



April 2014 – Nr. 1 – 17. Jahrgang
Avril 2014 – No. 1 – 17^{ème} année
Aprile 2014 – No. 1 – 17^o anno

PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

**Behördenmitglieder in den obersten Führungs-
und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen**
**Représentants des autorités politiques dans les organes
de direction et de surveillance d'entreprises publiques**

WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE – CONTRIBUTIONS SCIENTIFIQUES

**Prozessmodell eines wirkungsvollen Willens-,
Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesses
bei interkantonalen Vereinbarungen**
**Les parlementaires suisses entre démocratisation
et professionnalisation (1910–2010)**

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Kanton Bern



Editorial: Parlamentsvertreter in Verwaltungsräten: wenn schon, dann schon	1
---	---

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL THEMA

Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Représentants des autorités politiques dans les organes de direction et de surveillance d'entreprises publiques	
---	--

Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – notwendiges Kontrollinstrument oder unvereinbare Funktionshäufung?	3
Andreas Stöckli	

Miliz überlebt dank Vernetzung	15
Martin Farner	

Réflexions sur la fonction d'administrateur de personnes morales	22
Michel Losey	

Politische Vertretung im Verwaltungsrat von staatlichen Betrieben – sinnvoll, überlebt oder gefährlich?	23
Markus Ith	

Erfahrungsbericht als Verwaltungsrat der Glarner Kantonalbank AG und Kantonsspital Glarus AG	28
Rolf Widmer	

WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE –
CONTRIBUTIONS SCIENTIFIQUES

Prozessmodell eines wirkungsvollen Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesses bei interkantonalen Vereinbarungen	33
Michael Strebel	

Modèle d'un processus efficace de formation de volonté, d'opinion et de participation lors des accords intercantonaux	41
Michael Strebel	

Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation (1910–2010) : Biographie collective des élus fédéraux et réformes du Parlement helvétique	49
Andrea Pilotti	

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Totalrevision des Parlamentsrechts des Grossen Rates des Kantons Bern: Vorgehensweise, Prozesse und Instrumente	57
--	----

Jahresversammlung 2014/Assemblée annuelle 2014/Assemblea annuale 2014	68
--	----

5. Forum der Parlamentsdienste/5e forum des services parlementaires	69
--	----

Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)	70
---	----

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti	71
--	----

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>



Parlamentsvertreter in Verwaltungsräten: wenn schon, denn schon

13. Dezember 2002: Die Bundesversammlung verabschiedet knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten der revidierten Bundesverfassung ein neues Parlamentsgesetz. Artikel 14 Bst. e der Vorlage (eingefügt auf Antrag des Bundesrats und zitiert im Beitrag von Andreas Stöckli) sieht vor, dass den Eidgenössischen Räten nicht angehören darf, wer in der Geschäftsleitung von Organisationen und Personen sitzt, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind und in denen der Bund eine beherrschende Stellung einnimmt. Ebenfalls ausgeschlossen sind gemäss Buchstabe f desselben Artikels Personen, die den Bund in solchen Organisationen/Personen vertreten.

9. Oktober 2013: Der Grosse Rat des Kantons Freiburg revidiert, auf Vorschlag des Staatsrats und als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative, das Gesetz über das Freiburger Spital. Der nunmehr neunköpfige Verwaltungsrat des Spitals zählt jetzt drei Mitglieder des Grossen Rates, gewählt durch das Parlament. Drei weitere Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt und die drei letzten kooptiert (vormals: sieben bis neun Mitglieder, allesamt von der Regierung ernannt). Bereits im Februar 2014 ernennt dann der Grosse Rat in einer stark umkämpften Wahl seine drei Verwaltungsräte, wobei grosser Wert auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Regionen gelegt wird.

Die Beispiele könnten gegensätzlicher nicht sein, und genauso vielfältig sind denn auch die Ansichten in der vorliegenden Ausgabe des *Mitteilungsblatts*. *Andreas Stöckli* kommt aus Sicht der Lehre zum Schluss, dass sich die Mitgliedschaft in Aufsichts-

und Verwaltungsgremien öffentlicher Betriebe nicht mit der Parlamentstätigkeit vereinbaren lässt, da das Parlament sonst die Oberaufsicht über Unternehmen wahrzunehmen hätte, an deren Steuerung es selber beteiligt ist.

Anders sehen dies – nicht ganz unerwartet – Regierungs- und Parlamentsmitglieder, welche selber in einem solchen Aufsichtsgremium sitzen. *Rolf Widmer*, Regierungsrat (GL) und Verwaltungsratsmitglied der Glarner Kantonalbank AG begründet die Notwendigkeit der Eignervertretung im Verwaltungsrat zunächst aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, stützt seine Argumentation dann aber auch auf ganz konkrete (negative) Erfahrungen der Glarner Regierung im Umgang mit ihrer Bank. Nur indem der Eigentümer im Aufsichtsgremium selber Einsitz nimmt ist, so der Autor, lässt sich sicherstellen, dass dieses nicht nur die unmittelbaren Interessen des Unternehmens sondern auch diejenigen des Staats und damit der Allgemeinheit berücksichtigt. Ähnlich sieht dies übrigens *Michel Losey*, Grossrat (FR) und Verwaltungsratsmitglied beim (privatrechtlich organisierten) Stromversorger Groupe E SA. Auch für ihn ist eine politische Vertretung im Aufsichtsgremium allein schon zur Sicherung des Gemeinwohls (hier: ausreichende und bezahlbare Stromversorgung für die angeschlossenen Bürger) notwendig.

Martin Farnet, Kantonsrat (ZH) und Mitglied des Verwaltungsrats des Zürcher Ver-



kehrverbands, stützt seine Argumentation ebenfalls auf handfeste Erfahrungen, in seinem Fall allerdings auf positive. Nicht Dank dem Fachwissen Einzelner, so führt er aus, sondern aufgrund der Vernetzung zahlreicher vielseitig engagierter und betroffener Behördenvertreter ist es dem Verkehrsrat – so nennt sich besagter Verwaltungsrat – gelungen, ein komplexes Angebot zum Wohle aller Beteiligten zu optimieren. Etwas anders sieht dies *Markus Ith*, Grossrat (FR) und Mitglied des Verwaltungsrats der Freiburger Kantonalbank. Ein Minimum an Fachwissen, so Ith, sollte jedes VR-Mitglied mitbringen. Fehlt dieses in den entsendenden Behörden ganz oder teilweise, so sollen diese die Grösse zeigen, es ausserhalb ihrer Reihen zu suchen.

Allen Beiträgen gemeinsam ist die Überzeugung, dass der Einsitz in einen Verwaltungsrat – bei aller Interessenvertretung und allem Streben nach Gemeinwohl – doch ein Mindestmass an Fachkompetenz bedingt. Nur: wie soll in geheimer Wahl sichergestellt werden, dass die Gewählten auch tatsächlich die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten mitbringen? Der Vorschlag von Markus Ith (Beizug behördenfremder Kandidaten) zielt in die richtige Richtung, steht aber zumindest im Kanton Freiburg ab und an im Widerspruch zum Gesetz, das gewisse Sitze ausdrücklich Ratsmitgliedern vorbehält. Diese Klauseln sollten daher m.E. zumindest soweit angepasst werden, dass das Parlament zur Besetzung der Aufsichtsgremien auf Ratsmitglieder zurückgreifen *kann* aber nicht unbedingt *muss*. Ausserdem sollte für die Wahl von VR-Mitgliedern gelten, was im Kanton Freiburg bei Richterwahlen (ebenfalls durch den Grosse Rat) selbstverständlich ist: Für jedes zu besetzende Amt wird ein Anforderungsprofil erstellt, und die Dossiers der Kandidierenden werden durch eine vorberatende Kommission geprüft, die dem

Ratsplenum einen schriftlichen Antrag unterbreitet.

Eine Entpolitisierung der Wahl der Parlamentsvertreter in den Aufsichtsgremien lässt sich hiermit natürlich ebenso herbeiführen wie bei der Wahl in richterliche Ämter. Sie ist aber auch gar nicht erwünscht, wenn ja die Einsitznahme der Sicherstellung des Gemeinwohls dienen soll. Wer, wenn nicht das Parlament, soll denn das Gemeinwohl definieren? Der Vorteil des beschriebenen Verfahrens liegt vielmehr in seiner Transparenz und der damit einhergehenden besseren Legitimation. Die Zweckmässigkeit einer Behördenvertretung in Führungs- und Aufsichtsgremien staatsnaher Betriebe wird auf Kantons- und Gemeindeebene wohl noch für längere Zeit kontrovers diskutiert werden. In der Zwischenzeit liesse sich durch transparentere, anforderungsorientierte Wahlverfahren zumindest die Legitimität der entsandten Behördenvertreter und letztlich die Glaubwürdigkeit der betroffenen Unternehmen mit bescheidenem Aufwand nachhaltig verbessern.

Reto Schmid, Sekretär SGP/SSP



Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – notwendiges Kontrollinstrument oder unvereinbare Funktionenhäufung?¹

Andreas Stöckli
Dr. iur., Rechtsanwalt

1. Einleitung

Öffentliche Unternehmen, verstanden als öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationseinheiten, die von einem oder mehreren Gemeinwesen beherrscht werden, eine gewisse Autonomie genießen, einen öffentlichen Zweck verfolgen und im Bereich der Wirtschaft tätig sind, haben in der Schweiz eine lange Tradition. Kantonalbanken und Gebäudeversicherungsanstalten existieren seit über hundert Jahren. In jüngster Zeit lässt sich aber sowohl im Bund als auch in den Kantonen ein Trend zu vermehrter und verstärkter *Verselbständigung von Verwaltungseinheiten* ausmachen. Davon betroffen sind nicht nur, aber in besonderer Weise staatliche Einheiten, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben. So wurden etwa die Bundesbetriebe Post, SBB und Swisscom in spezialgesetzliche Aktiengesellschaften überführt und in den Kantonen wurden beispielsweise

Elektrizitätsversorgungsbetriebe, Spitäler und Transportunternehmen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder privatrechtliche Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung konstituiert. Die Ausstattung mit Autonomie erfolgt vornehmlich mit dem Ziel, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern. Dies gilt insbesondere für öffentliche Unternehmen, die im Wettbewerb mit anderen Unternehmen stehen und auf flexibles Handeln angewiesen sind.

Mit der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten sind verschiedene Fragen verbunden, die Gegenstand der seit einigen Jahren in staatlichen Behörden und in der Wissenschaft kontrovers geführten Diskussion über die «*Public Corporate Governance*» bilden: Welches ist die geeignete Organisationsform für öffentliche Unternehmen? Welches Mass an Einflussnahme und Kontrolle muss sich das Trägergemeinwesen vorbehalten? Auf welche Weise kann diese Einflussnahme und Kontrolle erfolgen? Wie sind die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien der öffentlichen Unternehmen zu besetzen? Dieser Beitrag greift einen Teilbereich aus diesem breiten Themenspektrum auf. Er handelt von der Einsitznahme von Mitgliedern des Parlaments des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen. Zunächst gilt es, einen Überblick über die Verbreitung die-

¹ Die diesem Artikel zugrundeliegende Dissertation des Autors (vgl. Literaturverzeichnis) wurde von der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen an ihrer Jahresversammlung vom 14. September 2013 mit einem Preis ausgezeichnet. Für die Durchsicht des Manuskripts danke ich Frau Dr. Ruth Lüthi Blume und Herrn Rechtsanwalt Markus Tschudi ganz herzlich.

ses Phänomens (2.) und die bestehenden Unvereinbarkeitsregelungen (3.) zu geben. Sodann ist die Frage zu klären, ob es zur hinreichenden Steuerung der öffentlichen Unternehmen überhaupt erforderlich ist, Vertreter des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien zu entsenden (4.). Weiter ist eine Antwort auf die Frage zu geben, ob Parlamentsmitglieder auch künftig in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen sollten (5.). Eine zusammenfassende Würdigung rundet den Beitrag ab (6.).

2. Ein verbreitetes Phänomen in den Kantonen

In *früheren Zeiten* war es üblich, dass Parlamentsabgeordnete des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Einsitz nahmen. So gehörten beispielsweise 1980 sechs Mitglieder des Nationalrats dem 15-köpfigen Verwaltungsrat der PTT-Betriebe an. Im ebenfalls 15 Mitglieder umfassenden Verwaltungsrat der SBB wurde im selben Jahr das Vizepräsidium durch ein Mitglied des Nationalrats ausgeübt und daneben waren noch zwei Ständeräte Mitglieder dieses Gremiums². Auf *Bundesebene* hat sich die Lage grundlegend verändert: Seit dem im Dezember 2003 in Kraft getretenen neuen Parlamentsgesetz (ParlG)³ ist es ausgeschlossen, dass Mitglieder der Bundesversammlung in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen des Bundes Einsitz nehmen dürfen. Art. 14 lit. e und lit. f ParlG

statuieren eine Unvereinbarkeit der Wahrnehmung dieser beiden Funktionen⁴. Die *Kantone* haben diesen Weg entweder gar nicht oder nicht in gleich konsequenter Weise beschritten: Obwohl Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen und in Bezug auf die verschiedenen öffentlichen Unternehmen bestehen, werden auch heute noch in einigen Kantonen Parlamentsabgeordnete mit verwaltungsrätlichen Aufgaben in öffentlichen Unternehmen des Trägergemeinwesens betraut. So nehmen beispielsweise in elf von 19 kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten ein oder mehrere Mitglieder des Parlaments des Trägergemeinwesens im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium Einsitz⁵. Weniger oft werden Parlamentsmitglieder etwa in die Verwaltungsräte von Kantonalbanken gewählt, wobei sich immerhin sechs Kantone finden lassen⁶. Die Wahl der Parlamentsmitglieder in diese Gremien erfolgt regelmässig durch die Regierung, es kommt aber auch vor, dass das Parlament als Wahlorgan amtiert⁷.

⁴ Vgl. LÜTHI, Art. 144 BV N 15 ff.; SÄGESSER, S. 23 ff.; STÖCKLI, S. 541 ff.

⁵ Zu den *elf Kantonen* zählen: Appenzell Ausserrhodens, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, Waadt, Zürich (die Angaben basieren auf den Geschäftsberichten 2012 und den Informationen auf den Internetseiten der einzelnen Gebäudeversicherungsanstalten sowie den Informationen auf den Internetseiten der kantonalen Parlamente).

⁶ Zu den *sechs Kantonen* zählen: Appenzell Innerrhodens, Basel-Stadt, Freiburg, Glarus, Nidwalden, Schaffhausen (die Angaben basieren auf den Geschäftsberichten 2012 der einzelnen Kantonalbanken). Es ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Totalrevision des Kantonalbankgesetzes des Kantons Basel-Stadt beabsichtigt ist, eine Unvereinbarkeit zwischen dem Parlamentsmandat und der Einsitznahme im Bankrat der Basler Kantonalbank zu statuieren.

⁷ So werden beispielsweise die Mitglieder der obersten Führungs- und Aufsichtsgremien jener Gebäudeversicherungsanstalten, in denen Parlamentsmitglieder des Trägergemeinwesens Einsitz nehmen (vgl. oben Fn. 5), mit Ausnahme von zwei Kantonen (Nidwalden und Schaffhausen) durch die Regierung gewählt.

² Vgl. BEELER, S. 82.

³ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13.12.2002 (SR 171.10).

Eine *besondere Situation* ist im Kanton Genf anzutreffen: Die Verwaltungsräte einiger Staatsbetriebe werden im Sinne einer Vertretung der relevanten politischen Kräfte im Grossen Rat des Kantons Genf zusammengesetzt. So gehören den Verwaltungsräten der Services industriels de Genève und der Transports publics genevois – bei beiden Unternehmen handelt es sich um selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten – mitunter ein Mitglied jeder im Grossen Rat vertretenen politischen Partei an, wobei die Wahl durch den Grossen Rat erfolgt⁸. Bei diesen Mitgliedern muss es sich zwar nicht um Mitglieder des Genfer Kantonsparlaments handeln, es kommt aber nicht selten vor, dass Parlamentsmitglieder als Vertreter einer politischen Partei selber in die Verwaltungsräte Einsitz nehmen. Versuche, die Verwaltungsräte der Genfer Staatsbetriebe zu «entpolitisieren», sind verschiedentlich gescheitert, letztmals in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012.

3. Weitgehend fehlende Unvereinbarkeitsregelungen in den Kantonen

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass nur wenige Kantone *Unvereinbarkeitsregelungen* kennen, welche die Doppelfunktion von Parlamentsmandat im Trägergemeinwesen und der Einsitznahme in obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen untersagen:

- In den Kantonen Basel-Landschaft⁹ und Luzern¹⁰ untersagen die *allgemeinen Unvereinbarkeitsregelungen* die gleichzeitige Wahrnehmung eines Parlamentsmandats und eines Verwaltungsratsmandats in (bestimmten) öffentlichen Unternehmen, die als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert sind. Nicht untersagt ist hingegen die Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern in oberste Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, die privatrechtlich organisiert sind¹¹.
- Weiter bestehen in verschiedenen Kantonen (so etwa Graubünden¹², Thurgau¹³, St. Gallen¹⁴) Unvereinbarkeitsvorschriften, die besagen, dass *niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde* angehören darf. Diese Vorschriften schliessen allerdings nur dann die Akkumulierung

⁹ Vgl. § 51 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.5.1984 (Nr. 100); § 2 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft über die Gewaltenteilung vom 23.6.1999 (Nr. 104). Die Unvereinbarkeit bezieht sich lediglich auf die im Gesetz namentlich aufgelisteten Unternehmen und Organisationen. Bei der privatrechtlich organisierten BLT Baselland Transport AG ist Parlamentsmitgliedern lediglich die Übernahme von Aufgaben der Geschäftsleitung untersagt.

¹⁰ Vgl. § 49 lit. a des Gesetzes des Kantons Luzern über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13.3.1995 (Nr. 20).

¹¹ Eine weitergehende (auch öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform einschliessende) Unvereinbarkeitsregelung steht aktuell im Kanton Wallis im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Unvereinbarkeiten vom 11.2.1998 (Nr. 160.5) zur Diskussion. Nach dem Vorschlag der Kommission für Institutionen und Familienfragen des Grossen Rats können Personen, welche ein Verwaltungsratsmandat in selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und in «Unternehmen mit einem Gesellschaftskapital, woran der Kanton mit mindestens 50% beteiligt ist», ausüben, nicht Mitglieder des Grossen Rats sein. Der Grosse Rat des Kantons Wallis wird sich voraussichtlich im Mai 2014 mit dieser Teilrevision befassen.

¹² Art. 22 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18.5./14.9.2003 (Nr. 110.100).

¹³ § 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16.3.1987 (Nr. 101).

¹⁴ Art. 34 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10.6.2001 (Nr. 111.1), wobei das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann.

⁸ Art. 6 lit. a der Loi sur l'organisation des Services industriels de Genève (LSIG) vom 5.10.1973 (L 2 35); Art. 9 Abs. 1 lit. a der Loi sur les Transports publics genevois (LTPG) vom 21.11.1975 (H 1 55).

von Parlamentsmitgliedschaft und Verwaltungsratsmandat in öffentlichen Unternehmen aus, wenn das Parlament die unmittelbare Aufsicht, d.h. die Verbandsaufsicht und nicht bloss die Oberaufsicht, über das entsprechende öffentliche Unternehmen ausübt¹⁵.

- Soweit ersichtlich enthalten *Organisationserlasse*, welche die öffentlichen Unternehmen konstituieren, nur selten Regelungen, die Mitgliedern des Parlaments des Trägergemeinwesens den Einsitz im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium verwehren. Als Beispiele können das Kantonalbankgesetz des Kantons Schwyz¹⁶ und das Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt¹⁷ genannt werden. Zu finden sind auch Organisationserlasse, welche lediglich die Anzahl der Parlamentsmitglieder im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium begrenzen¹⁸.
- Vereinzelt bestehen *Ausstandsnormen*, die den Ausstand von Mitgliedern des Parlaments in Angelegenheiten verlangen, die ein öffentliches Unternehmen betreffen, in dessen Organen sie Einsitz nehmen¹⁹. Diese Normen weisen darauf

hin, dass – unter Vorbehalt einer anderslautenden spezialgesetzlichen Anordnung – keine Unvereinbarkeit zwischen den beiden Funktionen besteht.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Regierungen einiger Kantone, so beispielsweise der Kantone Aargau²⁰, Basel-Landschaft²¹, Basel-Stadt²², Graubünden²³,

Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) vom 8.12.2005 (Nr. 170.100). Es gibt aber auch Kantone, welche die Einsitznahme von Parlamentariern in einem Aufsichts- oder Leitungsorgan, die im Interesse oder in Vertretung des Kantons erfolgt, von der Ausstandspflicht ausnehmen (z.B. *Kanton Uri*: Art. 8 Abs. 1 und Abs. 3 des Gesetzes über den Ausstand vom 25.9.1977 [Nr. 2.2321]).

²⁰ Ziff. 18 der Richtlinien des Regierungsrats des Kantons Aargau zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 18.9.2013 (nur ausnahmsweise kann der Regierungsrat einen Kantonsvertreter aus der Regierung oder der Verwaltung bezeichnen).

²¹ §§ 23 ff. der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft über das Controlling von Beteiligungen vom 2.6.2009 (Nr. 314.51; Kantonsvertreter nur bei «Beteiligungen von sehr hohem, strategischem Interesse für den Kanton»).

²² Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance-Richtlinien, erlassen durch den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt am 14.9.2010, S. 37 ff. (Vertretung des Kantons in Verwaltungsräten von öffentlichen Unternehmen durch Angestellte der kantonalen Verwaltung oder durch Mitglieder des Regierungsrats in begründeten Fällen möglich).

²³ Art. 8 f. der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Graubünden zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden vom 21.12.2010 (Nr. 710.400). In der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zum Bericht betreffend Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden vom 7.9.2010, Heft Nr. 6/2010–2011, S. 421–486, S. 445 ff., werden die Verordnungsbestimmungen dahingehend erläutert, dass die Regierung in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nur noch ausnahmsweise zur Wahrung der politischen Interessen ein Mitglied des Grossen Rats entsenden soll. In die obersten Führungs- und Aufsichtsorgane privatrechtlicher Einheiten sollen dagegen keine Mitglieder des Grossen Rats entsandt werden, sondern – wenn überhaupt – Mitglieder der Regierung, der Verwaltung oder Dritte.

¹⁵ Vgl. Stöckli, S. 551 ff.

¹⁶ § 11 Abs. 4 lit. a des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17.2.2010 (Nr. 321.100).

¹⁷ § 6 Abs. 6 Satz 1 des Gesetzes über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt (ÖSpG) vom 16.2.2011 (Nr. 331.100).

¹⁸ Vgl. Art. 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz) vom 4.5.2003 (IX B/31/1); Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Sachversicherungsgesetz, SachVG) vom 2.5.2010 (V D/1/1); Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung im Kanton Schaffhausen (Gebäudeversicherungsgesetz; GebVG) vom 8.12.2003 (Nr. 960.100).

