwert von 0.75 das geringste Ausmass an Exekutivdominanz, dicht gefolgt von Freiburg und Bern. Mit einem Indexwert von 0.28 steht Appenzell Innerrhoden am Ende der Rangfolge. Das heisst, die Exekutivdominanz im Kanton Appenzell Innerrhoden ist mehr als zweieinhalbmal so gross wie jene des Kantons Genf.

Der häufigste Wert (Modalwert) beträgt 0.57 (3 Kantone), der Median liegt bei 0.61 und der Mittelwert bei 0.59. Die meisten Kantone (15 Kantone) liegen über diesem Mittelwert.

Auffallend ist weiter, dass die geringste Exekutivdominanz in den französischsprachigen Kantonen zu finden ist. Die Kantone Genf, Freiburg, Waadt und Jura liegen alle über dem Durchschnitt und der Kanton Wallis erreicht noch den Mittelwert. Das untere Feld führen hingegen die Ostschweizer Kantone Thurgau, St.Gallen, Schaffhausen, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Glarus sowie Graubünden an. Allen wird ein sehr tiefer, unter dem Mittelwert liegender Indexwert zugeordnet. Ebenfalls interessant sind die Ergebnisse für die Grossstadt-Kantone Bern, Genf, Zürich und Basel. Sie liegen alle über dem Mittelwert und haben ein vergleichsweise geringes Ausmass an Exekutivdominanz. Der Kanton Zürich hat dabei den tiefsten Indexwert und im Vergleich zu den anderen drei Kantonen das schwächere Parlament. Ersichtlich ist weiter, dass die beiden Schlusslichter, Appenzell Innerrhoden und Glarus, über eine Landsgemeinde verfügen. Denn dem tiefen Indexwert nach sind gerade die Regierungen der Landsgemeindekantone gegenüber der Volksvertretung bedeutend dominant. Es ist allerdings zu beachten, dass die Schwäche des Parlaments in jenen Kantonen nicht auf ein Übergewicht der Exekutive, sondern genau auf das Vorkommen einer Landsgemeinde zurückzuführen sein könnte. Denn die Landsgemeinde trägt Kompetenzen, die der Theorie nach dem Parlament obliegen. Die Interpretation der Ergebnisse für die Kantone mit Landsgemeinde ist daher mit Vorsicht zu geniessen.

Für eine spezifischere Auslegung der Ergebnisse unterteilen Daniel Schwarz und Adrian Vatter (2011) den Index der Exekutivdominanz in zwei Teilindizes: den Grad der Exekutivdominanz in Bezug auf die Gesetzgebungsfunktion und die Exekutivdominanz in Bezug auf die Kontrollfunktion der kantonalen Parlamente. Dies lässt weitere Interpretationen zu, weshalb die Auswertungen von Schwarz und Vatter in diesem Beitrag integriert werden (Tabelle 3).

³ Codierung der Antworten vgl. Kaiss 2010: 35–56



Tabelle 3: Teilindizes der Exekutivdominanz

	Gesetzgebungsfunktion		Kontrollfunktion	
	Indexwert	Rang	Indexwert	Rang
AG	0.56	18	0.68	6
AI	0.19	26	0.33	23
AR	0.31	25	0.47	17
BE	0.81	4	0.54	12
BL	0.52	21	0.51	15
BS	0.58	17	0.79	1
FR	0.75	9	0.67	7
GE	0.88	1	0.75	3
GL	0.38	24	0.37	21
GR	0.75	6	0.29	24
JU	0.50	22	0.67	8
LU	0.71	10	0.36	22
NE	0.75	5	0.13	26
NW	0.81	2	0.41	19
OW	0.65	12	0.58	11
SG	0.44	23	0.41	20
SH	0.58	15	0.44	18
SO	0.65	13	0.76	2
SZ	0.58	16	0.52	14
TG	0.65	11	0.27	25
TI	0.81	3	0.60	10
UR	0.63	14	0.54	13
VD	0.75	8	0.64	9
VS	0.54	20	0.70	5
ZG	0.75	7	0.50	16
ZH	0.56	19	0.75	4