¹⁹ Vgl. *Kanton Nidwalden*: Art. 22 Abs. 1 Ziff. 4 des Gesetzes über die kantonalen und kommunalen Behörden (Behördengesetz, BehG) vom 25.4.1971 (Nr. 161.1); *Kanton Schaffhausen*: Art. 3 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 des Gesetzes über den Kantonsrat vom 20.5.1996 (Nr. 171.100); vgl. auch *Kanton Graubünden* (beschränkt auf parlamentarische Aufsichtskommissionen): Art. 43 Abs. 2 lit. b des

Solothurn²⁴, erst kürzlich *Richtlinien*²⁵ erlassen haben, in welchen unter anderem festgelegt wird, dass Parlamentsmitglieder nicht oder nur noch ausnahmsweise in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen gewählt werden dürfen. Diese Vorgaben werden sicherlich dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Regierung entsprechende Gesetzesvorlagen ausarbeitet und für die Wahl der Mitglieder der obersten Führungs- und Aufsichtsgremien zuständig ist bzw. diese vorzubereiten hat.

4. Ist eine Vertretung des Trägergemeinwesens in obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen notwendig?

a) Stand der Praxis und der Lehre

Der Frage, ob es sinnvoll ist, Parlamentsmitglieder des Trägergemeinwesens mit einem Mandat in einem obersten Führungs- und Aufsichtsgremium eines öffentlichen Unternehmens zu betrauen (vgl. unten Ziff. 5), vorgelagert ist die Frage, ob es überhaupt notwendig ist, dass das Trägergemeinwesen in einem solchen Gremium personell vertreten ist²⁶. Der Bundesrat ver-

tritt die Ansicht, der Bund solle nur noch dann mit «instruierbaren Vertretern» in Verwaltungs- oder Stiftungsräten verselbstständigter Verwaltungseinheiten personell vertreten sein, «wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- und Institutsrats dies nahelegt»²⁷. In den Kantonen sind die Stellungnahmen der Regierungen und Parlamente unterschiedlich ausgefallen: Während in einigen Kantonen Vertreter des Kantons nur noch ausnahmsweise in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen entsandt werden sollen²⁸, erachten andere Kantone die Abordnung von Kantonsvertretern nach wie vor als ein grundsätzlich sinnvolles Steuerungsinstrument, wobei auch in dieser Gruppe einige Kantone Vorbehalte anbringen²⁹. Unterschied-

ihren Dienst verrichten, als auch um vom Trägergemeinwesen beauftragte Drittpersonen, die nicht im Staatsdienst stehen, handeln.

²⁷ Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13.9.2006, BBl 2006, S. 8233–8304, S. 8271 f. (9. Leitsatz).

²⁸ Vgl. *Kanton Aargau*: Ziff. 18 der Richtlinien des Regierungsrats des Kantons Aargau zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 18.9.2013; *Kanton Basel-Landschaft*: §§ 23 ff. der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft über das Controlling von Beteiligungen vom 2.6.2009 (Nr. 314.51); *Kanton Graubünden*: Art. 8 f. der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Graubünden zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden vom 21.12.2010 (Nr. 710.400); Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zum Bericht betreffend Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden vom 7.9.2010, Heft Nr. 6/2010–2011, S. 421–486, S. 445 ff.; *Kanton Solothurn*: § 7 Abs. 1 der Beteiligungsstrategie und der Richtlinien zur Public Corporate Governance des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 23.2.2010 (abgedruckt im zwölften Kapitel des WOV-Handbuchs des Kantons Solothurn); *Kanton Thurgau*: Richtlinien zur Public Corporate Governance des Regierungsrats des Kantons Thurgau vom 11.5.2010.

²⁹ Vgl. *Kanton Basel-Stadt*: Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance-Richtlinien, erlassen durch den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt am 14.9.2010, S. 1–54, S. 37 ff. (Vertretung des Kantons

²⁴ § 7 Abs. 1 der Beteiligungsstrategie und der Richtlinien zur Public Corporate Governance des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 23.2.2010 (abgedruckt im zwölften Kapitel des WOV-Handbuchs des Kantons Solothurn), wonach Mitglieder des Regierungsrats, des Kantonsrats oder der Verwaltung nur ausnahmsweise in Verwaltungsräte von «Beteiligungen» entsandt werden sollen.

²⁵ Es handelt sich dabei entweder um Verwaltungs- oder um Rechtsverordnungen.

²⁶ «Vertreter des Trägergemeinwesens» sind Personen, die gesetzlich oder vertraglich verpflichtet sind, die Interessen des Trägergemeinwesens im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium eines öffentlichen Unternehmens zu vertreten. Es kann sich dabei sowohl um Magistratspersonen und Staatsangestellte, die im Trägergemeinwesen

lich fallen auch die Meinungen in der Lehre aus: Während sich einige Autoren sehr kritisch zur Entscheidung von Behördenmitgliedern äussern³⁰, wollen andere Autoren die Frage von einer Abwägung der Vor- und Nachteile im Einzelfall abhängig machen³¹.

b) Stellungnahme

Die Frage der Notwendigkeit einer Entscheidung von Vertretern des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen muss differenziert beurteilt werden. Dabei sind zunächst die *Vor- und Nachteile* einander gegenüberzustellen:

- *Auf der einen Seite* ermöglicht die Abordnung eines Vertreters in das oberste Führungs- und Aufsichtsgremium dem Trägergemeinwesen, seine Sicht der Dinge in das strategische Führungsgremium einzubringen und Entscheidungen dieses Gremiums zu beeinflussen³². Das

Trägergemeinwesen kann ausserdem den Zugang zu Informationen aus dem Unternehmen sicherstellen und damit die Voraussetzung für eine angemessene Kontrolle des Unternehmens schaffen. Insofern handelt es sich um ein Steuerungsinstrument, das es dem Trägergemeinwesen erlaubt, seiner Einwirkungs- und Kontrollpflicht nachzukommen.

- *Auf der anderen Seite* begegnet die personelle Vertretung des Trägergemeinwesens in obersten Führungs- und Aufsichtsgremien Bedenken: Vertreter des Trägergemeinwesens können beispielsweise in einen Interessenkonflikt geraten, wenn sich die Interessen des Unternehmens und des Trägergemeinwesens nicht decken. Diese Gefahr besteht in besonderer Weise bei Unternehmen, an welchen neben der öffentlichen Hand Private beteiligt sind (gemischt-wirtschaftliche Unternehmen). Es können zusätzliche Haftungsrisiken für das Trägergemeinwesen entstehen. Überdies ist zu bedenken, dass die den öffentlichen Unternehmen eingeräumte Autonomie, um flexibel handeln zu können, ein Stück weit relativiert wird³³. Neben diesen Problemfeldern können weitere Probleme auftreten, die mit der spezifischen Funktion zusammenhängen, welche die Person, die mit der Vertretung betraut wird, wahrnimmt³⁴. Bei Regierungsmitgliedern und bei Bediensteten der öffentlichen Verwaltung des Trägergemeinwesens beispielsweise können weitere Interessenkonflikte aufgrund der Wahrnehmung besonderer Verwaltungsfunktionen auftreten. Man denke nur an Regierungsmitglieder und Verwaltungsangestellte, die Verfahren auf Erteilung von Bewilligungen, Konzessionen oder Subventionen

in Verwaltungsräten von öffentlichen Unternehmen durch Angestellte der kantonalen Verwaltung oder durch Mitglieder des Regierungsrats in begründeten Fällen möglich); *Kanton Bern*: Überprüfung der VKU-Grundsätze: Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern, Bericht des Regierungsrats an den Grosse Rat vom 24.10.2007, S. 30 f.; *Kanton St. Gallen*: G 14 und 15 der Beteiligungsstrategie und der Grundsätze der Public Corporate Governance, Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 18.10.2011, S. 32 ff.; *Kanton Waadt*: Art. 8 f. der Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) du 17.2.2005 (Nr. 610.20); *Kanton Wallis*: Art. 9 ff. des Gesetzes über die Beteiligung des Staates an juristischen Personen und anderen Einrichtungen des Kantons Wallis vom 17.3.2011 (Nr. 170.3); *Kanton Zürich*: Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 104/2003 betreffend Strategie für Beteiligungen des Staats an Unternehmen vom 17.8.2005, S. 10 f.

³⁰ Vgl. LIENHARD, S. 63; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 141 f.; SCHINDLER, S. 184 ff. (in Bezug auf das Regierungsamt).

³¹ Vgl. MÜLLER, 494 ff.; VOGEL, S. 189 f., 196 f.

³² Dieser Vorteil muss aber insofern relativiert werden, als ein Vertreter Weisungen des Trägergemeinwesens lediglich im Rahmen des Unternehmenszwecks verfolgen darf und eine fortwährende Durchsetzung des Willens des Trägergemeinwesens im Verwaltungsrat eine Mehrheit von Vertretern des Trägergemeinwesens voraussetzen würde.

³³ Vgl. STÖCKLI, S. 690.

³⁴ Vgl. STÖCKLI, S. 691 ff.

führen müssen, an welchen öffentliche Unternehmen partizipieren, in deren Organen sie Einsitz nehmen. Nicht nur ein punktueller Funktionskonflikt, dem mit Ausstandspflichten begegnet werden kann³⁵, sondern ein andauernder Funktionskonflikt liegt vor, wenn Regierungsmitglieder und Bedienstete der öffentlichen Verwaltung mit der Aufsicht über öffentliche Unternehmen betraut sind, in deren Organen sie Einsitz nehmen. Vergleichbare Problemlagen können auch bei Parlamentsmitgliedern auftreten (vgl. unten Ziff. 5a).

Diese Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile führt zur nächsten Überlegung: Da die Einsitznahme von Vertretern des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen mit zahlreichen Problemen verbunden ist, sollte dieses Steuerungsinstrument grundsätzlich nur in Betracht gezogen werden, wenn das Trägergemeinwesen seine Einwirkungs- und Kontrollpflicht *nicht auf andere Weise* hinreichend sicher-

stellen kann. Dies hängt massgeblich von der Organisationsform ab:

- Bei öffentlichen Unternehmen in *öffentlich-rechtlicher Organisationsform* (z.B. öffentlich-rechtliche Anstalten, spezialgesetzliche Aktiengesellschaften) kann das Trägergemeinwesen Einflussnahme und Kontrolle auch ohne die Entsendung von Vertretern in die Aufsichts- und Führungsgremien hinreichend wahren, zumal der Gesetzgeber die Balance zwischen Autonomie der Unternehmensführung und Steuerung durch das Trägergemeinwesen variabel ausgestalten kann. In der Praxis scheinen sich strategische Zielvorgaben verbunden mit einem institutionalisierten Controlling-Prozess als Steuerungsinstrumente zu bewähren³⁶.
- Bei öffentlichen Unternehmen, die *privatrechtlich organisiert* sind, insbesondere auch bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften, bestehen hingegen rechtliche Defizite bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Steuerungsanforderungen³⁷. So bietet beispielsweise das Aktienrecht kein hinreichendes Instrumentarium, um die öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft angemessen steuern

³⁵ Das Bundesgericht spricht sich allerdings in konstanter Praxis dafür aus, dass eine Ausstandspflicht in einem Verwaltungsverfahren nur dann besteht, wenn das betreffende Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat, nicht aber bei Wahrnehmung öffentlicher Interessen. Dies gelte selbst dann, wenn das Behördenmitglied bei seinem Entscheid gegensätzliche Interessen zu berücksichtigen habe. Dabei hält es fest, dass eine Person, «welche das Gemeinwesen in einem öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen vertritt, [...] diese Funktion im öffentlichen Interesse aus[übt] und [...] regelmässig keine privaten Belange wahr[nimmt]» BGE 107 Ia 135 E. 2b; vgl. auch BGE 125 I 119 E. 3d; BGE 103 Ib 134 E. 2b. Kritisch dazu SCHINDLER, S. 173 ff.; STÖCKLI, S. 644 ff.; vgl. nun aber VGer ZH, Entscheid VB.2012.00694 vom 8.5.2013, wo das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zum Schluss kommt, dass eine Ausstandspflicht für Behördenmitglieder in Verwaltungsverfahren wegen der Gefahr von Interessenkollisionen besteht, wenn Verfahrenspartei ein gemischt-wirtschaftliches Unternehmen ist, das wirtschaftliche Sonderinteressen verfolgt und in dessen Verwaltungsrat die betreffenden Behördenmitglieder als Vertreter des Trägergemeinwesens Einsitz nehmen.

³⁶ Vgl. dazu ausführlich STÖCKLI, S. 238 ff.

³⁷ Vgl. STÖCKLI, S. 281 ff., insbesondere S. 385 f.; vgl. auch die Ergebnisse einer Untersuchung der Oberaufsichtskommission des Grossen Rats des Kantons Bern zu Vorkommnissen am Spitalzentrum Biel, eine vom Kanton Bern beherrschte privatrechtliche Aktiengesellschaft, vom 6.12.2011 (abgedruckt in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht [Hrsg.], Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2011, Bern 2012, S. 25–55): «Dieses Konstrukt [Umwandlung der öffentlichen Spitäler in privatrechtliche Aktiengesellschaften, die vom Kanton beherrscht werden] zielte bewusst darauf ab, den Einfluss der Politik zu begrenzen. Der Kontrollverlust von Regierung und Parlament wird dabei bewusst in Kauf genommen. Seine Konsequenzen sind im Fall der Vorkommnisse um das Spitalzentrum Biel klar sichtbar geworden. Immer dann, wenn etwas schief läuft, geraten der Kanton und damit die Politik in Kritik, mit der Erwartung, dass sie hätten intervenierend eingreifen können.»

zu können. Dies gilt umso mehr, sofern darauf verzichtet werden sollte, Vertreter des Trägergemeinwesens in den Verwaltungsrat abzuordnen. Besonders akzentuiert ist die Situation in den Kantonen: Im Gegensatz zum Bundesgesetzgeber darf der kantonale Gesetzgeber das Aktienrecht nicht durch den Erlass von öffentlich-rechtlichen Sondervorschriften im Sinne verbesserter Einwirkungs- und Kontrollrechte zugunsten der öffentlichen Hand modifizieren (z.B. strategische Zielvorgaben, Rechte auf privilegierten Informationszugang), zumal das Aktienrecht eine abschliessende bundesrechtliche Ordnung darstellt³⁸.

Diese Überlegungen lassen die folgende *Schlussfolgerung* zu: Da insbesondere bei kantonalen öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft Defizite bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Steuerungsanforderungen bestehen, erweist sich die Abordnung von Vertretern des Trägergemeinwesens in die Verwaltungsräte als geboten. Ohne Abordnung von Vertretern in den Verwaltungsrat stehen dem Trägergemeinwesen nicht die erforderlichen Instrumente zur Verfügung, um Einfluss und Kontrolle hinreichend geltend machen zu können. Anders sieht es bei öffentlichen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform aus: Das Organisationsrecht kann diesfalls in einer Weise ausgestaltet werden, dass das Trägergemeinwesen über Einwirkungs- und Kontrollrechte verfügt, die es ihm erlauben, öffentliche Unternehmen angemessen steuern zu können, ohne auf eine personelle Vertretung im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium angewiesen zu sein.

Die Einsitznahme von Vertretern des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien kann sich – *unabhängig von der Organisationsform* des öffentlichen Unternehmens – überdies aufdrängen, wenn es sich um ein von mehreren Gemeinwesen getragenes Unternehmen handeln oder wenn das Anforderungsprofil des obersten Führungs- und Aufsichtsgremiums die Einsitznahme eines Behördenmitglieds verlangen sollte.

Sofern die Abordnung eines Vertreters oder mehrerer Vertreter des Trägergemeinwesens in das oberste Führungs- und Aufsichtsgremium eines öffentlichen Unternehmens als notwendig erachtet wird, stellt sich die Frage, *welche Personen* mit dieser Aufgabe zu betrauen sind. Meines Erachtens kommen als Vertreter sowohl Bedienstete der öffentlichen Verwaltung, die nicht mit Verwaltungsaufgaben in Bezug auf das öffentliche Unternehmen betraut sind, als auch Dritte, die mit der Interessenvertretung beauftragt werden, in Frage. Parlamentsabgeordnete und Regierungsmitglieder des Trägergemeinwesens sollten hingegen nicht mehr in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen dürfen. In Bezug auf Parlamentsabgeordnete ist diese Forderung sogleich näher zu begründen (vgl. unten Ziff. 5). In Bezug auf Regierungsmitglieder ist dies bereits an anderer Stelle getan worden³⁹.

5. Unvereinbarkeit als rechtspolitische Forderung

Während im Bund eine Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Einsitznahme in die obersten Führungs- und Aufsichtsorgane von öffentlichen Unternehmen des Bundes

³⁸ Vgl. dazu ausführlich Stöckli, S. 282 ff.

³⁹ Vgl. Stöckli, S. 582 ff.; vgl. auch Schedler/Müller/Sondegger, S. 138 ff.; Schindler, S. 184 ff.

vorgesehen ist, sind entsprechende Vorschriften in den Kantonen wenig verbreitet (vgl. oben Ziff. 3). Die nachfolgenden Ausführungen zeigen auf, dass überwiegende Gründe dafür sprechen, zwischen der Mitgliedschaft im Parlament des Trägergemeinwesens einerseits und der Mitgliedschaft im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium von öffentlichen Unternehmen des betreffenden Gemeinwesens andererseits eine Unvereinbarkeit zu statuieren⁴⁰. Da den Kantonen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein erheblicher Spielraum bei der Ausgestaltung der Unvereinbarkeitsregelungen zukommt⁴¹, handelt es sich aber lediglich um eine *rechtspolitische Forderung*, die das Bundesrecht nicht verlangt⁴².

a) Gründe für die Annahme einer Unvereinbarkeit

Insbesondere die folgenden *Gründe* sprechen für die Annahme einer Unvereinbarkeit der hier zur Diskussion stehenden Funktionen⁴³:

- Der Hauptgrund liegt in der *Gefahr der Selbstkontrolle*. Das Parlament des Trägergemeinwesens ist angehalten, die öffentlichen Unternehmen zu kontrollieren, sei es im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht oder der Verbandsaufsicht⁴⁴. Nehmen nun Parlamentsmitglieder in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Einsitz, sind sie an der zu kontrollierenden Unternehmensführung selber beteiligt. Dadurch können sie ihrer Kontrollfunktion nicht mehr effektiv nachkommen. Handelt es sich um öffentliche Unternehmen, die der unmittelbaren Aufsicht der Regierung unterstehen, besteht überdies die Gefahr, dass die Regierung ihrer Kontrollpflicht nicht mehr genügend nachkommt.
- *Weitere Interessenkonflikte* können etwa dadurch entstehen, dass das Parlament Vorschriften über die wirtschaftliche Tätigkeit zu erlassen hat, die das öffentliche Unternehmen in Konkurrenz zu privaten Unternehmen ausübt, oder dass es über Zuwendungen an das öffentliche Unternehmen zu befinden hat.
- Die *Einsitznahme von Mitgliedern des Parlaments in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen* ist auch unter dem Ge-

⁴⁰ Eine Unvereinbarkeit ziehen etwa auch SCHUPPISSER, S. 42, 77 f., 115, und SEILER, S. 385, 754, in Erwägung. Kritisch zu dieser Doppelfunktion äussern sich auch LIENHARD, S. 63, VOGEL, S. 190, und MÜLLER, S. 494 f.

⁴¹ Vgl. BGE 116 Ia 242 E. 1b, 3c; BGer, Urteil 1C_11/2009 vom 3.6.2009, E. 2, 3.4.1; BGer, Urteil 1P.763/2005 vom 8.5.2006, E. 4.1, 4.3.

⁴² Eine solche Unvereinbarkeit wird etwa auch nicht von Art. 51 Abs. 1 BV verlangt. Bei Vorliegen einer Bundeskompetenz könnte der Bundesgesetzgeber allerdings eine entsprechende personelle Entkopplung anordnen oder begünstigen (vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. e des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20.3.2009 [Personenbeförderungsgesetz; SR 745.1], wonach der Bund Abteilungen an Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nur noch ausrichtet, wenn in deren Verwaltungsrat oder vergleichbarem Organ keine Person Einsitz hat, die direkt am Bestellvorgang beteiligt oder in einer am Bestellprozess beteiligten Verwaltungseinheit tätig ist; von dieser Regelung können insbesondere Verwaltungsangestellte und Regierungsmitglieder betroffen sein, nicht aber Parlamentsmitglieder, da sie kaum an einem Bestellvorgang direkt beteiligt sein werden).

⁴³ Vgl. dazu ausführlich STÖCKLI, S. 569 ff.; vgl. auch MÜLLER, S. 494 f., der sich allerdings nicht für eine Unvereinbarkeit ausspricht. Es ist ausserdem darauf hinzuweisen,

dass die Gründe, die für eine Unvereinbarkeit zwischen dem Parlamentsmandat und der Einsitznahme im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium eines öffentlichen Unternehmens vorgebracht werden können, sich weitgehend mit den für die Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft im Parlament und der Anstellung im öffentlichen Dienst geltend gemachten Gründen decken. Im Übrigen versteht es sich von selbst, dass die vorgebrachten Unvereinbarkeitsgründe im Prinzip der personellen Gewaltenteilung wurzeln.

⁴⁴ Dieser Umstand weist auf den wesentlichen Unterschied zu privaten Unternehmen, die keine öffentlichen Aufgaben erfüllen, hin, die – da sie keine Staatsgewalt ausüben – nicht der parlamentarischen Kontrolle unterstehen und in deren Führungs- und Aufsichtsgremien Parlamentsmitglieder aufgrund des in der Schweiz herrschenden Milizprinzips Einsitz nehmen dürfen.

sichtspunkt der *Machtkonzentration* nicht unproblematisch, verschafft sie doch einzelnen Parlamentariern im Gemeinwesen einen zusätzlichen Einfluss und kann insbesondere in kleineren Gemeinwesen dazu führen, dass die bestimmende Stellung auf einige wenige Politiker konzentriert wird.

b) Keine überwiegende Gründe zugunsten der Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern

Zugunsten der Einsitznahme von Mitgliedern des Parlaments des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen wird etwa vorgebracht, dass die Einflussnahme- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments gestärkt und eine Vertretung der relevanten politischen Kräfte sowie «politischer» Sachverstand in den Unternehmen sichergestellt werden können⁴⁵. Diese Gründe müssen *relativiert* werden und vermögen die für die Annahme einer Unvereinbarkeit vorgebrachten Gründe nicht zu überwiegen:

- Bezüglich des Arguments der *Stärkung der Einflussnahme- und Kontrollmöglichkeiten* ist wie folgt zu differenzieren: Übt das Parlament die Oberaufsicht über das öffentliche Unternehmen aus, beschränkt sich die Rolle des Parlaments im Wesentlichen darauf, die Wahrnehmung der unmittelbaren Aufsichtspflicht durch die Regierung zu überwachen. Eine personelle Vertretung in den Unternehmensorganen ist hierfür nicht erforderlich – im Gegenteil: Sie birgt die Gefahr in sich, dass das Parlament seiner Kontrollpflicht nicht mehr effektiv nachkommt. Kommt dem Parlament hingegen die Aufgabe zu, öffentliche Unternehmen unmittelbar zu

beaufsichtigen, könnte die Abordnung eines Vertreters des Trägergemeinwesens in das oberste Führungs- und Aufsichtsgremium unter Umständen ein notwendiges Steuerungsinstrument des Parlaments sein. Mit dieser Aufgabe müssten aber nicht zwingend Mitglieder des Parlaments betraut werden.

- Eine *Vertretung der relevanten politischen Kräfte* in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen, so wie sie etwa der Kanton Genf kennt, würde eine Verlagerung der «parteipolitischen» Diskussion in das Unternehmen bedeuten und den Zweck der Verselbständigung, nämlich die Führung der öffentlichen Unternehmen zu versachlichen, relativieren, wenn nicht gar vereiteln. Ein solches Modell hätte zudem zur Folge, dass die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien aufgebbläht würden, was die Führungsabläufe tendenziell erschwert.
- Zur Sicherstellung «*politischer*» *Sachverstands* ist es schliesslich nicht erforderlich, dass Mitglieder des Parlaments des Trägergemeinwesens in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien bestellt werden. Einen derartigen Sachverstand können durchaus auch andere Personen – zu denken ist etwa an zurückgetretene Parlaments- oder Regierungsmitglieder – mitbringen.

c) Kein milderes Mittel

Eine Unvereinbarkeit kommt nicht in Frage, wenn sich herausstellen würde, dass den Gründen, die für die Annahme einer Unvereinbarkeit sprechen, in ebenso geeigneter Weise durch mildere Mittel Rechnung getragen werden könnte. Zur Diskussion stehen vorliegend insbesondere *Ausstandsvorschriften*, die besagen, dass Parlamentsmitglieder, die in die obersten Führungs- und

⁴⁵ Vgl. auch BGer, Urteil 8C_220/2010 vom 18.10.2010 E. 4.5.2; MAGRO, S. 85 f.; POLTIER, S. 285 f.

Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen, bei der parlamentarischen Beratung von Angelegenheiten, welche die öffentlichen Unternehmen betreffen, in den Ausstand treten müssten. Denkbar wäre auch, den betroffenen Parlamentsmitgliedern lediglich zu untersagen, parlamentarischen Kontrollkommissionen oder Kommissionen, welche mit Angelegenheiten der öffentlichen Unternehmen befasst sind, anzugehören.

Meines Erachtens ist es sehr fraglich, ob mit diesen Massnahmen den beschriebenen Problemlagen hinreichend Rechnung getragen werden könnte. Zwar könnten einige Probleme, die mit der Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen verbunden sind, etwas *entschärft*, sie könnten aber *nicht völlig gelöst* werden. So könnte durch die Nichtteilnahme an parlamentarischen Kontrollhandlungen und die Nichteinsitznahme in Kontrollkommissionen verhindert werden, dass der Kontrollierte sich unmittelbar selber kontrollieren würde. Die betroffenen Parlamentsmitglieder könnten aber weiterhin auf ihre Kollegen im Parlament einwirken und indirekt auf die Kontrolltätigkeit Einfluss nehmen. Dieser Aspekt erhält zusätzliches Gewicht, sofern es sich bei den in die Unternehmensorgane Abdelegierten um einflussreiche Parlamentsmitglieder handeln sollte. Es kommt hinzu, dass die betroffenen Parlamentsmitglieder nicht selten in den Ausstand treten müssten, zumal öffentliche Unternehmen regelmässig Gegenstand parlamentarischer Auseinandersetzung bilden. Überdies sind Ausstandsvorschriften nicht geeignet, um Machtkonzentrationen zu verhindern⁴⁶.

d) **Keine Verletzung der politischen Rechte**

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft im Parlament des Trägergemeinwesens und der Einsitznahme im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium eines öffentlichen Unternehmens des betreffenden Gemeinwesens eine Einschränkung der politischen Rechte (Art. 34 BV) der betroffenen Personen darstellt, die, sofern sie auf einer *formell-gesetzlichen Grundlage* beruht, gerechtfertigt werden kann, da sie im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist⁴⁷.

6. **Zusammenfassende Würdigung**

Während auf Bundesebene eine Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Einsitznahme im obersten Führungs- und Aufsichtsorgan von öffentlichen Unternehmen des Bundes vorgesehen ist, kennen die Kantone nur sehr selten Vorschriften, die eine Unvereinbarkeit dieser beiden Funktionen statuieren. Auch wenn sich einige Kantone der Problematik, die mit dieser Doppelfunktion verbunden ist, bewusst sind, nehmen auch heute noch in zahlreichen Kantonen Mitglieder des Parlaments des Trägergemeinwesens in obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Einsitz. In diesem Beitrag konnte aufgezeigt werden, dass überwiegende Gründe dafür sprechen, zwischen dem Parlamentsmandat einerseits und der Mitgliedschaft im obersten Führungs- und Aufsichtsgremium von öffentlichen Unternehmen des betreffenden Gemeinwesens andererseits eine *Unvereinbarkeit* zu statuieren. Der Hauptgrund hierfür liegt in der Gefahr der Selbstkontrolle. Das Parlament des Trägergemeinwesens ist angehalten, die

⁴⁶ Vgl. zum Ganzen Stöckli, S. 575 f.

⁴⁷ Vgl. Stöckli, S. 577 ff.

öffentlichen Unternehmen zu kontrollieren, sei es im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht oder der Verbandsaufsicht. Nehmen nun Parlamentsmitglieder in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen Einsitz, sind sie an der zu kontrollierenden Unternehmensführung selber beteiligt. Dadurch können sie ihrer Kontrollfunktion nicht mehr effektiv nachkommen. Da den Kantonen bei der Regelung der Unvereinbarkeiten ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt, steht es in ihrem Belieben, diese rechtspolitische Forderung umzusetzen. Es ist aber zu hoffen, dass sie den Interessenkonflikten und Problemlagen, die sich aus der Doppelstellung von Parlamentsmandat und Verwaltungsratsmandat in öffentlichen Unternehmen ergeben können, in Zukunft noch mehr Beachtung schenken werden.

Zitierte Literatur

- BEELER WERNER, Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen, Diss. Zürich, Zürich 1983.
- LIENHARD ANDREAS, Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, Bern 2009, S. 43–77.
- LÜTHI RUTH, Kommentar zu Art. 144 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, S. 2270–2276.
- MAGRO ENRICO, Interessenvertretung des Gemeinwens im Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft unter Berücksichtigung anderer Körperschaftsformen, Diss. Zürich, Zürich 1999.
- MÜLLER GEORG, Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 110 (2009), S. 473–498.
- POLTIER ETIENNE, Les entreprises d'économie mixte, Etude de droit Suisse et de droit comparé, Diss. Lausanne, Genf 1983.
- SÄGESSER THOMAS, Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie die Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2/2007, S. 23–26.
- SCHEDLER KUNO/MÜLLER ROLAND/SONDEREGGER ROGER W., Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, *Public Corporate Governance für die Praxis*, 2. Aufl., Bern 2013.
- SCHINDLER BENJAMIN, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich, Zürich 2002.
- SCHUPPISSER MARKUS, Wirtschaftliche Inkompatibilitäten, Diss. Zürich, Zürich 1976.
- SEILER HANSJÖRG, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Habil. Bern, Bern 1994.
- STÖCKLI ANDREAS, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Diss. Freiburg, Bern 2012.
- VOGEL STEFAN, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Grundprobleme der Verwaltungsorganisation, Rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Habil. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2008. ●



Miliz überlebt dank Vernetzung

Martin Farner, Kantonsrat Zürich
Mitglied des Verkehrsrates

Sämtliche Parlamentsmandate werden in der Schweiz nebenberuflich ausgeübt. Das Milizsystem beruht auf der Vorstellung, dass jeder Bürger und jede Bürgerin zusätzlich zu seiner beruflichen Tätigkeit öffentliche Aufgaben übernehmen kann. Dieses Prinzip ist in einer globalisierten Welt mit immer komplexeren Sachverhalten, die bis auf die Kantons- und Gemeindeebene hinunter weitreichende Entscheidungen verlangen, eine stets wachsende Herausforderung. Zudem stellt sich dem Zeitgeist entsprechend immer auch die Frage von bzw. nach Interessenkollisionen.

Unser Milizsystem ist unter Druck. Die Vor- und Nachteile halten sich noch knapp die Waage, welche sich über alles gesehen Richtung Vorteil neigt. Das Einbringen beruflichen Wissens führt weniger zu visionären, denn zu pragmatischen Lösungen. Ein Parlamentsmandat mit Einsitz in einer Kommission bindet selbst auf kantonaler Ebene ca. 30 bis 40% Arbeitszeit. Die Aufgaben werden anspruchsvoller, komplexer und verlangen eine vertiefte Auseinandersetzung. Die zunehmend globalisierte Arbeitswelt und die neuen Kommunikationsmittel verwischen die einst gelebte Grenze zwischen Privatleben, Beruf und Politik immer mehr. Dennoch: Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheiten machen Behördenaufgaben reizvoll – trotz Mehrfachbelastung. Parlamentsmandate bringen in aller Regel Zusatzaufgaben und Einsitz in Organisati-

onen des öffentlichen Lebens. Die Kumulation verschiedener Funktionen birgt aber auch Gefahren. So gilt es, immer genau zu unterscheiden, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt öffentlich gemacht werden dürfen, welche Entscheide allen dienen oder eben nur einer der beteiligten Institutionen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass in allen öffentlichen Funktionen das Wohl der Bürgerinnen und Bürger im Auge behalten werden muss. Dies in jedem Falle zu gewährleisten, ist eine ständige Herausforderung. Interessenkollisionen sind nicht auszuschliessen, daher besteht in vielen Fällen Ausstandspflicht. Dank der konsequent kontrollierten Offenlegungspflicht von ausserparlamentarischen Mandaten in den Parlamentsregistern wird jedoch die zu Recht eingeforderte Transparenz geschaffen.

Fachwissen?

Gewählt werden im Milizsystem Personen aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit im Proport. Bei der Listengestaltung wie auch beim Wähler gibt immer mehr die Persönlichkeit den Ausschlag. Konkretes Fachwissen ist immer noch ein eher nachrangiges Merkmal. Selbst wenn jemand spezifische Kenntnisse mitbringt, ist nicht garantiert, dass er auch von seiner Fraktion in entsprechenden Kommissionen eingesetzt wird. Umgekehrt ist die politische Arbeit, wie es die ehemalige Zürcher Ständerätin Vreni Spörry einmal formuliert hat, «ein Weiterbildungsprogramm».

Die Einführung des Systems der ständigen Kommissionen im Zürcher Kantonsrat und in der Bundesversammlung hat die Spezialisierung der Parlamentsmitglieder

zur Folge. Die ständige Beschäftigung mit einem begrenzten Themenkreis führt automatisch zu mehr Detailkenntnissen und einem nicht zu unterschätzenden Informationsvorsprung, die einem wiederum prädestinieren für weitere Mandate im gleichen Themenkreis. Vertiefte Sachkenntnis kann zu einer Verwischung des politischen Profils führen. Die Gefahr, die Positionen der Verwaltung wenig hinterfragt zu übernehmen ist gegeben, andererseits führt das Verharren in parteipolitischen Schützengräben mitunter zu sachlich nur schwer zu vertretenden Positionen.

Ein Charakteristikum des Milizsystems ist eine starke Vernetzung aller Ebenen des Staatswesens. Gemeinden nehmen ihre Interessen bis auf Bundesstufe wahr – über nationale Parlamentsmitglieder ebenso wie direkt und indirekt über spezifische Verbände.

Interessenvertretung

Eine weitere Konsequenz des Milizsystems ist die Existenz starker Fach-, Dach-, Wirtschafts-, Berufs- und Wissenschaftsverbände, Kultur-, Verkehrs- und Sportverbände, Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Umweltschutzorganisationen und Schutzverbände. Als Wissensträger stellen sie eine unverzichtbare Quelle der Meinungsbildung dar. Ihre Stimme hat Gewicht. Als Lobbyisten schmieden sie Allianzen über Parteigrenzen hinweg.

Verbände bringen die unterschiedlichsten Interessen und Bedürfnisse unter einen Hut. Die 170 (bald nur noch 169) Zürcher Gemeinden z.B. haben unterschiedliche Strukturen und auch unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten. Neben den beiden grossen Städten gibt es 26 Gemeinden, also Städte, mit über 10'000 Einwohnern. Der Grossteil der Gemeinden, nämlich 142, hat weniger als 10'000 Einwohner. Die Zür-

cher Gemeindepräsidenten haben sich zu einem Verband (Gemeindepräsidentenverband, GPV) zusammengeschlossen, um die ganz spezifischen Anliegen der Gemeinden gegenüber dem Kanton zu vertreten. Der Gemeindepräsidentenverband ist föderalistisch organisiert. Jeder der zwölf Bezirke wird in der Regel durch die Präsidentin oder den Präsidenten des jeweiligen Bezirks-Gemeindepräsidentenverbandes vertreten. Gemäss Verbandsstatuten bezweckt der Kantonalverband die Wahrung und Förderung der gemeinsamen Interessen der zürcherischen Gemeinden und die Behandlung von Fragen der Gemeindeorganisation und Gemeindeverwaltung. Es wird Wert darauf gelegt, dass der Verband klare politische Statements abgibt, die die Kernanliegen der Gemeinden betreffen.

Der Gemeindepräsidentenverband beteiligt sich an Vernehmlassungen, die Mitglieder seines Leitenden Ausschusses werden von der Regierung in beratende Kommissionen berufen und sie haben ex officio Einsitz in weitere kantonale Gremien wie etwa dem Zürcher Verkehrsrat.

Persönliche Erfahrungen

Persönlich bin ich seit mehr als 20 Jahren politisch tätig, zunächst als Gemeinderat, seit 1997 als Gemeindepräsident von Oberstammheim im Weinland. Als ich dieses Amt antrat, habe ich mir nicht träumen lassen, wie viele zusätzliche Mandate sich über die Zeit ansammeln würden. Die moderne Gesellschaft stellt für die Gemeinden eine grosse Herausforderung dar. Insbesondere kleinere Gemeinden stossen an ihre Leistungsgrenzen. Die Lösung ist in verstärkter regionaler Zusammenarbeit zu suchen. Eine etablierte Form ist der Bezirks-Gemeindepräsidentenverband. Als Präsident dieses Verbandes vertritt man den Bezirk «auto-

matisch» im Leitenden Ausschuss des kantonalen Gemeindepräsidentenverbandes.

Die Aufgaben, welche die Gemeinden zu erfüllen haben, sind in hohem Masse abhängig von Gesetzen, die auf Bundesebene resp. im Zürcher Kantonsrat verabschiedet werden, in welchem ich seit 2008 mitwirken darf. Die Arbeit im Kantonsrat führt einerseits zur Erweiterung des Horizontes über die eigene Gemeinde bzw. Region hinaus, andererseits kann ich jederzeit aus dem Vollen schöpfen, wenn es darum geht, die konkreten Umsetzungsprobleme in der Diskussion mit Regierung und Verwaltung geltend zu machen.

Im Verkehrsrat des Zürcher Verkehrsverbunds vertrete ich zusammen mit zwei Kollegen den Gemeindepräsidentenverband. Im Rahmen des vom Kantonsrat bewilligten Rahmenkredits ist der Verkehrsrat verantwortlich für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur. Der Verkehrsrat entscheidet grundsätzlich in allen die Tätigkeit des Verkehrsverbundes betreffenden Geschäften, die nicht ausdrücklich dem Regierungsrat oder einer seiner Direktionen vorbehalten sind.

Die Tätigkeit des Verkehrsrates zeigt sehr deutlich, wie eng heute die drei Staatsebenen miteinander verknüpft sind, wie stark sich Planung und Finanzierung überlagern. Im Februar 2014 wurde über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) abgestimmt. Mit dem Entscheid des eidgenössischen Parlaments, die Kantonsbeiträge im Zusammenhang mit FABI aufgrund der Personen-Km/Zugs-Km im Regionalverkehr (anstatt Finanzierung der Publikumsanlagen durch Kantone) zu berechnen, muss im Kanton Zürich neu mit einer deutlich höheren Nettomehrbelastung (zusätzlich bis 50 Mio. Franken) gerechnet werden als in der Finanzplanung

des Kantons eingestellt. Die Inkraftsetzung von FABI wird voraussichtlich bereits 2016 erfolgen. In der Fondsplanung des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans des Kantons Zürich (KEF) ist eine Nettomehrbelastung von knapp über 40 Mio. Franken ab 2017 eingestellt. Die genauen Auswirkungen von FABI werden im nächsten KEF (im Herbst 2014 für die Jahre 2015–2018) abgebildet werden müssen. Auch hier werden die genauen Kenntnisse der Finanzlage des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) durch die Einsitznahme im Verkehrsrat wertvoll sein. Der Verkehrsrat ist auch verantwortlich für die Geschäfts- und Haushaltsführung des Verkehrsverbundes. Da der jeweilige Rahmenkredit vom Kantonsrat verabschiedet werden muss, ergeben sich für mich Überschneidungen und potentielle Interessenskonflikte.

Im Rahmen der Budgetdiskussionen im Kantonsrat werden immer wieder Möglichkeiten gesucht, Kosten zu senken und staatliche Beiträge zu kürzen. So steht auch hin und wieder der Eigenfinanzierungsgrad des ZVV zur Diskussion. Meine vertiefte Einsicht in den Haushalt des Verkehrsverbundes erlaubt mir im Gegensatz zu meinen Kantonsratskolleginnen und -kollegen ein fundierteres Urteil darüber, ob z.B. ein höherer Eigenfinanzierungsgrad durch noch stärkere Tarifierhöhungen zweckmässig ist. Bei der Abwägung der verschiedenen Interessenlagen – hier die Kantonsfinanzen, dort der Auftrag des ZVV – gilt es, beide Interessen unter einen Hut zu bringen.

In der KEF-Planung sind aktuell innerhalb von 4 Jahren (2015–2018) drei Tarifaufschläge vorgesehen. Für die Jahre 2015 und 2016 sind Preiserhöhungen von je 2,5%, also total 5%, vorgesehen. Ein weiterer Tarifaufschlag soll im Jahr 2018 vorgesehen werden. Preiserhöhungen im Umfang von 2–3% werden vom Markt in der Regel gut aufgenommen und führen unmittelbar

und vollumfänglich zu Mehrerträgen (also: 2,5% Preiserhöhung führen zu 2,5% Mehrerträgen). Bei höheren Aufschlägen, wie man sie sich aus Sicht der Kantonsfinanzen wünschen könnte, reagiert jedoch nicht nur der Markt, sondern auch der Preisüberwacher, was nicht allen Kantonsratskollegen in gleichem Masse klar ist.

Im Falle von divergierenden Meinungen zum ZVV in meiner Kantonsratsfraktion gilt es, die Detailkenntnisse aus meiner Tätigkeit im Verkehrsrat in überzeugende Argumente umzumünzen und die Haltung der Fraktion entsprechend zu beeinflussen, denn das Mandat im Verkehrsrat ist in diesem Falle höher zu gewichten als eine Parteimeinung. Tatsächlich ist es mir auch schon gelungen, die Meinungsbildung in der Fraktion in einer konkreten Sachfrage auf diese Weise zu kippen. Grundsätzlich lege ich solche politischen Konflikte aber offen und trete allenfalls auch in den Austausch.

Lokaltermin

Die Verknüpfung von vertieften Ortskenntnissen und der Vertrautheit mit den Bedürfnissen der Region mit entsprechender Dossier- und Sachkenntnis auf übergeordneter Ebene ist insbesondere in Verkehrsfragen sehr wertvoll. Zwei eher regionale Themen, in welchem sich das Verkehrsrats- und das Kantonsratsmandat eng berührten, waren die vorgesehene Schliessung der Haltestelle beim Schloss Laufen (Rheinfall) und die Verdichtung des ZVV-Angebotes von Winterthur ins Stammetal.

Haltestelle Schloss Laufen

Bei der Haltestelle Schloss Laufen beteiligte ich mich an der Einreichung eines Postulates von Kollegen aus der Region. Wir haben den Regierungsrat gebeten, auf

die mit Regierungsratsbeschluss angekündigte Aufhebung der Haltestelle Rheinfall (Schloss Laufen), die Streichung aus dem Richtplan und die entsprechende Kürzung des Rahmenkredits für die Beteiligung des Staates am Ausbau von SBB-Anlagen zu verzichten. Der Regierungsrat wurde beauftragt, Alternativen zur Aufhebung zu prüfen und dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen. Dank unserer Ortskenntnisse waren wir in der Lage, konkrete Alternativen zur Prüfung vorzuschlagen.

Diese drei Varianten waren:

1. Sanierung der bestehenden Haltestelle direkt unterhalb des Schlosses, Verlängerung der Perronanlagen auf 200 m, Verzicht auf die aus technischen Gründen (zu enger Kurvenradius) nicht realisierbare Erhöhung der Perronkante auf 50 cm = Variante «Bahn romantisch».

2. Verlegung der Haltestelle um rund 100 m nach Süden, behindertengerechter Ausbau auf der Kurven-Innenseite mit Perronhöhe 50 cm, direkter rollstuhlgängiger Zugang zum Empfangsgebäude Schloss Laufen = Variante «Bahn für alle».

3. Erschliessung der Tourismusanlagen auf der Zürcher Seite des Rheinfalls mit ganzjährigen Busverbindungen an allen Wochentagen, insbesondere aber mit verdichtetem Fahrplan am Wochenende = Variante «Bus, aber durchgehend».

Die fundierte Analyse unserer Forderungen durch die Fachleute des ZVV und deren Beratung in der zuständigen Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt führte zu einem erfreulichen Ergebnis. Der Kantonsrat hat schliesslich eine Variante verabschiedet, welche den Spagat zwischen den Bundesvorschriften, dem technisch Machbaren und dem wirtschaftlich Vertretbaren macht. Beschlossen wurde eine Perronverlängerung um 40 m mit einer Kantenhöhe von 35 cm. Dies kann als verhältnismässig im Sinne des Behinderten-Gleichstellungs-

gesetzes beurteilt werden, wenn eine Kombination mit einem behindertengerechten Busangebot zum Schloss Laufen erfolgt. Mit der bestehenden Busverbindung kann es auch von Rollstuhlfahrenden spontan und autonom erreicht werden und mit der Einführung eines Sonntagsangebots mit dem Bus wird die Erreichbarkeit an allen Tagen sichergestellt.

Besseres öV-Angebot

Eine Verdichtung des ZVV-Angebotes von Winterthur ins Stammetal bedingt einen entsprechenden Beschluss des Verkehrsrates, welcher auch für die Fahrplangestaltung zuständig ist, und hat Folgen für die Gemeinden, denn deren ordentliche paritätische ZVV-Beiträge steigen.