Quelle: Schwarz/ Vatter 2011

Als erstes fällt auch bei den Teilindizes die grosse Varianz in Bezug auf den Dominanzgrad der kantonalen Regierungen auf. Mit einem Indexwerte von 0.19 hat der Kanton Appenzell Innerrhoden die grösste Exekutivdominanz im Bereich der legislativen Gesetzgebungsfunktion, der Kanton Genf hingegen mit einem Wert von 0.88 die geringste. Auch in den Kantonen Nidwalden, Tessin und Bern sind die Parlamente im Bereich der Gesetzgebung stark. Wie bereits der Gesamtindex der Exekutivdominanz (Kaiss 2010) zeigt, sind die Regierung der Kantone Glarus, Appenzell Inner- sowie Ausserrhoden auch gemäss der Teilindizes besonders dominant. Das Ausmass der Regierungsdominanz im Bereich der Kontrollfunktion der Parlamente ist ebenfalls unterschiedlich. Die Werte bewegen sich zwischen 0.79 für Basel Stadt (geringste Regierungsdominanz)

und 0.13 für Neuenburg (grösste Regierungsdominanz).

Vergleicht man nun die Teilindizes, fällt auf, dass Kantonsparlamente, die im Bereich der Gesetzgebung stark sind, im Bereich der Kontrolle schwach sein können. Der Kanton Neuenburg etwa hat hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz einen Indexwert von 0.81, im Bereich der Kontrollfunktion hingegen liegt er mit einem Wert vom 0.13 am Ende der Tabelle. Für den Kanton Basel Stadt lässt sich eine umgekehrte Situation festhalten. Während dort die Exekutivdominanz hinsichtlich der Gesetzgebungsfunktion verglichen mit anderen Kantonen gross ausfällt (Rang 17), ist sie im Bereich der Kontrollfunktion am geringsten (Rang 1). Das Ausmass der Exekutivdominanz variiert also je nachdem, welche Funktion des Parlaments betrachtet wird.

Zur Präzisierung wurde getestet, ob zwischen dem Indexwert für die Gesetzgebungsfunktion und dem für die Kontrollfunktion ein linearer Zusammenhang besteht. Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse zeigen, dass zwischen der Regierungsdominanz in der legislativen Gesetzgebungsfunktion und der Kontrollfunktion nur ein sehr schwacher, positiver aber nicht signifikanter Zusammenhang besteht. Der Korrelationskoeffizient (Pearson's) beträgt 0.123.

Determinanten der Exekutivdominanz

Der Index der Exekutivdominanz zeigt, dass die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative in den Kantonen beträchtlich variiert. Ein zweiter Teil der Arbeit sucht nach möglichen Erklärungen für das unterschiedliche Ausmass der Exekutivdominanz und testet zwei Hypothesen.⁴

Eine erste Hypothese wurde von Vatter (2002) hergeleitet, der die Kantone nach ihrer historischen Entwicklung und deren Bedeutung für die Stärke der Parlamente ordnet. Laut Vatter bestehen drei historische Typen von Kantonen: die Stadtkantone mit einer Balance zwischen Parlament und Regierung, die Landsgemeindekantone und weitere ländliche Kantone mit einer dominanten Regierung sowie die neuen Kantone mit einem starken Parlament. Die Hypothese geht also davon aus, dass der historische Typus eines Kantons das Ausmass der Exekutivdominanz erklärt. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse legen dar, dass diese Annahme zwar nicht verworfen werden muss, der historische Typus alleine jedoch statistisch gesehen keine genügende Erklärungskraft für das Ausmass der Exekutivdominanz besitzt.

Eine zweite Hypothese untersucht den Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Exekutivdominanz und der Fragmentierung des Parteiensystems. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine hohe Fragmentierung den Handlungsspielraum der Regierung einschränkt, da es schwieriger ist, Mehrheiten zu finden. Je höher demnach der Fragmentierungsgrad, desto kleiner die Exekutivdominanz.

Den Resultaten der Regressionsanalyse nach muss diese Annahme jedoch verworfen werden. Zwar stimmt die erwartete Richtung des Zusammenhangs, wonach die Zunahme an Fragmentierung in einer Abnahme der Exekutivdominanz resultiert; die Werte erreichen jedoch keine statistische Signifikanz.

Zusammenfassend können weder der historische Typus noch die Fragmentierung des Parteiensystems alleine das Ausmass der Exekutivdominanz hinreichend erklären. Die Frage, was das Ausmass der Exekutivdominanz in den Kantonen determinieren kann, bleibt bei der wissenschaftlichen Untersuchung demnach offen. In einer weiterführenden Studie müsste die Regressionsanalyse um weitere, erklärende Variablen ergänzt werden.

Fazit und Kritik

Die Auswertungen der wissenschaftlichen Untersuchungen zeigen, dass sich Lijpharts Annahme, wonach in der Schweiz zwischen Parlament und Regierung eine Machtbalance besteht, für die Ebene der Kantone so nicht bestätigen lässt. Dem Index der Exekutivdominanz nach sind die Machtverhältnisse im Gegenteil nicht in allen Kantonen ausgeglichen. Letztlich ist die Machtverteilung oft nicht zum Vorteil der obersten Gewalt im schweizerischen Demokratieverständnis, nämlich des Parlaments. Die Mehrheit der Kantone weist zwar eine unterdurchschnittliche Exekutivdominanz auf. Dennoch ist die Dominanz einiger kantonalen Regierungen vergleichsweise sehr hoch. Auffallend ist also vor allem die Varianz hinsichtlich der Ausgestaltung des Machtverhältnisses.

Schwach ausgeprägt ist die Exekutivdominanz im Kanton Genf; am stärksten ist sie im Kanton Appenzell Innerrhoden. Es zeigt sich weiter, dass die französischsprachigen Kantone an der Spitze des Index liegen, während die Exekutivdominanz in den Ostschweizer Kantonen wesentlich stärker ausgeprägt ist. Es scheint, als würde auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Exekutiv-Legislativ ein «Röstigraben» bestehen. Bei der weiterführenden Interpretation von Vatter (2011) fällt zudem auf,

⁴ Zu den statistischen Berechnungen vgl. Kaiss 2010



dass die Exekutivdominanz in Bezug auf die Kontrollfunktion eines Kantonsparlaments stark, im Bereich der Gesetzgebungsfunktion jedoch gering sein kann und umgekehrt.

Der Index der Exekutivdominanz zeigt, welche Indikatoren Exekutivdominanz fördern und welche das Parlament stärken. Er gibt praktische Hinweise zur Situation in den 26 Kantonen und weist auf mögliche Reibungspunkte zwischen den Gewalten in den kantonalen Demokratien hin. So können Rückschlüsse darauf gezogen werden, wie die Leistungsfähigkeit und die Einflussmöglichkeit der kantonalen Parlamente verbessert werden kann. Bei der Interpretation des Index ist allerdings auch Vorsicht geboten. Zwar erfassen die meisten Indikatoren die rechtliche Situation der Kantone und lassen keinen Spielraum für subjektive Antworten. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Beantwortung des Fragebogens eine subjektive Perspektive eingenommen wurde. Mit einer nachträglichen punktuellen Überprüfung der Antworten wurde versucht einer Verzerrung der Resultate entgegenzusteuern.

Weiter bestehen Zweifel daran, dass die rechtliche Situation vollumfänglich der politischen Realität in den einzelnen Kantonen entspricht. Die politischen Abläufe funktionieren auch heute noch über enge persönliche Beziehungen zwischen den einzelnen Gewalten. Dahinter stecken Mechanismen, die fernab der Gesetzestexte liegen und kaum fassbar sind. Es kann daher durchaus sein, dass der Index die politische Realität nicht ausreichend zu erfassen vermag.

Die Forschungsarbeit untersucht eine in der Schweiz bislang wissenschaftlich kaum erschlossene Thematik. Die Untersuchung ist deshalb ein erster Schritt, um dieses Wissensdefizit aufzuholen. Eine abschliessende Betrachtung des Konzepts der Exekutivdominanz in den Schweizer Kantonen wird dabei nicht erwartet. Vielmehr sollen die Ergebnisse des Exekutivdominanzindex als Ausgangspunkt für eine Diskussion und als Basis für weiterführende Studien dienen.