Als Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes des Bezirks Andelfingen war mir bestens bekannt, dass die Gemeinden entlang der S29 eine schnellstmögliche Planung und Realisierung des verdichteten Fahrplanes auf der S29 am Morgen von 6.00–9.00 Uhr in Lastrichtung Winterthur und am Abend zwischen 17.00–19.00 Uhr in Lastrichtung Stein am Rhein wünschen. Eine Wartezeit für einen integralen Halbstundentakt der S29 von rund 10 Jahren bis zur Realisierung der 4. Teilergänzung der Zürcher S-Bahn wurde als klar zu lang (Einführung erst 2018) eingestuft.

Mir war aber bekannt, dass die Kantone Zürich und Thurgau mit den SBB über mögliche Teilschritte berieten. Eine Studie des ZVV zeigte eine Möglichkeit zusätzlicher Züge am Morgen und am Abend während der Pendlerströme auf. Eine Einführung gemäss Studie wäre bereits in kurzer Zeit möglich (Fahrplan 2012). Ich konnte mich infolgedessen auf beiden Ebenen, sowohl im Verkehrsrat wie auch im Bezirks-Gemeindepräsidentenverband, für diese

Verbesserung des öV-Angebotes in meiner peripheren Region einsetzen.

Die beiden Beispiele zeigen, wie es gelingen kann, zu pragmatischen und zweckdienlichen Lösungen dank des Wissensvorsprungs zu kommen, der sich aus den verschiedenen öffentlichen Funktionen ergibt.

Fazit

Die Mehrfachbelastung durch verschiedene Mandate im selben Themenkreis wird «aufgewogen» durch Effizienzgewinne dank vertiefter Einsicht in die spezifischen Dossiers. Dank solchen Vernetzungen kann Politik im Milizsystem weiter funktionieren. Latente Interessenkonflikte sind durchaus vorhanden und können einerseits dank der Offenlegungspflicht, andererseits durch Ausstandsregelungen minimiert, jedoch nicht ganz vermieden werden. In aller Regel führt die Kumulation verschiedener Mandate jedoch zu pragmatischen Lösungen, die so typisch sind für unser Land. ●



Réflexions sur la fonction d'administrateur de personnes morales

Michel Losey

Député au Grand Conseil du canton de Fribourg

Avant de vous parler de mon engagement en tant qu'administrateur dans le conseil d'administration de groupe E, je tiens à vous présenter la société.

Groupe E est le numéro un de la distribution d'électricité en Suisse romande. L'entreprise, dessert directement ou indirectement une population de près d'un demi-million de personnes dans les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Vaud et Berne. Elle fournit également de l'électricité à 11 partenaires-distributeurs. Groupe E distribue chaque année près de trois térawattheures. Onze centrales hydroélectriques, huit barrages et trois centrales thermiques produisent le 45 % de cette électricité. Le solde est acheté sur le marché. Groupe E occupent 1'343 personnes, dont 159 apprentis. Le capital-actions de la société est détenu à raison de 78 % par le canton de Fribourg 10 % de ce capital est détenu par une autre société électrique soit les BKW (forces motrices bernoises). Le canton de Neuchâtel est également actionnaire d'une partie du capital-actions de groupe E. Avec cette structure de l'actionnariat le conseil d'administration est composé de 13 membres issus de différents milieux économiques ainsi que des représentants de différentes tendances politiques cantonales. Un représentant du personnel siège au sein du conseil d'administration. Trois députés

des Grands Conseils fribourgeois et neuchâtois font partie du conseil d'administration mais également des Conseillers d'Etat des cantons de Fribourg et de Neuchâtel et finalement un Conseiller aux Etats. Ce n'est pas le Grand Conseil qui nous recommande auprès de l'assemblée des actionnaires mais c'est bel et bien l'Etat de Fribourg ainsi que l'Etat de Neuchâtel en tant qu'actionnaires qui désignent leurs représentants. Ces représentants sont proposés à l'assemblée des actionnaires et en finalité c'est l'assemblée des actionnaires qui désigne les membres du conseil d'administration pour une durée de 3 ans. Le Code Suisse de Bonne Pratique (CSBP) mentionne que la composition du conseil d'administration doit être équilibrée. Celui-ci doit être aussi restreint que possible pour favoriser une formation de décision rapide et assez large pour que ses membres puissent intégrer en son sein l'expérience et les connaissances qu'ils ont acquise dans différents domaines et qu'ils puissent se répartir les fonctions de direction et de contrôle.

Le conseil d'administration est composé de personnes dotées des aptitudes nécessaires pour garantir la formation de décision dans le cadre d'un échange de vues critiques avec la direction. Pourquoi avoir une représentation politique au sein de ce conseil d'administration. Personnellement j'estime qu'il y a plusieurs justifications à cette représentation. La raison principale réside dans le fait que la distribution d'électricité est un besoin que je qualifierais de besoin de première nécessité au même titre que l'eau. L'électricité est un besoin vital pour chaque citoyen qui est

en même temps un consommateur. La société électrique disposant d'une concession est autorisée à exercer son activité sur une aire de desserte bien définie. La loi du 11 septembre 2003 du canton de Fribourg sur l'approvisionnement en énergie électrique définit très clairement les objectifs des sociétés actives sur le territoire cantonal. Il est mentionné particulièrement ceci : Les réseaux de distribution sont considérés comme cas d'utilité publique au sens de la loi sur l'expropriation. Tout consommateur final doit pouvoir être approvisionné en énergie électrique. Les réseaux de distribution d'énergie électrique doivent être sûrs, fiables, performants et économiques. Les différences de prix d'approvisionnement entre les entreprises d'approvisionnement ne doivent pas être excessives.

En résumé cela signifie que l'électricité doit être accessible à tous et pour tous et surtout sur l'ensemble du territoire attribué à groupe E et ceci de manière équilibrée et cohérente aussi bien dans le tissu urbain que dans le tissu rural. Les représentants des différents milieux politiques présents dans le conseil d'administration sont en quelque sorte les gardiens du respect de ces droits fondamentaux. Vouloir laisser la stratégie de l'entreprise uniquement aux mains de professionnels de la branche électrique ainsi qu'aux professionnels de l'économie, c'est ignorer les éléments que je vous ai énuméré préalablement sur le Code Suisse de Bonne Pratique. Il est important voire indispensable que la sensibilité et les besoins de la base soient reportés au sein de ce conseil. L'échange de points de vue avec les différents milieux représentés au sein du conseil d'administration amène à des discussions intéressantes et constructives. Les décisions que nous prenons en sortent renforcées et légitimées. L'organe opérationnel de la société peut s'appuyer pleinement sur les choix stratégiques qui

ont été validés. Cette structure du conseil a fait ses preuves à plus d'une reprise et ne saurait être remise en question. Être membre d'un conseil d'administration n'est pas une tâche facile. Il ne suffit pas d'être présent lors des séances du conseil pour avoir la conscience tranquille et touché un jeton de présence pour avoir été disponible un certain nombre de fois par année. Non les tâches et les devoirs d'un membre du conseil d'administration sont vastes et dépendent notamment de l'article 716a du CO qui mentionne ceci :

1. Exercer la haute direction de la société et établir les instructions nécessaires ;
2. Fixer l'organisation ;
3. Fixer les principes de la comptabilité et du contrôle financier ;
4. Nommer et révoquer les personnes chargées de la gestion et de la représentation ;
5. Exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les statuts, les règlements et instructions données ;
6. Etablir le rapport de gestion, préparer l'assemblée générale et exécuter ses décisions ;
7. Informer le juge en cas de surendettement (art. CO 725).

L'administrateur a des devoirs intangibles qui sont de différents ordres comme notamment la présence au séance du conseil d'administration avec une préparation préalable des différents points mis à l'ordre du jour. Agir en faveur des intérêts supérieurs de l'entreprise. Disposer d'un esprit critique, capable de penser de manière large et ouverte.

Pour respecter ces différences exigences il est important de disposer d'une base de compétences et de connaissances particulières dans la branche à laquelle la société

déploie ses activités en plus des aspects de stratégies et de finances indispensables à l'exercice de cette fonction. Pour rester à la hauteur des attentes de la société une formation continue dans différents domaines est indispensable. La fonction d'administrateur se professionnalise de plus en plus y compris pour le milicien que je suis. Il est évident que l'engagement au sein de ce conseil d'administration est rémunéré. Cette rémunération est déterminée en fonction de différents paramètres propre à la société. La rémunération globale des membres du conseil d'administration est toujours publiée dans le rapport annuel. Après plusieurs années d'expérience au sein de ce conseil d'administration je peux vous dire que je suis convaincu que le système appliqué chez groupe E est très bon voir même excellent.

Je retire de cette expérience une grande satisfaction personnelle. Celle-ci se traduit par une activité variée et exigeante, mais avec un sentiment de services rendus pour le pour le bien de la communauté publique en général. Je pense que pour exercer une activité au sein d'un conseil d'administration, celà nous oblige de devoir toujours se réinventer pour rester attentif et aguerris afin de garder toujours un esprit critique mais positif.

Je terminerai ma réflexion sur la fonction d'administrateur de personnes morales par cette maxime née d'un poète et peintre libanais *Khalil Gibran* qui dit « *Vous donnez peu lorsque vous donnez de vos biens. C'est lorsque vous donnez de vous-même que vous donnez vraiment* ».

Cette maxime est le fil conducteur dans mes différentes activités professionnelles et politiques de tous les jours. Cette pensée me permet d'avancer dans la vie avec satisfaction et avec le sentiment du devoir accompli au mieux de ma conscience.

Je vous remercie de m'avoir donné la possibilité de m'exprimer sur ce sujet en tant que député du Grand Conseil Fribourgeois et administrateur au sein du conseil d'administration de groupe E. ●



Politische Vertretungen im Verwaltungsrat von staatlichen Betrieben – sinnvoll, überholt oder gar gefährlich?

Markus Ith
Grossrat Kanton Freiburg
VR-Mitglied Freiburger Kantonalbank

Diese Thematik rückt immer mehr in den Fokus der Medien und wirft damit auch in den politischen Kreisen Fragen auf. In den vergangenen Wochen und Monaten häuften sich die Berichte und Ereignisse rund um VR-Mandate von Politikern im Amt in staatseigenen oder staatsnahen Betrieben. Zwar drehte es sich dabei primär um die Entschädigungen, respektive um die Rückzahlung oder nicht der erhaltenen Sitzungsgelder und Vergütungen. Dennoch kommt in vielen Kantonen vermehrt die Frage nach der richtigen Zusammensetzung von Verwaltungsräten auf. Dieser Frage oder vielmehr den einzelnen Aspekten, Vor- und Nachteilen möchte ich im Folgenden nachgehen. Dabei betone ich bereits jetzt, dass es sich dabei um meine rein persönliche Meinung handelt und sich jede Situation und jede Sachlage sehr stark von der anderen unterscheidet, weshalb eine pauschale Meinung schon zum Vornherein sehr riskant ist.

1. Was macht ein Verwaltungsrat?

Bevor ich mich mit der eigentlichen Fragestellung befassen will, scheint es mir angebracht, den Sinn und Zweck sowie

die Aufgaben eines Verwaltungsrates ganz kurz und in keinem Fall abschliessend zu beleuchten. Es ist meiner Meinung nach entscheidend, diese Grundinformationen zu haben, um später meine Schlussfolgerungen zu verstehen, welche sich sehr stark von diesen Aufgaben ableiten.

Die Mitglieder eines Verwaltungsrates sind nach dem geltenden Gesetz das leitende Organ einer Unternehmung, welches die Oberaufsicht über alle Tätigkeiten des Betriebes hat. Dies gilt sowohl für börsennotierte Aktiengesellschaften, wie auch für entsprechend organisierte Firmen des öffentlichen Rechts. In dieser Funktion soll das Mitglied aber nicht in die operative Führung eingreifen, sondern die strategischen Leitlinien für den Betrieb festlegen. Ganz wichtig ist ausserdem, dass jedes Mitglied des Verwaltungsrates nicht seine eigenen Interessen verfolgt, sondern diejenigen der Unternehmung an die oberste Stelle seiner Überlegungen und seines Handelns platziert. Der Fokus seines oder ihres Handelns liegt demnach ganz klar in der bestmöglichen strategischen Ausrichtung der Firma, für welche er oder sie im Verwaltungsrat Einsitz nimmt.

Nebst diesen allgemein gültigen Voraussetzungen und Bedingungen gibt es in einigen Branchen noch zusätzliche Vorgaben, beispielsweise die FINMA bei den Banken und Versicherungen, welche weitere, unmissverständliche Anforderungsprofile für Verwaltungsratsmitglieder aufstellen. Diese sind demnach genauso einzuhalten, wie allgemein die Anforderungen an die Kom-

petenzen und das Fachwissen, welches ein VR-Mitglied mitzubringen hat. Es zeigt sich bereits hier deutlich, dass eine rein politische Sichtweise über den Sinn und Unsinn von Politikern in Verwaltungsräten zu kurz greift. Es ist vielmehr die Gesamtsicht und die Zusammensetzung als solches, welche einen Einfluss haben. Eine Sachlage, bei der es keine Rolle spielt, ob jemand ein politisches Amt bekleidet oder nicht. Genau so wenig qualifiziert die Tatsache politisch aktiv zu sein eine Person per se als guten und geeigneten Verwaltungsrat.

2. Die Mitsprache der Eigentümer

Ein Verwaltungsrat hat somit nicht nur die vorgängig erwähnten Grundvoraussetzungen zu erfüllen, sondern er ist immer auch in einer gewissen Weise mitverantwortlich, die Interessen der Eigentümerschaft in seine Überlegungen mit einzubeziehen. Bei privatwirtschaftlich organisierten Aktiengesellschaften ist es nicht unüblich, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates auch Aktionäre sein müssen, um überhaupt gewählt werden zu können. Damit wird nicht nur die Verbundenheit zum Betrieb, sondern auch die Verantwortung gegenüber den anderen Aktionären, sprich Eigentümern gesucht und manifestiert.

Wenn man nun isoliert diese Eigentümersicht betrachtet, erscheint es quasi als normal, dass die politischen Instanzen, in den meisten Fällen die Regierung und das Parlament, angemessen oder gar ausschliesslich in den Verwaltungsräten der Betriebe, welche ganz oder zur Mehrheit im Besitz der Kantone sind, vertreten sind. Persönlich teile ich diese Meinung und erachte es im Gegenteil als einen Vorteil, diese nahe Beziehung zu pflegen, um insbesondere in kritischen Situationen die Zusammenarbeit mit der Politik ohne Schnittstellen optimal

zu gestalten. Inwieweit dies nun betreffend Anzahl als Mehrheit oder gar ausschliesslich praktiziert werden soll, erscheint mir isoliert betrachtet als zweitrangig.

Selbstverständlich kann man durchaus kritisieren, dass ja nie der Kanton der Eigentümer der jeweiligen Firma ist, sondern vielmehr seine Bürgerinnen und Bürger, in anderen Worten seine Steuerzahler. Ich erachte dies aber als zu weit gegriffen, da auch das Verständnis der Bevölkerung hier wohl zu arg strapaziert würde. Und ob dann bei der Bildung eines Verwaltungsrates, welcher aus Bürgerinnen und Bürgern zusammengesetzt ist, die notwendige Objektivität und Gesamtsicht möglich ist, wage ich zu bezweifeln. Daher erscheint aus dieser Sicht eine Zusammensetzung aus Mitgliedern der Exekutive und der Legislative als die logische Folge, verkörpern diese doch die Vertretung der Bevölkerung in den politischen Instanzen.

3. Kompetenzen und Fachwissen

Die zentralen Kriterien bei der Bildung und der Wahl der Mitglieder in einen Verwaltungsrat sind aber unbestrittenermassen immer wieder ihr Fachwissen und ihre Kompetenzen, sowie die gewonnene Berufserfahrung.

Inwieweit alle Mitglieder eines VR, die für die Branche notwendigen Kompetenzen und das Fachwissen aufweisen müssen, ist aber eine sehr heikle Frage, bei welcher sich auch Fachleute nicht immer ganz einig sind. Wie jedoch eingangs erwähnt, bestehen für gewisse Wirtschaftsbereiche hier bereits heute sehr strenge Vorgaben und es ist nicht ausgeschlossen, dass sich dies auch auf andere Branchen ausweiten könnte.

Persönlich bin ich auch eher der Meinung, dass ein gewisses Fachwissen für die Ar-

beit als Verwaltungsrat durchaus nützlich und hilfreich ist. Ich wehre mich hingegen gegen die Meinung, dass zum Beispiel in einem Verwaltungsrat von einem Kantonsparlament nur Mediziner oder in einem Bankparlament nur Bankiers sitzen sollen. Ein solch einseitig zusammengesetztes Gremium birgt für mich dann schon mehr Gefahren als Vorteile. Nach meinem Dafürhalten ist vielmehr eine gesunde Mischung aus Menschen mit verschiedenen Kompetenzen und Lebenserfahrungen für die Arbeit in einem VR fruchtbar. Das Verständnis für das Führen einer Unternehmung und die Sensibilität, die Anliegen der Unternehmung mit denjenigen der Mitarbeiter zu vereinen, erscheinen mir wichtiger, und sind in jeder Branche zu erarbeiten und auch in jeder anderen Branche einbringbar.

Stellt man nun diese Kompetenzfrage wieder in den Zusammenhang mit der politischen Besetzung der VR, so lässt sich nicht abstreiten, dass es teilweise zu Situationen kommen kann, in welchen eine entsprechend geschulte, ausgebildete und mit den gewünschten Erfahrungen ausgestattete Person nicht vorhanden ist. Es wird mit anderen Worten also schwierig, im begrenzten Kreis von Mandatsträgern alle gewünschten Profile zu finden. In den zahlenmässig kleiner zusammengesetzten Regierungen ist dies noch krasser als in den Parlamenten. Kommt erschwerend hinzu, dass der Regierungsvertreter in einem VR noch im optimalen Fall der Vorsteher des entsprechenden Departementes sein sollte, sofern dies vom Gesetzgeber überhaupt zugelassen wird. Das System stösst hier also an seine natürlichen Grenzen und ich verstehe hier die Stimmen, welche verlangen, dass in solchen Fällen vom Prinzip der politischen Vertretung, welche primär aus Sicht der Eigentumsverhältnisse als sinnvoll erachtet wird, abgewichen wird, um das Interesse der Unternehmung zu wahren.

Hier wäre dann eine pragmatische und flexible Bestimmung der wählbaren Personen durchaus von Vorteil. Mit anderen Worten müsste in diesen angesprochenen Fällen die Politik, sprich die Eigentümer, im Interesse der gewünschten Profile über den Tellerrand hinausschauen und akzeptieren, dass der Personenkreis für potentielle VR-Mitglieder erweitert wird.

Im Gesamten betrachtet gehe ich aber immer noch davon aus, dass die entsprechenden Leute mit dem entsprechenden Wissensrucksack über alle Parteifarben hinweg innerhalb eines Parlamentes gefunden werden können.

4. Politische Ränkespiele und Partikularinteressen

Können wir bis dahin sagen, dass die Zusammensetzung eines VR durch Vertreter der Politik nicht nur nachvollziehbar ist und befürwortet werden kann, so stösst das System spätestens bei der Frage nach der eigentlichen politischen Zusammensetzung an seine Grenzen.

Dabei spreche ich nicht nur von der parteipolitischen Zusammensetzung. Diese kann durch Abmachungen oder auch rein arithmetisch anzahlmässig noch relativ einfach geklärt werden. Sondern vielmehr spreche ich auch noch von der Vertretung der Regionen in einem solchen VR und gerade in meinem Kanton auch noch von der Sprache. Auch diese beiden Aspekte könnte man noch rein rechnerisch oder zumindest relativ plausibel abhandeln. Doch es ist die Kumulation all dieser Faktoren, welche dann die Wahl der einzelnen Mitglieder als sehr schwierig herauskommen lässt. Je nach Verwaltungsrat muss nun also die Zusammensetzung so erreicht werden, dass sowohl Wissen und Kompetenz vorhanden sind, und zusätzlich auch noch alle politischen Parteien, alle Regionen und jede

Sprache gebührend vertreten sind. Ein Ding der Unmöglichkeit? Die Quadratur des Zirkels?

Manchmal erscheint es tatsächlich so, dass der Anspruch, alle Anforderungen und Ansprüche unter einen Hut bringen zu wollen, schier unmöglich ist. Hier entscheidet sich alsdann, wie gesund das Parlament ist, respektive wie transparent und ehrlich die einzelnen Gruppierungen untereinander arbeiten. Ist eine Bereitschaft vorhanden, die Ämter nach bestem Wissen und Gewissen zu verteilen und dabei vielleicht auch einmal zurück zu stehen, um später zum Zuge zu gelangen, so kann das durchaus funktionieren. Leider bewegen wir uns aber hier in Richtung Illusion. Die Realität zeigt vielmehr, dass die politischen Parteien, aber auch die Regionen und Sprachgemeinschaften vehement auf Ihren Besitzansprüchen beharren, was dann zu Zusammensetzungen führen kann, welche nicht dem Wunsch des Gesamtbildes entsprechen.

Definitiv als falsch und nicht förderlich anzuschauen ist hingegen eine Wahl in einen Verwaltungsrat aus rein geografischen oder sprachlichen Gründen. Es sollte vielmehr so sein, dass die gewählten Personen durch ihr Wissen schon mal mehr als eine Sprache sprechen, dadurch auch darüber stehen und für ein gesamtes Kantonsgebiet arbeiten können. In diesem Zusammenhang spielen wohl die gleichen Überlegungen wie bei den politischen Parteien mit und keine Region will untervertreten sein, und auch die sprachliche Minderheit überlässt nur zähneknirschend einen gewonnen Platz der anderssprachigen Mehrheit. Paradoxiertweise kann dies soweit führen, dass die regionalen parteiübergreifenden Interessen mehr Gewicht erlangen als die politischen Interessen, und dies zu ganz eigenständlichem Wahlverhalten führen kann.

Genau diese Problematik und diese politischen Machtspielchen zeigen aber deutlich,

dass insbesondere ein starres und allenfalls noch gesetzlich festgelegtes Wahlprozedere so zu ungewollten Zusammensetzungen eines Verwaltungsrates führen kann. Kommt noch erschwerend hinzu, dass die Medien das Ihrige dazu tun werden, um diese Missstände unmissverständlich und ungeschminkt aufzuzeigen.

So betrachtet könnte man es sich also einfach machen und sich entschliessen, die Verwaltungsräte aus Personen zusammenzustellen, welche kein politisches Mandat ausüben. Weit gefehlt, denn sogleich stellt sich die Frage nach dem Wahlgremium. Wer soll dann diese Personen wählen? Das Parlament oder die Regierung? Und wie verschafft man sich die notwendigen Informationen über einen Kandidaten oder eine Kandidatin? Bei Ratsmitgliedern oder Vertretern der Regierung kann man eigentlich davon ausgehen, dass diese im politischen Alltag bekannt sind. Bei Drittpersonen ist dies nur mässig der Fall und die politische Gesinnung kennt man auch nur vage, was sogleich wieder die Problematik der politischen Ausgewogenheit hervorruft. Eine solche Lösung erscheint also meiner Meinung nach nur auf den ersten Blick als das Ei des Kolumbus. Doch was nun?