Literatur

- BLUM, Roger (1978): «Rolle, Schwierigkeiten und Reform kantonalen Parlamente», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 18: 11–32.
- DELLEY, Jean-Daniel/ AUER, Andreas (1986): «Structures politiques des cantons», in: GERMANN, Raimund E./ WEIBEL, Ernest (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 3, Föderalismus*. Bern/ Stuttgart: Haupt, 85–105.
- DÖRING, Herbert (1995): «Time as a Scare Resource: Government Control of Agenda», in: DÖRING, Herbert (Hrsg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag: 223–248.
- FLICK, Martina (2008): «Parlamente und ihre Beziehung zu den Regierungen», in: FREITAG, Markus/ VATTER, Adrian (Hrsg.): *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich: 161–194.
- GANGHOF, Steffen (2005): «Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien», *Politische Vierteljahresschrift* 46(3): 406–431.
- HEIERLI, Claudia (2000): *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlament?. Lizenziatsarbeit*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- KAISER, André (1995): «Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag», *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3: 525–541.
- KAISS, Stephanie (2010): *Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen. Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene*. Lizenziatsarbeit der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- LINDER, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage*. Bern/ Stuttgart: Haupt.
- LIJPHART, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirtx-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- SCHNAPP, Kai-Uwe/ HARFST, Philipp (2005): «Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien», *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36(2): 348–374.
- SCHWARZ, Daniel/ VATTER, Adrian (2011): *Die Auswirkung einer Reform der Wahlfunktion des Parlaments auf dessen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- SIAROFF, Alan (2003): «Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies», *International Political Science Review* 24(4): 445–464.
- STADLIN, Paul (1990): *Die Parlamente der Schweizerischen Kantone*. Zug: Kalt-Zehnder.
- VATTER, Adrian (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- ZEH, Wolfgang (2005): «Über Sinn und Zweck eines Parlaments heute. Ein Essay zum Auftakt», *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36(3): 473–488.



Grosser Rat des Kantons Thurgau: Mitwirkung des Parlaments bei interkantonalen Verträgen

Der Grosse Rat des Kantons Thurgau hat erstmals die durch ihn festgelegte, innerkantonale Regelung der Mitwirkung beim Konkordat betreffend Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen («Hooligan-Konkordat») angewendet.

Ausgangslage

Nachdem der Grosse Rat im Zuge der Revision seiner Geschäftsordnung im Jahr 2008 auf die Festlegung einer Regelung zur Mitwirkung des Parlaments bei interkantonalen Verträgen verzichtet hatte, stand der Regierungsrat in der Pflicht, einen Modus zu suchen, nach welchem er seiner aus Art. 4 IRV resultierenden Informationspflicht nachkommen konnte. Mit Beschluss vom 4. August 2008 legte er fest, nach welchen Regeln er sich bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen im Geschäftsverkehr mit dem Grossen Rat richten wird. Die Mitwirkung sollte parlamentsseitig durch Kommissionen erfolgen, in aller Regel im Rahmen des Dialogs zwischen Regierung und der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission. Die Mitwirkung sollte zeitlich bereits in der Phase der Vertragsverhandlungen einsetzen, spätestens bei Vorliegen von Vernehmlassungsentwürfen, und erstreckte sich auf alle interkantonalen Verträge, die der Beschlussfassung durch den Grossen Rat unterliegen (also nicht nur IRV-abgestützte Konkordate).

Motion an das Büro des Grossen Rates

Das Parlament sollte nun aber selber über eine geeignete Form der Mitwirkung beschliessen und diese Regelung in der Geschäftsordnung des Grossen Rates festlegen können. Mit diesem Ziel wurde eine Motion an das Büro des Grossen Rates eingereicht. In seiner Beantwortung begrüsst das Büro des Grossen Rates die Möglichkeit, Fragen nach der Mitwirkung des Parlaments bei interkantonalen Verträgen vertieft zu prüfen und beantragte dem Grossen Rat, die Motion erheblich zu erklären. Diesem Antrag folgte das Parlament an seiner Sitzung vom 27. Januar 2010 mit 86:14 Stimmen.

Das Büro wie auch später der Grosse Rat kamen zum Schluss, dass die Mitwirkung bei der Erarbeitung von interkantonalen

Verträgen am besten durch eine «vorgezogene» Spezialkommission sichergestellt wird. Die Begleitung durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission wurde als zweitbeste Lösung erachtet.

Verankerung der Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen in der Geschäftsordnung des Grossen Rates

Der Grundsatz des Verfahrens wurde in der Geschäftsordnung des Grossen Rates am 31. August 2011 festgelegt:

§ 37 Abs. 1^{bis} Zur konsultativen Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen, die der Beschlussfassung durch den Grossen Rat unterliegen, beantragt der Regierungsrat rechtzeitig die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission.