5. Fazit

Gut schweizerisch schlage ich einen Kompromiss vor. Man soll das Eine tun und das Andere nicht lassen.

Ich finde es sehr wichtig, dass gerade in staatseigenen Betrieben, aber auch in den staatsnahen Unternehmungen die Nähe zum Eigentümer und dessen Vertretung im Verwaltungsrat gewährleistet ist. Demnach drängt sich eine Vertretung der Regierung als primärer Repräsentant des Eigentümers im obersten Führungsorgan auf. Nebenbei erwähnt sollte dabei aber unbedingt vermieden werden, dass dieser Regierungs-

vertreter auch gleich noch das Präsidium des Verwaltungsrates übernimmt, kann dies doch über kurz oder lang zu Interessenskonflikten führen. Dies ist aber eine andere Geschichte, auf welche ich in diesem Artikel gar nicht eingehen kann. Dass wie schon erwähnt durch diese Vorgabe möglicherweise bereits ein Mitglied bestimmt wird, welches nicht unbedingt dem Wunschprofil entspricht, ist eine Konzession, welche meiner Meinung nach akzeptiert werden muss.

Danach sollen meiner Meinung nach weitere Personen aus dem Parlament als Mitglieder bestimmt werden, um auch die Sicht der Legislative, notabene ebenfals Eigentümerin, ins Gremium einzubringen. Dabei sind selbstverständlich die gesetzlich vorgegebenen oder allenfalls selber bestimmten Anforderungsprofile zu berücksichtigen. Hier erscheint es als unabdingbar, dass die Parteien ein gewisses Augenmass nicht verlieren, und sich ihrer Verantwortung gegenüber dem betroffenen Betrieb bewusst sind. Es macht nur wenig Sinn, Personen in einen Verwaltungsrat zu portieren, welche das Rüstzeug nicht oder nur zum Teil erfüllen, da dies dem Gesamtinteresse diametral entgegenläuft.

Falls nun aus diesen beiden Kreisen nicht der gesamte Verwaltungsrat gebildet werden kann, muss die Politik die Grösse zeigen und auch die Flexibilität haben, Drittpersonen aus dem nicht politischen Umfeld zu nominieren. Dass dabei ein gewisser Ausgleich der politischen Färbung, der Regionen und der Sprachkulturen angestrebt werden kann, scheint nicht nur möglich, sondern auch sinnvoll. Es erweitert aber ungemein den Kreis der möglichen Kandidatinnen und Kandidaten und ist in jedem Fall im Interesse der Eigentümerin aber auch im Interesse der Firma. Und gerade hier müsste man wohl ansetzen, um nicht nur die politische Akzeptanz für solche Lö-

sungen herbei zu führen, sondern auch die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, dass dies auch umsetzbar ist. Im Kanton Freiburg ist dies teilweise bereits der Fall, wobei diese Wahl dann auch durch die Regierung vorgenommen wird. Ob dies das richtige Wahlgremium ist, kann durchaus diskutiert werden, ist aber sicherlich ein gangbarer Weg.

Ich komme daher zum Schluss, dass eine Zusammensetzung von Verwaltungsräten mit politischen Mandatsträgern soweit sinnvoll ist, als dass die notwendigen Kompetenzen vereint werden können, sich aber dann eine Ausweitung auf andere Personen aufdrängt, wenn die Profile innerhalb der Mandatsträger nicht auffindbar sind. ●



Erfahrungsbericht als Verwaltungsrat der Glarner Kantonalbank AG und Kantonsspital Glarus AG

Rolf Widmer
Regierungsrat, Dr. oec. HSG

«Der Regierungsrat muss im Verwaltungsrat [der Glarner Kantonalbank AG] vertreten sein.» Dieser Artikel steht im Kantonalbankgesetz und mag angesichts der Corporate-Governance-Diskussion erstaunen. Diese Regelung ist historisch bedingt und zeigt vor allem, dass der Gesetzgeber ganz bewusst eine Vertretung der Glarner Regierung in Führung- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen verlangt.

1. Umdenken aus negativen Erfahrungen in der Vergangenheit

Der Kanton Glarus ist an verschiedenen Unternehmen beteiligt. Wie in anderen Kantonen handelt es sich dabei vorwiegend um Unternehmen aus dem Energiebereich (Xpo, Kraftwerke Linth-Limmern), dem Finanzbereich (Kantonalbank) oder dem Gesundheitsbereich (Kantonsspital). Bis Mitte der 2000er Jahre war es üblich, dass der Regierungsrat in den strategischen Gremien seiner Unternehmen durch das für diesen Bereich zuständige Regierungsratsmitglied vertreten war. In der gleichen Zeit gewann die Corporate Governance an Bedeutung und Beachtung. Der Regierungsrat entschied sich damals zu einer Art «Modellversuch». Bei der Kantonalbank sollte ein

abtretendes Regierungsratsmitglied den Eigner im Verwaltungsrat – damals noch Bankrat – vertreten.

Die gemachten Erfahrungen waren alles andere als zum Vorteil des Kantons. Die Kantonalbank entschied sich just in dieser Zeit für eine expansive Wachstumsstrategie. Die Geschäftsaktivitäten ausserhalb des Kantons wurden massiv intensiviert, damit verbunden war ein – vorübergehender – Anstieg des Gewinns der Bank. Dem Regierungsrat blieb diese Entwicklung nicht verborgen. Das Wachstum zeigte sich in erster Linie bei den Ausleihungen. Diese erhöhten sich im Blankobereich weit über das marktübliche Niveau hinaus mit einer Steigerungsrate, die beim Eigner niemand verstand. Die regelmässige Informations- und Austauschgespräche waren eine Farce. Die vom Regierungsrat geäusserten Bedenken wurden vom Tisch gewischt mit dem Hinweis, dass die Revisionsstelle keine besonderen Bedenken habe und die Expansionspolitik nicht als Risiko erachte. Kritischere Fragen wurden abgeblockt unter Verweis auf das Bankgeheimnis und das Geschäftsgeheimnis der Gesellschaft. Es konnten dem ehemaligen Regierungsratsmitglied als Eignervertreter keine Informationen abgerungen werden, die über den Inhalt der Geschäftsabschlüsse auf Jahres- und Halbjahresbasis hinausgingen.

Die Sache entwickelte sich, wie der Regierungsrat insgeheim befürchtete. Die Bank ging zur Erreichung der Wachstumsziele übermässige Risiken ein. Der Wertberichtigungsbedarf am Ende des Tages war mit

rund 100 Mio. Franken enorm und bewegte sich in proportionaler Betrachtung in etwa auf Niveau des Debakels der UBS, welche bekanntlich die Hilfe des Bundes und der Nationalbank beanspruchte. Der Kanton kam mit einem blauen Auge davon. Auf Geheiss der FINMA – damals noch Eidgenössische Bankenkommission – musste der Kanton das Dotationskapital um einen Drittel respektive 20 Millionen Franken erhöhen. Spätestens jetzt fand ein Umdenken in der Politik statt. Die Corporate-Governance-Diskussion wurde als Modeerscheinung betitelt. Die Politik, insbesondere das Kantonsparlament, forderte die aktive Einsitznahme des Regierungsrates im Verwaltungsrat der Kantonalbank. Das Gesetz wurde geändert und der Regierungsrat verpflichtet, ein Mitglied in das strategische Gremium seiner Anstalt zu entsenden.

2. Principal Agent – Theorie und Moral Hazard Gefahr

Die negativen Erfahrungen wären eigentlich nicht nötig gewesen. Die Wirtschaftswissenschaft liefert genug Gründe und Argumente, weshalb der Eigner in den strategischen Gremien seiner Anstalten und Unternehmen vertreten sein muss. Die Prinzipal-Agent-Theorie untersucht Beziehungen zwischen den beteiligten Partnern, die durch eine asymmetrische Informationsverteilung gekennzeichnet sind. Der eine Partner, der Agent, hat gegenüber dem anderen Partner, dem Prinzipal, einen Informationsvorsprung. Der Prinzipal überträgt Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zur Realisierung seiner Interessen auf den Agenten. Die Handlungen des Agenten beeinflussen daher nicht nur sein eigenes Nutzenniveau, sondern auch das Wohlergehen des Prinzipals. Ziel des Ansatzes ist die Entwicklung eines anreizeffizienten institutionellen Arrangements, das

es dem Prinzipal ermöglicht, den mit einem Informationsvorsprung ausgestatteten Agenten in seinem Sinne handeln zu lassen und somit dessen Handlungsspielräume einzugrenzen. Dies ist unter anderem dann von Relevanz, wenn der Prinzipal das Verhalten des Agenten entweder aufgrund mangelnder Fachkenntnisse nicht beurteilen oder aus praktischen Gründen gar nicht erst beobachten kann. Der Prinzipal kennt das Handlungsergebnis, weiß aber nicht, welcher Anteil daran dem Agenten und welcher exogenen (Umwelt-)Einflüssen zuzuschreiben ist. Aus dieser Informationsasymmetrie resultiert die Gefahr des Moral Hazard (moralisches Risiko bzw. Wagnis), d. h. der Agent kann die Unkenntnis bzw. fehlende Kontrollmöglichkeiten des Prinzipals opportunistisch ausnutzen ohne nachträglich entlarvt zu werden.

Das Bank-Beispiel soll nochmals zur Veranschaulichung dienen. Der Kanton als Prinzipal überträgt der Bank einen Auftrag. Der Leistungsauftrag ist im Gesetz definiert: die Kantonalbank trägt im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft bei, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt. Im Vordergrund stehen dabei kleinere und mittlere Unternehmen, Privatpersonen, die Landwirtschaft und öffentlich-rechtliche Körperschaften. Die Bank orientiert sich an deren Grundbedürfnissen, zu welchen insbesondere das Anlage- und Spargeschäft, das Hypothekar- und Kreditgeschäft sowie der Zahlungsverkehr zählen. Daneben setzt der Prinzipal weitere Parameter, welche die Bank als Agent zu beachten hat. Der Agent hat darüber hinaus andere Ziele, die im Gesetz nicht abgebildet werden (können oder sollen). Wie jedes Unternehmen will auch eine Bank ihren Gewinn maximieren. Der ökonomische

Trade-off zwischen Gewinn und Risiko ist hinlänglich bekannt. Je grösser die Risikobereitschaft ist, desto grösser fällt die Gewinnerwartung aus. Der Kanton als Prinzipal ist aufgrund der asymmetrischen Information nicht in der Lage, die Bank vollständig zu überwachen. Hinzu kommt, dass er mit der Staatsgarantie nichts anderes als eine Rückversicherung für sein eigenes Institut gewährt. Dies setzt extreme Anreize. Die Bank ist geneigt, höhere Risiken einzugehen. Der Kanton haftet schlimmstenfalls subsidiär, für das Vermögen der Kundschaft besteht eben eine Rückversicherung.

Diese Überlegungen sind nicht von theoretischer Natur, sondern in der Praxis leider von hoher Relevanz. Rund ein Drittel aller Kantonalbanken in der Schweiz ist schon in Schieflage geraten. Die Kantone mussten ihren Instituten mit zusätzlichem Kapital unter die Arme greifen, um einen Konkurs abzuwenden. In Einzelfällen wie beispielsweise Solothurn oder Appenzell-Ausserrhodon sind die Kantonalbanken sogar vor dem Ruin gestanden. Die Kantone sahen sich genötigt, ihre Kantonalbanken an Institute der Privatwirtschaft zu verkaufen. Empirisch belegt ist die Theorie auch im Versicherungsbereich. Ökonomen haben unter anderem herausgefunden, dass es bei Gebäuden mit einer staatlichen (Monopol-) Versicherung häufiger brennt als bei solchen der Privatassekuranz.

3. Positive Erfahrungen überwiegen

Der grosse Nutzen einer Einsitznahme von Regierungsräten in den strategischen Organen von Anstalten und Unternehmen ist, das Risiko für den Kanton als Eigner besser überwachen zu können. Das Moral-Hazard-Risiko kann nicht wegbedungen aber dennoch vermindert werden. Aus Erfahrung ist die Sensibilisierung sowohl beim strategi-

schen als auch beim operativen Organ einer Gesellschaft höher, wenn ein Mitglied der Regierung Einsitz nimmt. Diese Erfahrung stellt sich vor allem dann ein, wenn das entsprechende Mitglied die Rolle des «Polizisten» einnimmt. Diese Beschreibung mag zwar hart und irgendwie vielleicht auch ein wenig lächerlich klingen, sie ist jedoch mit Blick auf die Prinzipal-Agent Theorie respektive auf das mögliche Moral-Hazard-Verhalten essentiell. Es ist eine Illusion zu glauben, die Interessen des Kantons als Eigner würden auch ohne Behördenmitglieder angemessen berücksichtigt. Das ist auch nicht die Aufgabe des Verwaltungsrates eines Unternehmens, was später bei den Sorgfalts- und Treuepflichten noch thematisiert wird. Die übrigen Verwaltungsräte oder Mitglieder der Aufsichtskommission nehmen – zu Recht – die Perspektive des Unternehmens ein. Die Interessen der öffentlichen Hand als Eigner und des Unternehmens selbst sind nicht immer deckungsgleich. Oftmals muss das Gemeinwesen über sein Unternehmen einen gesetzlichen Auftrag umsetzen. Im Vordergrund stehen also ein öffentliches Interesse resp. rechtliche Überlegungen. Das Unternehmen resp. die Anstalt orientiert sich dagegen eher an betriebswirtschaftlichen Aspekten. Während der Eigentümer eher an einer längerfristigen (stabilen und gesunden) Entwicklung seines Unternehmens interessiert sein sollte, dominiert bei Management und Verwaltungsrat häufig eine kurz- und mittelfristige Perspektive. Dies hängt oftmals mit der Compensation zusammen. Wenn die Belohnung sich an kurzfristigen Resultaten orientiert, hat der Eignervertreter gelegentlich einen schwierigen Stand.

Eine weitere Erfahrung ist, dass die Einsitznahme durch eine Person des Regierungsrates erfolgen sollte, welche im Dossier resp. in der Branche, in welcher die öffentliche Unternehmung tätig ist, sattel-

fest sein muss. Es bringt nichts, den Bildungsdirektor oder die Bildungsdirektorin in den Verwaltungsrat einer Kantonalbank zu schicken, wenn dieser/diese sich in der Finanzbranche resp. Finanzwelt nicht heimisch fühlt. Man neigt (gelegentlich) dazu, unter dem Argument der «potenziellen Interessenskollision» einen Vertreter des Regierungsrates zu entsenden, welcher den Eindruck der Unabhängigkeit vermittelt. Dies ist ohnehin schwierig, beispielsweise erachtet der Regulator (FINMA) bei einer Kantonalbank alle Vertreter des Regierungsrates als «nicht unabhängig». Dieser Gefahr muss auf einer anderen Ebene begegnet werden. Es ist sehr wichtig, dass sich der Eignervertreter nicht in operative Belange einmischt. Das ist auch nicht seine Aufgabe. Er hat sich um strategische Belange zu kümmern. Dort sollte idealerweise sichergestellt sein, dass sich die Interessen von Unternehmung und Kanton decken. In diesem Fall sinkt die Wahrscheinlichkeit respektive die Gefahr einer Interessenskollision. Selbstverständlich ist das nicht in allen Fällen möglich. Das Phänomen betrifft jedoch auch die Privatwirtschaft. Die Interessen des Aktionariates müssen sich nicht immer und vollständig decken mit denjenigen der strategischen und operativen Organe der Gesellschaft. Ein Alleinaktionär in der Privatwirtschaft verzichtet dennoch nicht darauf, im Verwaltungsrat seiner Gesellschaft nicht vertreten zu sein. Eine weitere positive Erfahrung ist der intensive Austausch zwischen Unternehmen und öffentlichem Besitzer, den die Einsitznahme im strategischen Organ der Gesellschaft zwangsläufig mit sich bringt. Das ist ein Vorteil für beide Seiten. Es ist auch für die Gesellschaft wichtig, die Meinung des Eigentümers zu erfahren, insbesondere natürlich wenn es um gewichtige strategische Fragestellungen geht. Die Zusammenarbeit schärft das Bewusstsein der verantwort-

lichen Organe, dass sie in einem Unternehmen arbeiten, welches im Besitz der öffentlichen Hand ist. Sie erfüllen in der Regel einen öffentlich-rechtlichen (Leistungs-)Auftrag. Sie sollen keine Tätigkeit entfalten, welche dem öffentlichen Interesse widerspricht oder diesem diametral entgegenläuft.

4. Negative Erfahrungen sind nicht zu vermeiden

Zweifelsohne bringt eine Einsitznahme in den Verwaltungsrat von Kantonalbank und Spital auch negative Erfahrungen mit sich. So ist die Unabhängigkeit des Eignervertreters sicher nicht im gleichen Ausmass gewährleistet wie bei den anderen Verwaltungsräten. Zwar gibt es keine (grundsätzlichen) Instruktionen vom Regierungsrat. Das würde wenig Sinn machen und wäre ausserdem sehr problematisch. Nimmt man seine Rolle im Verwaltungsrat respektive Aufsichtsgremium Ernst, kann die Zusammenarbeit aufgrund der eingeschränkten Unabhängigkeit leiden und in Einzelfällen dem Unternehmen schlimmstenfalls zum Nachteil gereichen. Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im strategischen Gremium. Die anderen Mitglieder des Verwaltungsrates oder Aufsichtsgremiums müssen verstehen und akzeptieren, dass der Vertreter des Eigentümers eine Funktion ausübt, welche sich an den Interessen des Kantons orientiert.

Eine weitere negative Erfahrung ist, dass man sich gelegentlich in der Minderheit findet. Die Beschlüsse des Verwaltungsrates resp. des Aufsichtsgremiums werden in aller Regel mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst. Es besteht also keine Garantie, dass der Besitzer des öffentlichen Unternehmens seinen Willen durchsetzen kann. Falls aus einem solchen Entscheid

negative Konsequenzen folgen, muss der Eignervertreter seinen Kopf trotzdem hinhalten, obwohl er eine andere Meinung vertreten hat. Eine Distanzierung ist dann schwierig, sie würde wohl in den wenigsten Fällen glaubwürdig wirken. Im Übrigen wäre ein Ausscheren der zukünftigen Zusammenarbeit im Verwaltungsrat abträglich. Diesen Nachteil darf man jedoch nicht überbewerten. Das Mitgegangen-mitgefangen-Szenario ist die Ausnahme. Die Wahrscheinlichkeit seines Eintretens ist als eher tief zu werten.

Schliesslich kann die Sorgfalts- und Treuepflicht Kopfzerbrechen bereiten. Dieses Prinzip ist beispielsweise in Artikel 717 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) verankert. Dieses verpflichtet den Verwaltungsrat, seine Aufgaben mit aller Sorgfalt zu erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen zu wahren. Sind öffentliche Unternehmen als Aktiengesellschaften organisiert, dann müssen die Verwaltungsräte die Interessen der Gesellschaft in den Fokus ihrer Tätigkeit stellen. Wie dargelegt müssen sich diese nicht unbedingt mit denjenigen der öffentlichen Hand als Eigentümer decken. Hier gilt ebenfalls das bereits Erwähnte. In der Mehrzahl aller Fälle ist die Sorgfalts- und Treuepflicht für den Eignervertreter kein Problem. Es gibt aber durchaus Einzelfälle, wo er sich für die Interessen des Kantons stark machen und diese über die Interessen der Gesellschaft stellen muss. Eine wahrlich unerfreuliche Situation für den Regierungsvertreter. Für ihn persönlich ist deshalb ein regelmässiger Austausch im Regierungsrat umso wichtiger. Die Einsitznahme verhindert nicht, dass sich auch der Gesamtregierungsrat ab und zu mit seinen Unternehmen intensiv auseinandersetzt. Es kann sich dabei jedoch nur um einen Erfahrungs- und Informationsaustausch handeln. Wenig zweckmässig erscheint,

wenn man sein Regierungsratsmitglied mit Direktiven ausstattet. Die Kollegialbehörde delegiert eines seiner Mitglieder und es ist für dieses ganz wichtig, um das volle – um nicht zu sagen blinde – Vertrauen seiner Kolleginnen und Kollegen zu wissen. Die Delegation führt zwangsläufig zu einer Übergabe der Verantwortung an den betreffenden Eignervertreter.

5. Schlussfolgerung

Die Erfahrungen als Vertreter der Glarner Regierung in den Verwaltungsräten von Kantonbank und Kantonsspital sind sehr positiv, sowohl auf persönlicher als auch auf Staats-Ebene. Es ist jedoch kein Spaziergang. Die Einsitznahme der öffentlichen Hand in strategischen Gremien seiner Anstalten und Unternehmen schafft auch Probleme. Das belegt die Corporate-Governance-Diskussion eindrücklich. Sie kann jedoch nicht eins-zu-eins auf die Unternehmen des öffentlichen Bereichs übertragen werden, die Spezialitäten im Vergleich zu einer rein privatrechtlichen Firma sind zu beachten. Man muss – in der Politik – den Mut haben, sich von dieser Diskussion nicht allzu stark beeindrucken zu lassen und im Einzelfall den richtigen Weg zu suchen und zu beschreiten. Wenn ein Alleinaktionär eine Unternehmung besitzt, ist er in aller Regel auch im strategischen Gremium vertreten. Dies gilt in der Privatwirtschaft und macht auch für den öffentlich-rechtlichen Bereich Sinn. Man kann nicht genug betonen, dass insbesondere für Unternehmen mit einer Staatsgarantie eine Vertretung im Verwaltungsrat respektive im Aufsichtsgremium durch ein Mitglied der Exekutivbehörde ein absolutes Muss ist. ●



Prozessmodell eines wirkungsvollen Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesses bei interkantonalen Vereinbarungen¹

Michael Strebel
Ratssekretär der Stadt Wetzikon²

1. Einleitung

1.1 Hintergrund

Zur Lösung inner- und interkantonaler Problemstellungen erarbeiten Exekutivgremien interkantonale Vereinbarungen (IKV). Die horizontalen intergouvernementalen Kooperationsstrukturen hierfür sind stark ausgeprägt und professionell organisiert. Der Vertragsentwurf einer IKV ist das Ergebnis eines zeitintensiven Aushandlungsprozesses und der Konsensfindung der beteiligten Exekutiven. Die Folge davon ist, dass im parlamentarischen Verfahren in der Regel keine materiellen Änderungen mehr möglich sind. Der legislative Entscheidungsspielraum ist jeweils auf die Annahme oder Ablehnung der IKV beschränkt – ein Sachverhalt, der in der politischen Arena immer wieder Anlass zu kontroversen Diskussionen bietet.³

¹ Text basierend auf der Dissertation: «Befindet sich die Schweiz auf dem Weg zu einem Exekutivföderalismus? Einbezug der kantonalen Legislativen an interkantonalen Vereinbarungen.» Der Autor der Dissertation wurde an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am 14. September 2013 mit dem Hauptpreis ausgezeichnet.

² Zuvor sechs Jahre Mitarbeiter des Ratsdienstes des Kantons St. Gallen.

³ Auch in dieser Publikation wurde die Thematik – Einbezug der Kantonsparlamente bei IKV – bereits mehrfach thematisiert und diskutiert, siehe beispielsweise ABDERHALDEN 2/99, S. 4–10, ZEHNDER 2/06, S. 9–12, MOECKLI 3/99, S. 7–17, 2/07, S. 27–37, 3/09, S. 9–12, Jahresversamm-

lung der SGP zur Interkantonalisierung der Politik 3/09, S. 5–11, BRECHBÜHL 3/09, S. 23, OECHSLIN 3/09, S. 19–20, KAISS 1/12, S. 17–20, Zurbuchen 1/12, S. 21, VON WYSS 3/12, S. 14–15.

Der Autor dieses Artikels ging der Frage nach den Grund, inwieweit die kantonalen Legislativen bei IKV mit einbezogen werden, und erarbeitete im Rahmen seiner Dissertation⁴ eine vergleichende Analyse der 26 Kantonsparlamente. Dabei wurde bei allen 26 Kantonen (anhand einer Analyse der gesetzlichen Regelungen auf kantonaler und Bundesebene) untersucht, ob der Einbezug der Legislative legitimiert ist, und wie bzw. zu welchem Zeitpunkt die Legislative während der Aushandlung einer IKV mit einbezogen wird (Prozessbeschreibung). Die generelle Betrachtung wurde durch die Untersuchung spezifischer IKV als Fallbeispiele vertieft. Der Fokus lag dabei auf der tatsächlichen Umsetzung der Theorie und der gesetzlichen Bestimmungen in der Praxis. Ferner wurden vorhandene interkantonale Legislativgremien berücksichtigt. Neben einer umfangreichen Analyse von Dokumenten wurde mittels einer Umfrage bei mehr als 380 Parlamentariern auch der subjektive Standpunkt der Legislativpolitiker ermittelt. Auf Basis dieser Analysen wurde die Frage nach dem Vorliegen einer Exekutivdominanz in den einzelnen Kantonen beantwortet, was wiederum eine Annäherung an die Frage nach dem Vorhandensein eines Exekutivföderalismus ermöglichte. Ergänzt wurden die ermittelten Resultate durch einen Vergleich mit den an die Schweiz angrenzenden, deutschen und

⁴ Die Dissertation wird im Nomos-Verlag erscheinen.

österreichischen Bundesländern sowie dem Fürstentum Liechtenstein.

Aus den entdeckten Problemstellungen und Schwierigkeiten, aber auch aus den bereits erprobten Lösungsansätzen wurde ein Prozessmodell zum Einbezug der Legislative erarbeitet. Der Schwerpunkt dieses Artikels liegt auf diesem Modell; die Ergebnisse der Analyse der aktuellen inner- und interkantonalen Prozesse werden nur soweit erläutert, als sie für das Verständnis dieses Modells notwendig sind.

1.1. Schwierigkeiten und Heterogenität beim Einbezug der Legislative über die gesamte «Lebensspanne» einer IKV hinweg

In Bezug auf IKV weisen die 26 Kantone jeweils eigene, unterschiedliche innerparlamentarische Strukturen auf und wenden innerkantonal auch andere Verfahren an, die von interkantonalen Regelungen ergänzt werden. Bei der Hälfte der Kantone liegen institutionelle Bestimmungen sowohl zur Information als auch zur Konsultation der Legislative vor, die übrigen Kantone verfügen – mit Ausnahme von dreien – zumindest über Regelungen zur Information. Insgesamt wird jedoch dem konkreten Zeitpunkt des Einbezugs der Legislative zu wenig Rechnung getragen. Eine wichtige Beobachtung ist zudem, dass vorhandene innerkantonale Bestimmungen nicht stringent praktiziert werden, vielmehr findet die Information bzw. Konsultation der Legislative (wenn überhaupt) je nach IKV jeweils in einem unterschiedlichen Stadium statt. Dieser kritische Punkt ist also nach wie vor weitestgehend ungelöst und wirkt sich sehr hemmend auf die Mitwirkungsmöglichkeit der Legislative aus, ja er schwächt somit deren Position gegenüber der Exekutive. Die in manchen Kantonen

geltenden Bestimmungen, dass die Exekutive die Kommission (nur) vor *wichtigen* Entscheidungen, Entwicklungen oder Etappen informieren müsse, haben des Weiteren einen erheblichen Interpretationsspielraum bezüglich der Informationspflicht der Exekutive zur Folge. Dies führt dazu, dass bei einer konkreten IKV der Grad sowie der Zeitpunkt des Einbezugs der Legislativen der betroffenen Kantone extrem unterschiedlich sein können: Beispielsweise wird in Kanton A die Legislative von Beginn des Aushandlungsprozesses mit einbezogen, in Kanton B hingegen nur zur Ratifizierung berufen. Andererseits kann im selben Kanton A bei einer anderen IKV die Legislative ebenfalls erst zum Zeitpunkt der Ratifizierung mit einbezogen werden. Dies ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass IKV juristisch in unterschiedliche Kategorien mit verschiedener Informationspflicht seitens der Exekutiven eingeteilt werden. Die juristische Form wird wiederum kantonal unterschiedlich beurteilt.⁵

Durch eine IKV delegiert der Kanton bestimmte Kompetenzen an interkantonale Institutionen und Organe und vermindert dadurch seine Souveränität; zugleich geht er eine vertragliche Bindung mit den Vertragspartnern ein: einerseits mit den mitunterzeichnenden Kantonen und andererseits mit den dadurch neu entstandenen, interkantonalen Institutionen und Organen. Für die Legislative erwächst daraus die Gefahr eines *doppeltes Defizits*: bei der parlamentarischen *Mitwirkung* im Prozess der Aushandlung sowie bei der *Kontrollfunktion* ebendieser Institutionen und Organe. In vielen Legislativen wird einer IKV während ihrer gesamten Lebensspanne zu wenig Beachtung geschenkt; sowohl bei als auch nach der Implementierung hat

⁵ Dieser Aspekt darf voraussichtlich in einer der nächsten Ausgabe der Zeitschrift LeGes näher ausgeführt werden.

die Legislative jedoch ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen. Auch diesbezüglich brachte die Analyse von Fallbeispielen eine ausgeprägte Heterogenität – von gut ausgebauten bis hin zu fehlenden Kontrollfunktionen – zutage.

2. Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesse innerkantonal regeln

Parlamentarischer Informationsaustausch, Koordination und Kooperation über die Kantonsgrenzen hinweg – Stichwort «Parlamentsverflechtung» – sind angesichts der Interdependenzen berechtigt und existieren bereits. Erwähnt seien hier beispielsweise die Interkantonale Legislativkonferenz oder die Interparlamentarische Kommission der Kantone Waadt, Wallis, Genf, Neuenburg, Fribourg und Jura.

Der stärkere Einbezug der Legislative kann aus Sicht des Autors allerdings nicht durch einen «Legislativföderalismus», d.h. durch eine zusätzliche, umfassende horizontale Parlamentsstruktur erfolgen⁶, sondern der Willens- und Meinungsbildungsprozess ist innerparlamentarisch zu regeln. Dies ist deshalb so wichtig, weil legitimierte Entscheide der kantonalen Legislative (als der entscheidungsbefugten Institution) vorbehalten sind. Zusätzlich gilt es die Rahmenbedingungen eines Milizparlaments zu berücksichtigen: Die zeitlichen Ressourcen sind begrenzt, so dass sich die Frage stellt, ob bzw. inwieweit Milizparlamentarier zusätzliche Zeit in weitere parlamentarische Gremien investieren können und wollen.

Dies bedeutet letztlich, dass *innerparlamentarisch* über IKV entschieden und der

Willens- und Meinungsbildungsprozess innerkantonal geregelt werden muss. Im Folgenden werden Lösungsansätze beschrieben, die das Mitwirkungsdefizit der Parlamente weiter reduzieren und damit die Mitwirkung der Legislative in einem umfassenden Sinn stärken könnten.⁷

2.1 Übertragene Kompetenzen an parlamentarische Kommissionen und innerparlamentarische Kommunikation

Die Legislative als Ganzes (Plenum) delegiert Befugnisse an die zuständige parlamentarische Kommission. Dabei entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen den Kompetenzen des Plenums – als Entscheidungs- und Beschlussorgan – und den Befugnissen der Kommission, entsprechende Empfehlungen und Stellungnahmen zuhanden der Exekutive zu erarbeiten. Dieses Spannungsverhältnis wird noch verstärkt, wenn gewisse Befugnisse an eine Delegation der Kommission übertragen werden. Zum einen ist es wichtig zu klären, in welchem Umfang Kompetenzen des Plenums an die zuständige Kommission übertragen werden sollen, und zum andern, ob und wie die Kommission das Plenum über ihre Tätigkeit in Kenntnis setzen muss. Die Rechte jedes einzelnen Parlamentarier müssen gewahrt bleiben.⁸

⁶ Die Argumente dafür und dagegen sowie die Analyse der interkantonalen Gremien – die in der Dissertation ausführlich dargelegt werden – können an dieser Stelle nicht vertieft betrachtet werden.

⁷ Orientiert sich an: BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.06.2012, Absatz-Nr. (1–172), Mitwirkung der Aussenpolitischen Kommission (APK) der eidg. Räte und der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes sowie des VertragsG des Kantons Freiburg.

⁸ Vgl. WIEFELSPUTZ zu dieser Thematik aus Sicht des Deutschen Bundestages anlässlich des Urteils des BVerfG zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), S. 227–250.

2.2 Interaktion zwischen Exekutive und Legislative anlässlich der Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung

Eine starke Einbindung der kantonalen Legislativen vermag das Mitwirkungsdefizit und den Kompetenzverlust des Parlaments gegenüber der Exekutive zu verringern und Konfliktpotentiale zu entschärfen. Die Informationsrechte der Legislativen werden gestärkt – was *argumentum e contrario* mit der Informationspflicht der Exekutive korreliert. Damit ist das Ansinnen für eine fundierte Willensbildung wie auch für ein verantwortungsvolles Mitwirken der Kommission gegeben. Die zuständige Kommission wird *umfassend*, zum *frühestmöglichen* Zeitpunkt und *fortlaufend* über die Verhandlung von IKV unterrichtet, spätestens jedoch bei Verhandlungsaufnahme. Der Zeitpunkt einer (möglichen) Vernehmlassung ist dafür zu spät, da der Aktionsparameter der Legislative in diesem Stadium des Prozesses der IKV bereits eingeeengt ist. Ein frühzeitiges Einbinden der Legislative ermöglicht es ausserdem eher, Unterschiede in der Problempertzeption der politischen Fragestellung in die Erarbeitung der IKV aufzunehmen.

Die *Unterrichtungspflicht* der Exekutive ist keine einmalige Angelegenheit; vielmehr handelt sich dabei um eine *fortlaufende*, auf Dauer angelegte Pflicht einschliesslich Aktualisierung, wenn sich neue politische Fragestellungen oder Aspekte ergeben, zu denen sich die Kommission noch keine Meinung gebildet hat. Die Unterrichtung muss so erfolgen, dass die Legislativen dabei nicht in eine lediglich nachvollziehende Rolle geraten (Reduzierung des Informationsvorsprungs). Das Argument der Exekutive, der komplexe Inhalt der IKV erschwere den Einbezug, muss zur Konsequenz haben, dass umso intensiver informiert wird, je komplexer der Inhalt ist.

Mit der Information ist auch die *Kommunikation* zwischen der Exekutive und der zuständigen Kommission für die IKV angesprochen. Informationen können der Kommission direkt mündlich vorgebracht werden. Da Informationen für die Parlamentarier jedoch essentiell sind, damit diese in der Lage sind, verantwortungsvoll mitzuwirken, lohnt es sich darüber nachzudenken, ob nicht weitere Gefässe für die Kommunikation – unter Berücksichtigung moderner Techniken – genutzt werden könnten. In der Praxis beansprucht das Erfüllen der Informationspflicht nur geringe Ressourcen des politisch-administrativen Systems, denn die Informationen zuhanden der Legislative sind faktisch bereits vorhanden. Sie müssen lediglich aufbereitet werden, damit sie den Parlamentariern in geeigneter Form zur Verfügung gestellt werden können. Für das politisch-administrative System muss die Informationspflicht eine Selbstverständlichkeit darstellen und proaktiv praktiziert werden; dafür braucht es allerdings ein verstärktes Bewusstsein, das heute nicht immer ausgeprägt ist.

Aus der Gewaltenteilung ergibt sich die *Grenze der Unterrichtungspflicht*: Der Willensbildungsprozess gehört in den Kernbereich der Exekutive und in ihren eigenen Verantwortungsbereich. Ist die interne Willensbildung der Exekutive noch nicht konsolidiert (abgeschlossen), kann die Legislative demnach nicht informiert werden. Dieser bedeutende Aspekt muss näher ausgeführt werden: Erfolgt die Willens- und Meinungsbildung der *Kollegialbehörde* erst zum Zeitpunkt der Vernehmlassung durch das federführende interkantonale Exekutivgremium, kann die Legislative nicht mehr rechtzeitig informiert werden. Dies bedingt in der Konsequenz, dass sich die Exekutive bereits bei Verhandlungsaufnahme über Strategie und inhaltliche Dimension ausspricht, um in der Lage zu sein, die Legisla-

tive anschliessend laufend zu informieren. Ein Exekutivmitglied ist (nur) als *Vertreter der Kollegialbehörde* legitimiert, Verhandlungen zu führen, und nicht primär in seiner Funktion als Vorsteher eines Departements.⁹ Eine Rückkoppelung über den Lauf der Verhandlungen zuhanden der Kollegialbehörde muss ebenfalls gewährleistet sein. Nur eine ausreichende und umfassende Informationsgrundlage bietet der Kommission die Möglichkeit, den Prozess einer IKV zu begleiten, die Argumente pro und kontra zu diskutieren und eine konsolidierte Stellungnahme abzugeben. Eine Pflicht der Exekutive zur Berücksichtigung der Stellungnahme der dafür zuständigen Kommission – beispielsweise im Sinne eines imperativen Mandates – würde nicht nur den Handlungsspielraum der Exekutive verringern und zu Blockadesituationen führen, sondern wäre zudem unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung problematisch. Der Exekutive ist bei Verhandlungen ein Handlungsspielraum zu gewähren. Allerdings muss die Legislative sich ausbedingen, dass die Exekutive die zuständige Kommission darüber informiert, in welchem Umfang die Stellungnahme berücksichtigt wurde. Sie legt gegebenenfalls die Gründe dar, warum von der Stellungnahme abgewichen wurde. Bei Stellungnahmen im Rahmen einer *innerkantonalen Vernehmlassung* informiert die Exekutive die Kommission darüber, wem (der kantonalen Exekutive oder dem interkantonalen Exekutivgremium) die Stellungnahme zur Kenntnis gebracht und in welchem Umfang sie durch den Empfänger berücksichtigt wurde.

2.3 Dynamik versus Entschleunigung der Politik

Der Einwand, durch die Dynamik von Verhandlungen sehe sich die Exekutive gezwungen, schnell zu entscheiden, und die Legislative könne folglich nicht adäquat einbezogen werden, ist in einem grösseren Zusammenhang der politischen Entscheidungen zu betrachten. Grundsätzlich lässt sich eine Beschleunigung, und damit verbunden eine Kurzfristigkeit («Kurzatmigkeit») der Politik beobachten. Die Legislative ist der Ort der demokratisch legitimierten Entscheide, welche auf formellen und zeitintensiven Verfahren beruhen. Auf der Zeitachse besteht vielfach eine Asymmetrie zwischen dem öffentlichen Druck, auf aktuelle politische Fragestellungen zu reagieren, den getroffenen schnellen (Vor-)Entscheiden der Exekutive und dem parlamentarischen Verfahren. Entschleunigte parlamentarische Entscheidungsprozesse, bei denen man sich Zeit nimmt, um einen politischen Sachverhalt zu reflektieren und zu beurteilen, Argumente zu gewichten und im besten Fall eine politische Strategie zu entwickeln, können durchaus auch ein Qualitätsmerkmal einer Demokratie und des Parlamentes darstellen.¹⁰

2.4 Rückkoppelung und Transparenz

Grundsätzlich entscheidet das Plenum über politische Fragestellungen. Das Recht zur Stellungnahme liegt hingegen bei der entsprechenden Kommission. Die Rückkoppelung von der Kommission zum Plenum erweist sich heute in manchen Legislativen als unzureichend, wie einige in der Forschungsarbeit untersuchte Fallbeispiele sowie die Befragung der Parlamentarier vermuten lassen. Für die Legislative als

⁹ Vgl. dazu auch die Überlegungen von BIAGGINI.

¹⁰ Vgl. KORTE, S. 465–477.

Plenum ist es möglicherweise schwierig, eine objektive Einschätzung ihrer Information und Mitwirkung bei der IKV vorzunehmen. Damit könnte sich ein kritisches und negatives Urteil über den Einbezug des Parlamentes festsetzen, was nur bedingt auf den tatsächlichen Ablauf zutrifft. Die innerparlamentarische Kommunikation zwischen den verschiedenen Organen der Legislative (und dazu zählen auch die Fraktionen als zentrales Element) muss sichergestellt werden. Die Legislative ist zumindest darüber in Kenntnis zu setzen, dass die Kommission eine Stellungnahme abgegeben hat – auf diese Weise lässt sich Transparenz herstellen, da alle Parlamentarier nun wissen, dass sich eine Kommission mit der entsprechenden Thematik auseinandersetzt. Somit haben die Parlamentarier Kenntnis davon, welche IKV ausgehandelt wird, und wie bzw. in welcher Form die materiell zuständige Kommission in die Verhandlungen mit einbezogen wird. Sind die Informationen vertraulich, muss ein adäquates Kommunikationsgefäss sichergestellt werden.

Verschiedene Autoren und Parlamentarier befürworten öffentliche Sitzungen der Exekutivgremien, welche IKV aushandeln, denn dadurch würde Transparenz hergestellt. Dagegen ist jedoch der folgende Einwand anzubringen: Was öffentlich ist oder publik gemacht wird, ist allein dadurch nicht per se transparent oder demokratischer, denn was sich auf der «Hinterbühne» abspielt, bleibt der Öffentlichkeit dennoch vorenthalten. In einem Zeitalter, in dem vieles öffentlich gemacht und medial begleitet wird, ist es zwingend, dass ein politisches Gremium eine politische Fragestellung unter sich beraten kann. Nur dies ermöglicht eine offene, kontroverse Diskussion, in der auch Aspekte erörtert und erwogen werden können, welche politisch nicht opportun, für den Lösungsfindungsprozess jedoch

trotzdem wichtig sind. Öffentliche Sitzungen der Exekutivgremien werden folglich nicht als zielführend erachtet. Exekutivgremien sollen dann informieren, wenn sie nach einem internen Aushandlungs- und Willensbildungsprozess zu einer konsolidierten Auffassung gefunden haben (aber vor einer Vernehmlassung). Indem anschliessend die dafür zuständige Kommission der Legislative informiert wird, lässt sich die nötige Transparenz herstellen und dadurch eine öffentliche Kontrolle sicherstellen.

2.5 Nach der Genehmigung der interkantonalen Vereinbarung durch die Legislative Informationen zur die Implementierung

Nach der Genehmigung der IKV durch die Legislative informiert die Exekutive die Legislative – im Rahmen ihrer üblichen Berichterstattung über die Politik – periodisch über die Implementierung der IKV, aber auch über interkantonale Verwaltungsvereinbarungen und «technische» Veränderungen bezüglich der Vereinbarungen (beispielsweise auf Grund des Bundes- oder kantonalen Rechts) sowie über die daraus resultierenden Folgekosten.¹¹ Werden interkantonale Institutionen oder Organe geschaffen, ist die parlamentarische Kontrolle – und dies schliesst die Budgetfunktion ein – sicherzustellen. Dies geschieht über interparlamentarische Kommissionen oder durch innerkantonale Kommissionen, die durch entsprechendes innerkantonales Recht dazu legitimiert sind. In die parlamentarische Kontrolle sind auch die von interkantonalen Organen erlassenen Sekundär- und/oder Primärnormen mit einzubeziehen. Je mehr Entscheidungskom-

¹¹ Orientiert sich an der Praxis auf Bundesebene.

petenzen interkantonale Organe besitzen, desto bedeutender wird die parlamentarische Kontrolle: Die parlamentarische Rückkoppelung von interkantonalen Organen muss sichergestellt sein.

Dem Gebot der Transparenz entsprechend sind IKV rechtsverbindlich und systematisch zu publizieren, was heute allerdings ungenügend praktiziert wird. Verschiedene Autoren haben diesbezügliche Lösungsmöglichkeiten ausgearbeitet.¹² Nun gilt es die Publikation von IKV konsequent und einheitlich über alle Kantone hinweg zu handhaben (Kodifikation).

3. Stärkung der zentralen Parlamentsfunktionen durch umfassenden Einbezug der Kantonsparlamente

Die Abbildung veranschaulicht die Ausführungen und zeigt die Interaktion zwischen der Exekutive und der Legislative vor, während und nach der Aushandlung einer IKV auf. Das Modell soll den Handlungsspielraum der Exekutive gewährleisten und den Einfluss der kantonalen Legislativen auf den Prozess der Politikformulierung sicherstellen. Damit sollen letztlich zwei zentrale Parlamentsfunktionen (nicht nur in der Theorie, sondern auch gemäss der Befragung unter den kantonalen Legislativpolitikern) gestärkt werden: Gesetzgebung und Kontrollfunktion.

In seiner Rede zur Konstituierung des 17. Bundestages erinnerte der Bundestagspräsident Norbert Lammert daran, dass das Parlament «nicht Hilfsorgan [ist], sondern das Herz der politischen Willensbildung». Ein verbesserter Einbezug der Legislative bei IKV gewährleistet, dass dies so bleibt.

Quellen

BIAGGINI, GIOVANNI: Wer spricht für wen? Über Rollenfragen und Departementalisierungsgefahren in der interkantonalen Zusammenarbeit, in: Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen: Institutionen, Wirtschaft und Identität: Akten der 3. Nationalen Föderalismuskonferenz, 26.-27.05.2011, Mendrisio, S. 143–147.

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), SR 171.10.

Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK), SR 138.

BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.06.2012, Absatz-Nr. (1–172).

Gesetz über die interkantonalen Verträge (VertragsG), RSF 121.3.

KORTE, KARL-RUDOLF: Risiko als Regelfall: Über Entscheidungszumutungen in der Politik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21. Jahrgang (2011) Heft 3, S. 465–477.

LAMMERT, NORBERT: Rede des Bundestagspräsidenten am Tag der Konstituierung des 17. Bundestages, 27.10.2009.