Erstmalige Anwendung

Praktisch zeitgleich mit der Verabschiedung dieser Anpassung der Geschäftsordnung Ende August 2011 hatte der Vorstand der KKJPD eine Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen angezeigt. Der Regierungsrat setzte das Büro des Grossen Rates darüber in Kenntnis und beantragte die Einsetzung einer Spezialkommission. Das Büro bestellte in der Folge die Spezialkommission am 29. September 2011. In der Zwischenzeit trafen auch die Vernehmlassungsunterlagen ein. Am 7. November 2011 tagte die Kommission ohne Vertretung des Regierungsrates und behandelte den Mitbericht in einer Sitzung. Die Kommission bewältigte damit insofern eine neue Aufgabe, als nicht wie üblich ein Gesetzgebungsverfahren mit Botschaft und Formulierungsentwurf, sondern die Erstattung eines Mitberichts zur Behandlung anstand. Die Stellungnahme der Kommission an den Regierungsrat erfolgte fristgerecht anfangs Dezember 2011. Der Regierungsrat seinerseits hat die Mitberichtsangelegenheiten in die Vernehmlassungsantwort einfließen lassen und seine Vernehmlassungsantwort vom 13. Dezember 2011 an die KKJPD den Kommissionsmitgliedern zur Kenntnis zugestellt.

Je nach Verlauf der Verhandlungen wird die Spezialkommission bei neuen Meilensteinen oder neuen Vernehmlassungsentwürfen erneut Stellungnahmen zuhanden des Regierungsrates abgeben können. Wenn

das Konkordat nicht zustande kommt, wird die Kommission aufgelöst. Ansonsten wird die Kommission bei Vorliegen des Konkordatsentwurfs als vorberatende Kommission wieder aktiv.

Die erstmalige Anwendung zeigte, dass es in zeitlicher und inhaltlicher Sicht möglich ist, ein Konkordat durch ein innerkantonales parlamentarisches Gremium begleiten zu lassen. Voraussetzung für die «Thurgauer Lösung» ist eine rasche Information von Seiten des Regierungsrates an das Büro, welches die Spezialkommission innert kurzer Zeit zu bestellen hat. Es muss beiden Seiten daran liegen, dass das Ziel im Interesse der Sache ein gutes Zusammenwirken zwischen dem Regierungsrat und dem Parlament sein muss und dass eine geeinte Kantonslösung die Stellung des Kantons bei der Erarbeitung eines Konkordats stärken kann.

Ricarda Zurbuchen

Leiterin Parlamentsdienste des Kantons Thurgau

E-Mail: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Eine ausführliche Begründung für die gewählte innerkantonale Lösung finden sich in der Botschaft des Büros und im Kommissionsbericht unter:

<http://www.grgeko.tg.ch/grgeko/GrgFr.php>
(→ Verordnung, → 2008-2012, → Nr. 1/317)



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

Neuenburg, März 2012

**Voreinladung zur Jahresversammlung 2012
der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen wird ihre diesjährige Jahresversammlung am **21. und 22. September 2012** im Kanton Neuenburg abhalten.

Der Grosse Rat des Kantons Neuenburg freut sich, Sie zu dieser Versammlung nach Neuenburg einladen zu dürfen.

Der Hauptteil der Jahresversammlung am **Samstag, 22. September 2012** (ca. 10 bis 12.30 Uhr, mit anschliessendem Mittagessen), ist folgendem Thema gewidmet:

**«Wahlsysteme und Wahlkreise:
Welches Wahlverfahren verschafft dem Parlament die grösstmögliche
Legitimation?»**

Als Referenten sprechen Prof. Dr. Georg Lutz von der Universität Lausanne, Dr. Peter Grünenfelder, Staatsschreiber des Kantons Aargau, Philippe Bauer, 2. Vizepräsident des Grossen Rates Neuenburg, Jürg Stöcklin, Grossrat des Kantons Basel-Stadt und Ernst Nigg, Grossrat des Kantons Graubünden. Anschliessend folgt eine Diskussion unter der Leitung von Vizepräsident Thomas Dähler. Wir freuen uns auf einen interessanten Meinungs austausch!

Die Jahresversammlung der SGP bietet darüber hinaus auch Gelegenheit zu einem informellem Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Ratspräsidentinnen und -präsidenten, Ratsmitgliedern und Parlamentsdienstmitarbeitenden aus der ganzen Schweiz. Am **Freitagabend, 21. September 2012**, ist ein Besuch des archäologischen Museums Latenium in Hautrive mit anschliessendem Apéro und Nachtessen auf einem Schiff (Apéro auf dem Neuenburgersee, Nachtessen im Hafen) vorgesehen.

Mit dieser Voranzeige kündigen wir die Jahresversammlung 2012 bereits heute an, damit Sie sich den Termin vormerken können. Die definitive Einladung samt ausführlichem Programm und Anmeldetalon erhalten Sie im Juni. Wir heissen Sie schon heute herzlich im Kanton Neuenburg willkommen!

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der SGP

Der 1. Vizepräsident des Grossen Rates des
Kantons Neuenburg

Claude Janiak, Ständerat

Cédric Dupraz



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

Neuchâtel, mars 2012

**Annnonce de l'Assemblée générale annuelle 2012
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 Neuchâtel.

Le Grand Conseil neuchâtelois a le plaisir de vous convier à cet événement qui aura lieu les **21 et 22 septembre 2012**, à Neuchâtel.

La partie formelle de la manifestation se déroulera le **samedi 22 septembre 2012** de 10 heures à 12 h 30 environ (suivie d'un repas) et sera consacrée au thème suivant:

**«Systèmes électoraux et circonscriptions électorales:
quel processus électoral garantit la meilleure légitimité d'un parlement?»**

Elle débutera par des exposés présentés par M. Georg Lutz professeur à l'Université de Lausanne, par M. Peter Grünenfelder, chancelier d'État du canton d'Argovie et par M. Philippe Bauer, 2^e vice-président du Grand Conseil neuchâtelois. Interviendront également M. Jürg Stöcklin, député au Grand Conseil du canton de Bâle-Ville et M. Ernst Nigg, député au Grand Conseil du canton des Grisons. Ensuite aura lieu un débat animé par M. Thomas Dähler, vice-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 21 septembre 2012**, la visite du Laténium – Parc et musée d'archéologie, à Hauterive, vous sera proposée. À l'issue de cette visite, vous serez invités à prendre part à une croisière-apéritif sur le lac de Neuchâtel, croisière qui sera suivie d'un repas servi sur le bateau.

Nous vous indiquons dès maintenant la date de l'Assemblée 2012 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 Neuchâtel, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Le président de la SSP

Le 1^{er} vice-président
du Grand Conseil du canton de Neuchâtel

Claude Janiak, conseiller aux États

Cédric Dupraz



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

Neuchâtel, marzo 2012

**Annuncio dell'Assemblea generale annuale 2012
della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)**

Gentili Signore, Egregi Signori,

quest'anno l'Assemblea generale annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari si terrà nel Cantone di Neuchâtel.

Il Gran Consiglio del Cantone di Neuchâtel ha il piacere di invitarvi a questo evento che avrà luogo il **21 e 22 settembre 2012** a Neuchâtel.

La parte centrale della manifestazione si svolgerà **sabato 22 settembre 2012** dalle 10 alle 12.30 circa (seguirà un pranzo) e sarà dedicata al tema seguente:

**«Sistemi elettorali e circoli elettorali:
quale processo elettorale garantisce la miglior legittimazione parlamentare?»**

La manifestazione sarà animata dalle relazioni di *Georg Lutz*, professore all'Università di Losanna, di *Peter Grünenfelder*, cancelliere di Stato del Cantone di Argovia, di *Philippe Bauer*, secondo vicepresidente del Gran Consiglio del Cantone di Neuchâtel, di *Jürg Stöcklin*, granconsigliere del Cantone di Basilea Città, e di *Ernst Nigg*, granconsigliere del Cantone dei Grigioni. Al termine delle relazioni si terrà un dibattito condotto dal vicepresidente della SSP Thomas Dähler. Si preannuncia una discussione appassionante!

L'Assemblea generale della SSP permetterà inoltre uno scambio informale di opinioni e informazioni tra presidenti dei consigli, deputati e collaboratori di servizi del Parlamento di tutta la Svizzera. **La sera di venerdì 21 settembre 2012** è prevista la visita del Laténium, il museo archeologico svizzero di Hauterive. Al termine della visita sarà organizzata una crociera-aperitivo sul lago di Neuchâtel, seguita da una cena servita sul battello all'ormeggio.

Vi indichiamo già ora la data dell'Assemblea 2012, in modo che possiate riservare in anticipo queste due giornate. L'invito definitivo, il programma completo e il modulo d'iscrizione vi saranno inviati nel mese di giugno.

Rallegrandoci fin d'ora di accogliervi nel Cantone di Neuchâtel, vi preghiamo di gradire i nostri più cordiali saluti.

Il presidente della SSP

Il vicepresidente del Gran consiglio del Cantone
di Neuchâtel

Claude Janiak, consigliere agli Stati

Cédric Dupraz



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

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 15, E: edith.mertens@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.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

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@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 Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, 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, Rathaus, 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

Daniel Weber, 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 Büllach

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Büllach, 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**

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30, E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, 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: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosser 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 Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

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

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Luzern

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Ivo Müller, Kantonsrat AR, Herisau

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

Daniel Reuter, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