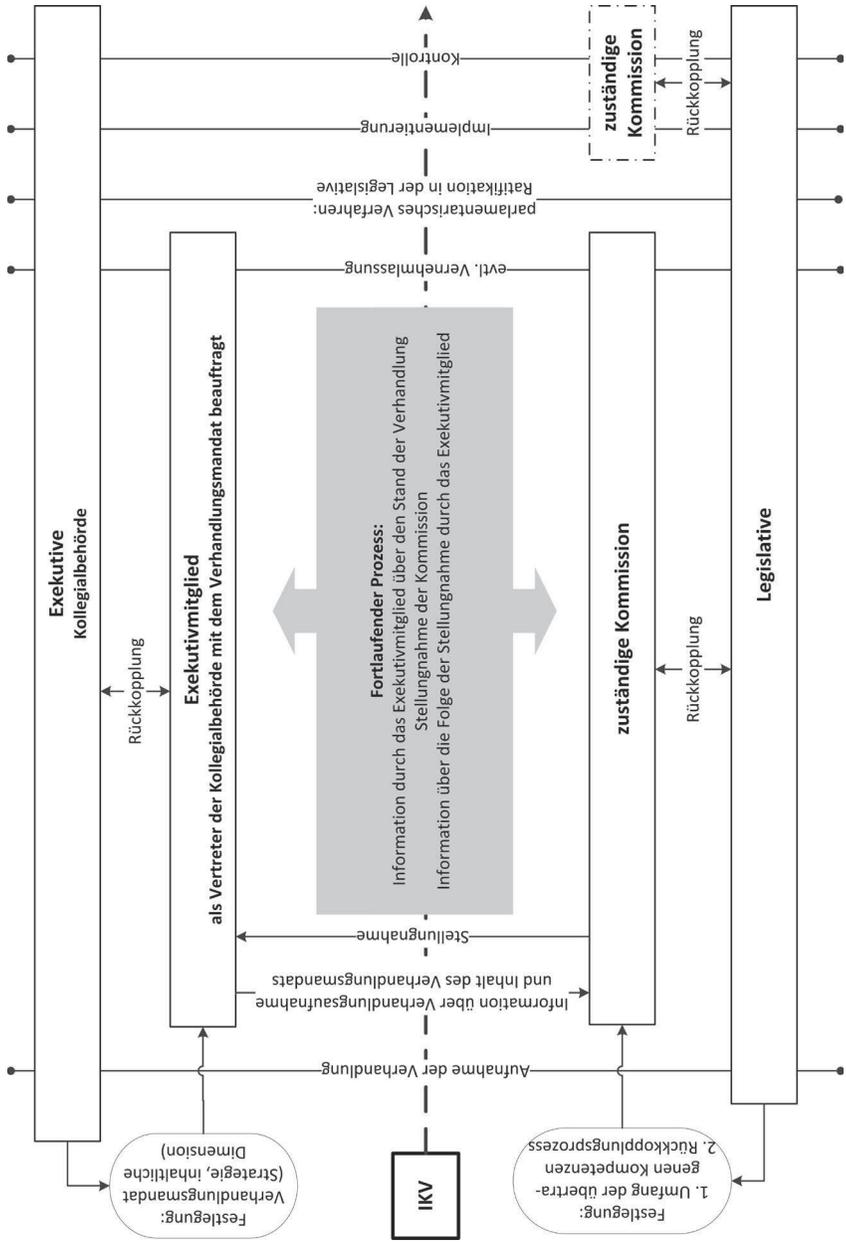
Notiz des Sekretariats der Aussenpolitischen Kommission zu den Mitwirkungsrechten der eidgenössischen Räte im Bereich der Aussenpolitik: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/legislativkommissionen/kommissionen-apk/Documents/mitwirkung-aussenpolitik-apk-d.pdf> (letzter Zugriff: 14.02.2014).

ROTH, MARIUS: Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Dike Verlag, Zürich/St. Gallen, 2011.

WIEFELSPÜTZ, DIETER: Das Primat des Parlaments. Zum Danckert/Schulz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 2/2012, S. 227–250.

¹² Siehe beispielsweise ROTH.

Prozessmodell der Interaktion zwischen der Exekutive und der Legislative während der «Lebensspanne» einer interkantonalen Vereinbarung.





Modèle d'un processus efficace de formation de volonté, d'opinion et de participation lors des accords intercantonaux¹

Michael Strebel
Secrétaire du Parlement de la ville
de Wetzikon²

1. Introduction

1.1 Contexte

Afin de résoudre les problématiques intra et intercantionales, des organes exécutifs élaborent des accords intercantonaux (AIC). Les structures horizontales et intergouvernementales de coopération chargées de cette tâche sont très ancrées et sont organisées de manière professionnelle. Le projet d'un AIC est le résultat d'un long processus de négociation et de la recherche d'un consensus des organes exécutifs impliqués. En conséquence, il n'est généralement plus possible d'effectuer des modifications matérielles dans le processus parlementaire. La marge de décision législative est régulièrement limitée à l'adoption ou au rejet de l'AIC – un fait souvent sujet à controverses sur la scène politique.³

¹ Le texte se fonde sur la thèse: «Befindet sich die Schweiz auf dem Weg zu einem Exekutivföderalismus? Einbezug der kantonalen Legislativen an interkantonalen Vereinbarungen.» L'auteur de la thèse a reçu le prix principal de la Société suisse pour les questions parlementaires lors de son assemblée annuelle du 14 septembre 2013.

² Auparavant collaborateur du service du Conseil du canton de Saint-Gall pendant six ans.

³ Ce sujet – participation des parlements cantonaux à l'élaboration des AIC – a également déjà été abordé et discuté plusieurs fois dans cette publication. Veuillez-vous référer par exemple à ABBERHALDEN 2/99, p. 4–10, ZEHNDER 2/06, p. 9–12, MOECKLI 3/99, p. 7–17, 2/07, p. 27–37, 3/09, p. 9–12, Assemblée annuelle de la SSP

L'auteur de cet article a cherché à savoir dans quelle mesure les organes législatifs cantonaux sont impliqués dans l'élaboration des AIC, et a réalisé, dans le cadre de sa thèse,⁴ une analyse comparative des 26 parlements cantonaux. Ce faisant, il a vérifié, pour les 26 cantons, (à l'aide d'une analyse des dispositions légales à l'échelle cantonale et fédérale) si l'intégration des organes législatifs est légitime, et comment ou à quel moment les organes législatifs sont intégrés lors de la négociation d'un AIC (description du processus). L'observation générale a été approfondie par l'analyse d'exemples d'AIC spécifiques. On a insisté sur la mise en œuvre effective de la théorie et des dispositions légales dans la pratique. En outre, les organes législatifs intercantonaux existants ont été pris en compte. En plus d'une analyse approfondie des documents, le point de vue subjectif des responsables politiques des organes législatifs a également été déterminé à l'aide d'un sondage auprès de plus de 380 parlementaires. Sur la base de ces analyses, il a été possible de répondre à la question relative à l'existence d'une prédominance exécutive dans les différents cantons, ce qui a, par ailleurs, permis de faire un rapprochement avec la question relative à l'existence d'un fédéralisme exécutif. Les résultats obtenus ont été complétés par une comparaison avec les États fédéraux autrichien

sur l'intercantonalisation de la politique 3/09, p. 5–11, Brechbühl 3/09, p. 23, OECHSLIN 3/09, p. 19–20, KAISS 1/12, p. 17–20, ZURBUCHEN 1/12, p. 21, VON WYSS 3/12, p. 14–15.

⁴ La thèse paraîtra aux éditions Nomos.

et allemand, frontaliers de la Suisse, ainsi qu'avec la Principauté du Liechtenstein. Un modèle de processus visant à intégrer les organes législatifs a été élaboré sur la base des problématiques et difficultés rencontrées, mais également à partir de solutions éprouvées. Cet article se concentre sur ce modèle ; les résultats de l'analyse des processus intra et intercantonaux actuels ne seront expliqués que dans la mesure où ils sont nécessaires à la compréhension de ce modèle.

1.2 Difficultés et hétérogénéité de la participation des organes législatifs sur toute la « durée de vie » d'un AIC

En termes d'AIC, les 26 cantons ont chacun des structures interparlementaires différentes et appliquent à l'échelle intracantonale aussi d'autres procédures qui sont complétées par des dispositions intercantionales. Dans la moitié des cantons, il existe des dispositions institutionnelles aussi bien pour l'information que pour la consultation des organes législatifs ; les autres cantons ont – à l'exception de trois d'entre eux – au moins des dispositions pour l'information. Dans l'ensemble, on accorde toutefois trop peu d'importance au moment concret de l'intégration des organes législatifs. Une autre observation importante réside dans le fait que les dispositions intracantonales qui existent ne sont pas mises en œuvre de façon rigoureuse : l'information ou la consultation des organes législatifs ont plutôt lieu (le cas échéant) en fonction de l'AIC et à chaque fois à un stade différent. Ce point critique n'est, en grande partie, toujours pas résolu et a un effet inhibiteur important sur la possibilité de participation des organes législatifs ; il affaiblit en effet leur position par rapport aux organes exécutifs. Les dispositions en vigueur dans certains cantons,

d'après lesquelles les organes exécutifs doivent informer la commission (uniquement) avant des décisions, évolutions ou étapes *importantes*, laissent, en outre, une marge d'interprétation importante quant à l'obligation d'information à laquelle sont tenus les organes exécutifs. Cela signifie que, pour un AIC concret, aussi bien le degré que le moment d'intégration des organes législatifs des cantons concernés peuvent être très différents : par exemple, dans le canton A, les organes exécutifs sont impliqués dès le début du processus de négociation, mais dans le canton B, ils ne le sont que pour la ratification. D'autre part, dans le même canton A, il se peut que les organes législatifs ne soient impliqués – pour un autre AIC – qu'au moment de la ratification. Cette situation tient notamment au fait que, d'un point de vue juridique, les AIC sont classés par les organes exécutifs dans différentes catégories avec des obligations d'information différentes. En outre, la forme juridique diffère d'un canton à l'autre.⁵

Avec un AIC, le canton délègue certaines compétences à des institutions et organes intercantonaux, diminuant ainsi sa souveraineté ; parallèlement, il conclut un contrat avec les cocontractants : d'une part avec les cantons signataires et, d'autre part, avec les nouvelles institutions et nouveaux organes intercantonaux ainsi créés. Pour les organes législatifs, cela risque de donner lieu à un *double* déficit : au niveau de la *participation* parlementaire au processus de négociation ainsi qu'à celui de la *fonction de contrôle* des institutions et organes en question. De nombreux organes législatifs n'accordent pas une attention suffisante à un AIC pendant toute sa durée de vie ; toutefois, tant durant la

⁵ Cet aspect sera probablement développé plus amplement dans un prochain numéro de la revue LeGes.

mise en œuvre qu'après, l'organe législatif est tenu d'assurer sa fonction de contrôle. À cet égard, l'analyse d'exemples pratiques a laissé apparaître une très forte hétérogénéité, faisant apparaître aussi bien des fonctions de contrôle bien développées que des fonctions inexistantes.

2. Organisation intracantonale des processus de prise de décision, formation d'opinion et participation

L'échange d'informations parlementaires, la coordination et la coopération au-delà des frontières cantonales – mot-clé « interdépendance parlementaire » – sont justifiés et existent déjà du fait de l'interdépendance. On peut citer à titre d'exemple, la Conférence législative intercantonale ou la Commission interparlementaire des cantons de Vaud, du Valais, de Genève, Neuchâtel, Fribourg et du Jura.

Toutefois, selon l'auteur, la plus forte implication des organes législatifs ne peut pas résulter d'un « fédéralisme législatif », c'est-à-dire d'une structure parlementaire horizontale supplémentaire complète⁶, mais le processus de formation de la volonté et de l'opinion doit être organisé au niveau intraparlamentaire. C'est un point fondamental parce que les décisions légitimes des organes législatifs cantonaux (en tant qu'institution compétente pour statuer) sont réservées. Il convient, en outre, de tenir compte des conditions cadres d'un parlement de milice : les ressources temporelles sont limitées, de sorte que se pose la question de savoir si ou dans quelle mesure les parlementaires de milice peuvent

et veulent investir plus de temps dans d'autres organes parlementaires.

En fin de compte, cela signifie que les décisions sur les AIC doivent être prises au niveau *intraparlamentaire* et que le processus de formation de la volonté et de l'opinion doit être réglementé à l'échelle intracantonale. La section suivante décrit les solutions qui pourraient réduire davantage le déficit de participation des parlements et ainsi renforcer, au sens large, la participation des organes législatifs.⁷

2.1 Transfert de compétences à des commissions parlementaires et communication intraparlamentaire

L'organe législatif dans son ensemble (séance plénière) délègue des pouvoirs décisionnels à la commission parlementaire compétente. Cela crée une tension entre les compétences de l'assemblée plénière – en tant qu'organe de prise de décision – et les pouvoirs de la commission : élaborer des recommandations et soumettre des avis adéquats à l'organe exécutif. Cette tension est amplifiée lorsque certains pouvoirs sont transférés à une délégation de la commission. Il est important de clarifier d'une part dans quelle mesure les compétences de l'assemblée plénière doivent être transférées à la commission compétente, et d'autre part, si et comment la commission doit informer l'assemblée plénière sur son activité. Les droits de chaque parlementaire doivent être respectés.⁸

⁷ Référence : BVerfG (tribunal constitutionnel fédéral), 2 BvE 4/11 du 19.06.2012, paragraphe n° (1–172), Participation de la commission de politique extérieure (CPE) du Conseil fédéral et des cantons à la politique extérieure de la Fédération ainsi que le LConv du canton de Fribourg.

⁸ Se référer à ce sujet à WIEFELSPÜTZ, pour l'expression du point de vue du Bundestag allemand à l'occasion de la décision du Tribunal constitutionnel fédéral relative au Fonds européen de stabilité financière (FESF), p. 227–250.

⁶ Il n'est pas possible de développer ici le pour et le contre, ni l'analyse des organes intercantonaux – présentés en détail dans la thèse.

2.2 Interaction entre les organes exécutifs et législatifs à l’occasion de la négociation d’un accord intercantonal

Une forte intégration de l’organe législatif cantonal pourrait réduire le déficit de participation et la perte de compétence du parlement vis-à-vis de l’organe exécutif et désamorcer les conflits potentiels. Les droits à l’information de l’organe législatif sont renforcés – ce qui, interprétation a contrario, est en corrélation avec l’obligation d’information à laquelle est soumis l’organe exécutif. Ainsi se présente l’exigence d’une formation solide de la volonté et d’une participation responsable de la commission. La commission responsable est tenue *pleinement* informée, et ce *le plus tôt possible et en permanence* sur la négociation des AIC, mais au plus tard à l’ouverture des négociations. Le moment d’une (éventuelle) consultation arrive déjà trop tardivement, le paramètre d’action de l’organe législatif étant déjà restreint à ce stade du processus de l’AIC. De plus, une intégration précoce de l’organe législatif permet également d’intégrer la perception des problèmes liés à la question politique dans l’élaboration de l’AIC.

L’obligation d’information à laquelle est soumis l’organe exécutif n’est pas une question ponctuelle, il s’agit bien plus d’une obligation à long terme *permanente*, incluant des mises à jour lorsque se posent de nouvelles questions ou aspects politiques, sur lesquels la commission ne s’est encore fait d’opinion. L’information doit être communiquée de telle sorte que l’organe législatif n’assure pas un simple rôle de suivi (diminution de l’avantage informationnel). L’argument de l’organe exécutif selon lequel le contenu complexe de l’AIC rend l’intégration difficile, doit avoir pour conséquence que plus le flux d’information est intense, plus le contenu est complexe

Avec l’information, c’est également la question de la *communication* entre l’organe exécutif et la commission responsable de l’AIC qui est abordée. L’information peut être soumise directement et oralement à la commission. Toutefois, les informations étant essentielles pour que les parlementaires soient en mesure de s’impliquer de manière responsable, il vaut vraiment la peine de se demander s’il est possible d’utiliser d’autres canaux de communication en prenant en compte les techniques modernes. Dans la pratique, le respect de l’obligation d’information ne nécessite que très peu de ressources du système politico-administratif : en fait, les informations destinées à l’organe législatif existent déjà. Il suffit qu’elles soient préparées en vue d’être mises à la disposition des parlementaires sous une forme appropriée. Pour le système politico-administratif, l’obligation d’information doit être évidente et pratiquée de manière proactive, mais cela exige une plus grande prise de conscience, et celle-ci n’est pas toujours ancrée dans les habitudes aujourd’hui.

De la séparation des pouvoirs résulte la *limite de l’obligation d’information* : la formation de la volonté fait partie des principales fonctions de l’organe exécutif et de son domaine de compétence. Si la formation de la volonté de l’organe exécutif n’est pas encore consolidée (terminée), l’organe législatif ne peut donc pas être informé. Cet aspect important doit être développé : si la formation de la volonté et de l’opinion de l’*autorité collégiale* n’a lieu qu’au moment de la consultation par l’organe exécutif intercantonal responsable, l’organe législatif ne peut plus être informé à temps. Cela a pour conséquence que l’organe exécutif se prononce dès l’ouverture des négociations sur la stratégie et la dimension liée au contenu afin de pouvoir ensuite informer l’organe législatif en

permanence. Un membre de l'exécutif est légitimé (seulement) comme *représentant de l'autorité collégiale*, pour mener des négociations, et non essentiellement dans sa fonction de chef de service.⁹ Il faut également donner un écho à l'autorité collégiale sur l'avancement des négociations.

Seule une base informative suffisante et complète offre à la commission la possibilité d'accompagner le processus d'un AIC, de discuter le pour et le contre et de soumettre une prise de position consolidée. Une obligation de l'organe exécutif de tenir compte de la prise de position de la commission compétente – au sens du mandat impératif, par exemple – ne conduirait pas seulement à une diminution de la marge de manœuvre de l'organe exécutif et à des situations de blocage, mais serait également problématique du point de vue de la séparation des pouvoirs. Une marge de manœuvre doit être accordée à l'organe exécutif lors des négociations. Toutefois l'organe législatif doit exiger que l'organe exécutif fasse savoir à la commission compétente dans quelle mesure l'avis a été pris en compte. Il explique éventuellement les raisons pour lesquelles on s'est écarté de l'avis. En cas de prise de position dans le cadre d'une *consultation intracantonale*, l'organe exécutif dit à la commission à qui (l'organe exécutif cantonal ou l'organe exécutif intercantonal) la prise de position a été communiquée et dans quelle mesure elle a été prise en compte par le destinataire.

2.3 Dynamique ou ralentissement de la politique

L'objection selon laquelle la dynamique des négociations obligerait l'organe exécutif à prendre des décisions rapidement et que, par conséquent, l'organe législatif ne pour-

rait pas être intégré de manière adéquate, doit être considérée dans un cadre plus large des décisions politiques. Fondamentalement, c'est une dynamique et de ce fait un court-termisme (« essoufflement ») de la politique qu'on peut observer. L'organe législatif est le lieu des décisions démocratiquement légitimées, fondées sur des processus formels et chronophages. Sur l'axe du temps, il y a souvent une asymétrie entre la pression publique de réagir aux questions politiques actuelles, les (pré) décisions prises rapidement par l'organe exécutif et la procédure parlementaire. Les processus de décision parlementaire plus lents, ou l'on prend le temps de réfléchir à une question, de l'évaluer, de peser les arguments et, dans le meilleur des cas, de développer une stratégie politique, peuvent tout à fait représenter un critère de la qualité d'une démocratie et du parlement.¹⁰

2.4 Écho et transparence

En principe, c'est l'assemblée plénière qui tranche les questions politiques. En revanche, le droit de prise de position revient à la commission adéquate. Comme le suggèrent certains cas examinés lors du travail de recherche, ainsi que l'enquête menée auprès des parlementaires, l'écho donné par la commission à l'assemblée plénière s'avère insuffisant aujourd'hui dans certains organes législatifs. Pour l'organe législatif en tant qu'assemblée plénière, il peut s'avérer difficile de faire une évaluation objective de son information et de sa participation à l'AIC. Cela pourrait contribuer à faire naître un jugement critique et négatif sur l'intégration du parlement, ce qui n'est vrai que dans certaines conditions du processus. La communication intraparlamentaire entre les différents organes législatifs (dont les fractions sont également un élément cen-

⁹ Voir aussi les réflexions de BIAGGINI.

¹⁰ Cf. KORTE, p. 465–477.

tral) doit être assurée. L'organe législatif doit au moins être informé sur le fait que la commission a rendu un avis – cela permet d'établir une certaine transparence, étant donné que tous les parlementaires savent alors qu'une commission se penche sur la question concernée. Ainsi, les parlementaires savent quel AIC est traité et comment ou sous quelle forme la commission matériellement compétente est impliquée dans les négociations. Si les informations sont confidentielles, un canal de communication adéquat doit être garanti.

Divers auteurs et parlementaires approuvent les sessions publiques des organes exécutifs qui traitent les AIC, ce caractère public créant une certaine transparence. On doit toutefois objecter que ce qui est public ou rendu public n'est pas, en soi, transparent ou plus démocratique de ce seul fait, car ce qui se passe « dans les coulisses » reste caché au public. À une époque où beaucoup est rendu public et avec un accompagnement des médias, il est impératif qu'un organe politique puisse débattre d'une question politique à huis clos. C'est le seul moyen de permettre une discussion dans un esprit de controverse et d'ouverture, dans laquelle les aspects politiquement inopportuns mais importants dans le processus de recherche de solutions, peuvent également être discutés et considérés. Les sessions publiques des organes exécutifs ne sont donc pas considérées comme étant efficaces. Les organes exécutifs devraient ensuite faire savoir s'ils sont parvenus à une vision consolidée à la suite d'un processus de négociation et de formation de la volonté (mais avant une consultation). Le fait d'informer ensuite la commission compétente de l'organe législatif permet d'établir la transparence et d'assurer ainsi un contrôle public.

2.5 Après l'approbation de l'accord intercantonal par l'information de l'organe législatif pour l'application

Après l'approbation de l'AIC par l'organe législatif, l'organe exécutif informe périodiquement l'organe législatif – dans le cadre de sa couverture politique habituelle – sur l'application de l'AIC, mais également sur les accords de gestion intercantonaux et les modifications « techniques » relatives aux accords (en raison, par exemple, du droit fédéral ou cantonal) ainsi que sur les frais qui en résultent.¹¹ Si des institutions ou organes intercantonaux sont créés, le contrôle parlementaire – y compris la fonction budgétaire – doit être garanti. Cette tâche est assurée par des commissions interparlementaires ou intracantonales, autorisées à le faire par le droit intracantonal respectif. Les normes secondaires et/ou primaires adoptées par les organes intercantonaux doivent également être incluses dans le contrôle parlementaire. Plus les organes intercantonaux disposent de compétences décisionnelles, plus le contrôle parlementaire devient important : le feedback parlementaire des organes intercantonaux doit être assuré.

Conformément à l'exigence de transparence, les AIC doivent obligatoirement être publiés, ce qui n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui. Divers auteurs ont mis au point des solutions pertinentes.¹² Il s'agit maintenant d'appliquer la publication des AIC de manière conséquente et uniforme dans tous les cantons (codification).

¹¹ Référence à la pratique au niveau fédéral.

¹² Voir Roth, par exemple.

3. Renforcement des fonctions parlementaires centrales par l'intégration complète des parlements cantonaux

L'illustration présente les modèles et l'interaction entre les organes exécutifs et législatifs durant la négociation d'un AIC et après. Le modèle doit garantir la marge de manœuvre de l'organe exécutif et assurer l'influence des organes législatifs cantonaux sur le processus de formulation des politiques. En fin de compte, il s'agit de renforcer deux fonctions parlementaires centrales (pas seulement en théorie, mais également d'après l'enquête menée auprès des responsables politiques cantonaux): fonction législative et de contrôle.

Dans son discours sur la constitution du 17^e Bundestag, son président Norbert Lammert a rappelé que le parlement « [n'est] pas un organe auxiliaire, mais le cœur de la formation de la volonté politique ». Une meilleure intégration de l'organe législatif dans les AIC assure que cela ne changera pas.

Sources

BIAGGINI, GIOVANNI: Wer spricht für wen? Über Rollenfragen und Departementalisierungsgefahren in der interkantonalen Zusammenarbeit, in: *Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen: Institutionen, Wirtschaft und Identität: Akten der 3. Nationalen Föderalismuskonferenz*, 26.-27.05.2011, Mendrisio, S. 143–147.

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), SR 171.10.

Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK), SR 138.

BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.06.2012, Absatz-Nr. (1–172).

Gesetz über die interkantonalen Verträge (VertragsG), RSF 121.3.

KORTE, KARL-RUDOLF: Risiko als Regelfall: Über Entscheidungszumutungen in der Politik, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 21. Jahrgang (2011) Heft 3, S. 465–477.

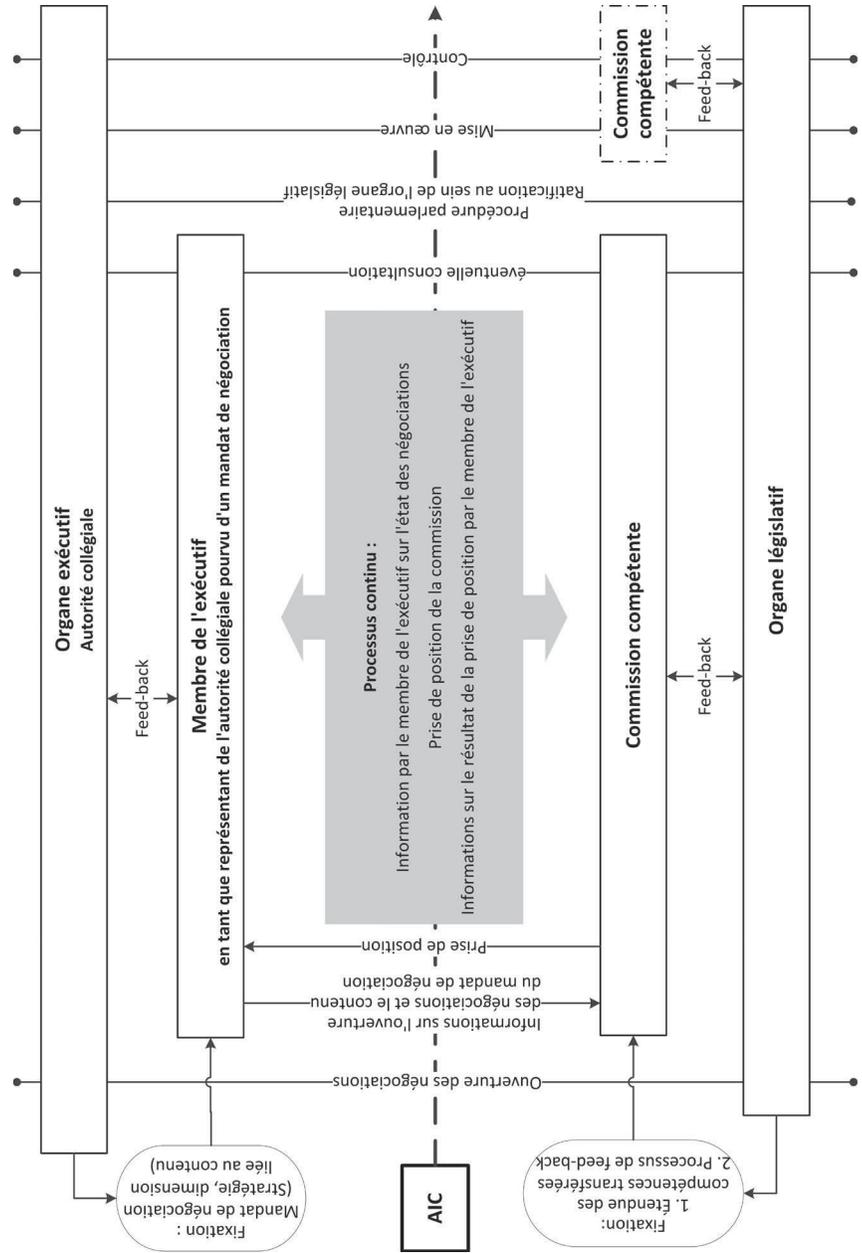
LAMMERT, NORBERT: Rede des Bundestagspräsidenten am Tag der Konstituierung des 17. Bundestages, 27.10.2009.

Notiz des Sekretariats der Aussenpolitischen Kommission zu den Mitwirkungsrechten der eidgenössischen Räte im Bereich der Aussenpolitik: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/legislativkommissionen/kommissionen-apk/Documents/mitwirkung-aussenpolitik-apk-d.pdf> (letzter Zugriff: 14.02.2014).

ROTH, MARIUS: Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Dike Verlag, Zürich/St. Gallen, 2011.

WIEFELSPÜTZ, DIETER: Das Primat des Parlaments. Zum Danckert/Schulz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Heft 2/2012, S. 227–250.

Modèle de processus de l'interaction entre les organes exécutifs et législatifs pendant la « durée de vie » d'un accord intercantonal.





Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation (1910–2010) : Biographie collective des élus fédéraux et réformes du Parlement helvétique¹

Andrea Pilotti

1. Buts du travail

La perspective adoptée dans le cadre de notre travail a reposé sur deux dimensions : le processus de démocratisation et le processus de professionnalisation. La première dimension nous a permis d'analyser l'évolution du degré d'ouverture du recrutement parlementaire aux divers groupes sociaux (âge, sexe, origine sociale, formation, profession). La deuxième dimension nous a en revanche permis de réfléchir, d'une part, sur la manière par laquelle le mandat d'élu fédéral est devenu une véritable profession rémunérée et, d'autre part, sur comment celui-ci s'est progressivement différencié par rapport à d'autres ancrages sociaux. Par l'adoption de cette double perspective, nous avons ainsi essayé de combler une lacune dans la littérature, dès le moment où la question de la démocratisation et de la professionnalisation du recrutement parlementaire en Suisse a largement été délaissée, voire presque pas abordée. En effet, jusqu'à aujourd'hui on ne comptait qu'une seule étude prosopographique des élus fédéraux datant de plus de quarante ans et dans laquelle, par ailleurs, la dimension de

la professionnalisation n'avait pas été thématisée.²

Dans notre thèse, nous nous sommes penchés d'abord sur les principales réformes qui, au cours du 20^e siècle, ont affecté les deux dimensions-clés de notre travail (introduction proportionnelle et suffrage féminin, réformes du Parlement). Ensuite, nous avons dressé un portrait des parlementaires suisses, en essayant ainsi de répondre à plusieurs questions : Quelles caractéristiques possèdent nos députés et sénateurs ? Dans un système de milice, quelles ressources et qualités priment ? Comment évoluent celles-ci au fil du temps, en lien aussi avec les changements des rapports de force partisans et des transformations qui ont touché l'institution parlementaire au cours de la période plus récente ?

2. Le changement des règles électorales au 20e siècle

L'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national est acceptée en votation populaire à la troisième tentative en 1918, après deux échecs (1900 et 1910). Trois types de facteurs peuvent expliquer son aboutissement. Premièrement, le PS est désormais une force politique émergente au début du 20^e siècle qui est cependant fortement pénalisée par

¹ Thèse de doctorat en sciences politiques à l'Université de Lausanne (2012). L'auteur de la thèse a reçu un prix de la Société suisse pour les questions parlementaires lors de son assemblée annuelle du 14 septembre 2013.

² GRUNER, Erich (1970). *Die Schweizerische Bundesversammlung/L'Assemblée fédérale suisse 1920–1968*. Bern : Francke.

le système majoritaire. La proportionnelle est donc considérée comme une solution permettant une représentation équitable des forces partisans et assurant ainsi une véritable démocratisation du Parlement fédéral. Deuxièmement, les facteurs institutionnels contribuent aussi à l'adoption de la réforme. En effet, d'une part, le fédéralisme permet aux cantons de remplir le rôle de « laboratoires politiques » pour « tester » en premier les effets de la proportionnelle et, d'autre part, l'outil du référendum permet d'imposer la question dans l'agenda politique. Enfin, l'introduction de la proportionnelle est liée à des facteurs contextuels, notamment la montée des tensions sociales durant et après la Première Guerre mondiale. Dans une telle situation, la proportionnelle est donc vue comme un outil permettant d'apaiser les conflits sociaux.³ La deuxième modification des règles électorales renvoie à l'introduction du suffrage féminin à l'échelon fédéral (1971). Le retard avec lequel la Suisse a reconnu aux femmes le droit de vote et d'éligibilité est tributaire de plusieurs facteurs. Certains parmi ceux-ci sont d'ordre culturel et historique (diffusion du « conservatisme de genre », le fort enracinement de la conception suisse de l'identité nationale depuis 1848 reposant, par ailleurs, sur l'exclusion des femmes), d'autres en revanche renvoient au contexte peu favorable aux revendications des suffragistes (la crise des années 1930 et la montée des régimes totalitaires en Italie et en Allemagne, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide). Les conditions « propices » pour l'aboutissement de cette deuxième réforme constitutionnelle se réalisent au cours

des années 1960. Elles renvoient notamment à plusieurs facteurs (institutionnels et contextuels) : l'introduction du suffrage féminin dans différents cantons qui a permis de vérifier préalablement l'impact de la réforme ; l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe ; le processus d'émancipation sociale et économique des femmes auquel s'accompagne un changement générationnel au sein des associations féminines qui a permis de relancer le débat et de donner davantage de visibilité à la question des droits des femmes.⁴

3. La professionnalisation parlementaire en Suisse : un processus tardif, contesté et inachevé

En Suisse, la rémunération des élus, enjeu central de toute professionnalisation du mandat de parlementaire, n'a longtemps été que symbolique, en raison de l'importance du principe de milice. D'après celui-ci, la fonction d'élu fédéral est conçue comme un service rendu à la communauté à titre honorifique, ce qui ne demande donc pas l'octroi d'un véritable salaire. Cette vision reste très majoritaire jusqu'au moins les années 1960–1970, lorsque, suite à l'affaire dite des « Mirages », on commence à reconnaître la nécessité d'entamer des réformes permettant le renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécutif et

³ LUTZ, Georg (2004). « Switzerland : Introduction Proportional Representation from Below », in Josep Maria COLOMER (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke : Palgrave Macmillan : 279–293.

⁴ STUDER, Brigitte (1996). « «Etat c'est l'homme». Politique, citoyenneté et genre dans le débat autour du suffrage féminin après 1945 », *Revue suisse d'histoire* 46(3) : 356–382 ; STUDER, Brigitte (2010). « Suffrage universel et démocratie directe : l'exemple de la Suisse, 1848–1990 », in Christine FAURE (éd.). *Nouvelle encyclopédie politique et historique des femmes*. Paris : Les Belles Lettres : 980–1002 ; VOEGELI, Yvonne (1997). *Zwischen Hausrat und Rathaus. Auseinandersetzungen um die politische Gleichberechtigung der Frauen in der Schweiz, 1945–1971*. Zürich : Chronos.

l'appareil administratif.⁵ Cela débouche sur l'introduction d'une indemnité annuelle versée aux élus (1968) et sur les premières contributions allouées aux députations de l'Assemblée fédérale (1972).

Dans ce contexte s'insère ainsi la création de la commission d'étude *Avenir du Parlement* en 1974, dont les travaux se déroulent pendant quatre ans jusqu'en 1978. L'analyse des procès-verbaux de la commission a permis de dévoiler finalement que, malgré une première véritable « prise de conscience » au sujet des limites du Parlement de milice, la majorité des élus ne va cependant pas jusqu'à remettre en question ce dernier. Même les parlementaires de gauche, censés être les plus enclins à soutenir une telle idée, évitent soigneusement de parler d'une professionnalisation du mandat d'élu fédéral. Dans les années 1970, il y a clairement un manque de volonté politique de réaliser une réforme en profondeur du Parlement qui persiste aussi dans les années 1980, lorsque les mesures prônées par le rapport de la commission *Avenir du Parlement* ne connaissent qu'une faible suite.

Le deuxième projet de réforme parlementaire (*Réforme du Parlement*) fait suite à deux scandales, ayant profondément bouleversé la politique suisse à la fin des années 1980 : l'affaire Kopp et celle dite des fiches. Pour la première fois, une majorité de parlementaires affiche une volonté politique de réformer et de professionnaliser le législatif dans le souci notamment d'améliorer les conditions de travail des députés et sénateurs pour mieux accomplir leur fonction, en raison aussi d'une importante surcharge de travail liée au profond changement du contexte socio-économique (cf. notamment processus d'adaptation de la

législation suisse à celle communautaire). Une évolution qui s'accompagne, entre autres, par la mise en œuvre de plusieurs réformes des politiques sociales et économiques.⁶ La transformation du contexte entraîne donc un changement dans la perception que les parlementaires ont de leur fonction et qui explique ainsi la différente suite accordée aux deux projets de réforme que nous avons analysés.

La professionnalisation parlementaire en Suisse, en plus d'être tardive et inachevée dans une comparaison avec les autres pays européens, reste aussi contestée. Depuis le début des années 1960, lorsque la question d'une professionnalisation est thématifiée pour la première fois, jusqu'aux années 2000, l'amélioration des conditions matérielles des élus et la revalorisation de l'Assemblée fédérale sont remises en cause par une partie de la droite économique à laquelle s'ajoute, dès les années 1990, la droite nationaliste représentée par la « nouvelle » UDC s'opposant au rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne. La première avance des raisons essentiellement financières, liées aux coûts jugés excessifs des réformes, ainsi que la crainte d'une emprise grandissante de l'Etat sur la société et plus particulièrement sur l'économie. Par contre, la seconde met en avant aussi des facteurs identitaires : elle cherche à sauvegarder le système de milice et dénonce le processus de professionnalisation parlementaire considéré comme une tentative de dénaturer ce même système et de remettre en question l'exception suisse.⁷

⁶ MACH, André (éd.) (1999). *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Zurich : Seismo ; MACH, André (2006). *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes. La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*. Zurich/Coire : Rüegger.

⁷ MAZZOLENI, Oscar (2006). « Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse », *Politix* 75(3) : 165–184.

⁵ URIO, Paolo (1972). *L'affaire des Mirages : décision administrative et contrôle parlementaire*. Genève : Editions Médecine et hygiène.

Malgré cette opposition, qui a réussi à faire échouer en votation populaire les deux principaux volets de la réforme de 1991 (révision de la Loi sur les indemnités parlementaires et la nouvelle Loi sur les coûts d'infrastructure), le Parlement adopte plusieurs mesures, depuis la moitié des années 1990, allant dans le sens d'un véritable renforcement de son rôle et de ses compétences : l'instauration en 1991 des commissions permanentes spécialisées⁸, l'adoption en 2002 d'une nouvelle Loi sur le Parlement, qui reconnaît à l'Assemblée fédérale davantage de compétences et d'influence dans le processus décisionnel, et l'amélioration notable des indemnités individuelles et des contributions aux groupes.

4. Le profil des parlementaires suisses entre ouverture et stabilité (1910–2010)

Après avoir abordé les principales réformes des règles électorales et celles visant à une plus grande professionnalisation parlementaire, nous avons dressé un profil des parlementaires suisses au cours du 20^e siècle et au début du 21^e siècle. Dans l'évolution de celui-ci, nous avons distingué trois phases. La première phase, entre 1910 et 1937, se caractérise par une certaine démocratisation du recrutement parlementaire, liée à l'introduction de la proportionnelle en 1918. Le changement des règles électorales a permis l'accès au Parlement fédéral de certains groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés. Ainsi, cette première modification constitutionnelle permet l'arrivée de nombreux parlementaires socialistes et agrariens, ce qui

entraîne une présence plus importante des fonctionnaires d'associations (syndicats) et des agriculteurs, un recul des avocats, des universitaires et des officiers de l'armée, ainsi qu'un affaiblissement des liens familiaux des élus avec des personnalités marquantes (sur le plan politique, économique ou culturel) qui s'accompagne d'une présence accrue d'élus originaires de la classe ouvrière et de la petite bourgeoisie. La deuxième phase (1937–1980) se caractérise, en revanche, par une significative stabilité de la composition socio-professionnelle de l'Assemblée fédérale qui reflète entre autres l'importante stabilité dans la composition partisane du législatif. En effet, la très grande majorité des sièges se répartit entre les mêmes quatre partis (PRD, PDC, PAB/UDC et PS). La stabilité du profil des élus fédéraux réside notamment dans la présence majoritaire des universitaires, dans le nombre élevé d'élus disposant d'un grade militaire, de ceux remplissant des fonctions d'administrateur dans des entreprises, ainsi que dans un très fort ancrage politique local. Sur le plan professionnel, le profil hérité du 19^e siècle, persiste pendant une très large partie du 20^e siècle, avec la prédominance de la catégorie des indépendants (avocats et entrepreneurs).

La troisième phase est celle concernant la période plus récente (1980–2010). À ce propos, les réformes parlementaires visant à une plus grande professionnalisation de la fonction d' élu fédéral ont entraînée, d'une part, l'apparition de véritables parlementaires professionnels vivant désormais de leur mandat de conseiller national ou conseiller aux Etats et, d'autre part, l'augmentation du nombre de parlementaires exerçant une profession que nous pouvons considérer comme complémentaire à leur charge politique. La professionnalisation du mandat parlementaire n'a pas touché

⁸ LÜTHI, Ruth (1997). *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung: Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*. Bern: Haupt ; JEGHER, Annina (1999). *Bundesversammlung und Gesetzgebung*. Bern: Haupt.

les élus fédéraux de la même manière ; elle suit largement le clivage gauche-droite et le genre. En effet, elle est plus marquée parmi les élus socialistes, disposant de faibles ressources externes à leur fonction, à la différence des élus des partis bourgeois, qui peuvent compter souvent sur des ressources financières supplémentaires liées, par exemple, à l'occupation de plusieurs mandats dans les conseils d'administration. Les femmes aussi affichent une proportion nettement plus élevée de parlementaires professionnels. Une telle différence pourrait s'expliquer par le fait que la plupart des parlementaires femmes dispose beaucoup moins de liens avec les milieux économiques, assurant parfois à plusieurs de leurs collègues hommes des revenus non négligeables. Un autre changement renvoie à la diminution du cumul des mandats (politiques, économiques et administratifs), ce qui souligne donc une certaine différenciation de l'activité parlementaire par rapport aux autres sphères sociales. La période récente affiche au moins six autres changements dans le profil socio-professionnel des députés et sénateurs : une croissance du nombre de parlementaires femmes, un « vieillissement », avec une augmentation de l'âge moyen notamment parmi les hommes, la diminution d'élus au bénéfice d'une formation académique (liée à l'avancée de l'UDC), le recul du taux d'officiers de l'armée (lié aussi à la présence accrue des élues), l'augmentation des chefs d'entreprise qui s'accompagne d'une baisse des avocats (dans les années 2000) et la sensible diminution de la longévité parlementaire. La seule ressource qui continue à être presque incontournable pour briguer un mandat au Parlement fédéral est le fort ancrage politique local, consistant dans l'occupation de fonctions électives avant de siéger à Berne.

5. Un profil différencié par Chambre

Le recrutement parlementaire se différencie de manière assez sensible en fonction de la Chambre d'élection. Les deux branches du Parlement fédéral se distinguent tout d'abord par leur composition. Le Conseil des Etats, en raison du système d'élection majoritaire, se caractérise historiquement par une présence beaucoup plus faible d'élus socialistes et une plus forte présence des sénateurs radicaux et démocrates-chrétiens. Au contraire, le Conseil national, élu à la proportionnelle, compte des députations socialiste et agrarienne (ensuite UDC) plus nombreuses et plusieurs formations politiques minoritaires (Alliance des Indépendants, Parti du travail, Parti évangélique, etc.). La proportion de femmes est plus élevée au Conseil national qu'au Conseil des Etats. L'âge moyen, le taux d'officiers et d'universitaires sont largement supérieurs parmi les sénateurs. Au sujet du profil professionnel des deux branches, la Chambre des cantons affiche toujours une proportion plus importante d'avocats, tandis que la disparition des membres des gouvernements cantonaux est compensée par l'essor des conseillers indépendants et des parlementaires professionnels. La Chambre du peuple compte une présence en-dessus de la moyenne du Parlement des chefs d'entreprise, des paysans et des fonctionnaires d'association. Enfin, tout en diminuant pour l'ensemble des élus fédéraux, les sénateurs affichent toujours une longévité parlementaire et un taux d'administrateurs d'entreprise plus importants.

6. À propos de quelques spécificités partisans

Les élus de la députation du Parti radical-démocratique (PRD, ensuite Parti libéral-radical, PLR) se caractérisent par une origine sociale élevée. Par rapport à l'ensemble de l'Assemblée fédérale, ils proviennent dans une plus grande mesure de la moyenne et grande bourgeoisie. Ils affichent également des liens familiaux avec des personnalités de premier plan de la sphère politique et économique (un quart, en moyenne pour la période 1910–2010). Les élus radicaux comptent également une proportion élevée d'universitaires, au bénéfice surtout d'une licence en droit, en sciences économiques et sciences naturelles et techniques, d'officiers à l'armée (encore 34 % en 2010) et – sur le plan professionnel – un taux supérieur à la moyenne d'avocats et chefs d'entreprise. Les parlementaires radicaux disposent des plus forts liens avec l'économie, comme administrateurs des plus grandes entreprises du pays et des sociétés anonymes.

La députation du Parti Conservateur et ensuite du Parti démocrate-chrétien (PDC) compte une proportion d'élus issus très souvent de la petite et moyenne bourgeoisie. En moyenne, pour la période 1910–2010, presque un quart des parlementaires démocrates-chrétiens compte des liens avec des élites, notamment politiques (souvent fils d'anciens élus fédéraux ou membres d'exécutifs cantonaux). Les universitaires parmi les députés et sénateurs PDC sont une large majorité, avec une nette prépondérance des juristes suivis par les ingénieurs. Le taux des officiers est également élevé (33 % en 2010) tandis qu'en termes de groupes professionnels la députation démocrate-chrétienne est « dominée » par les avocats et – depuis 2000 – les chefs d'entreprise, les conseillers indépendants et les

parlementaires professionnels. Elle compte enfin une proportion importante d'administrateurs d'entreprises locales et régionales qui compense ses moindres liens avec les grandes industries et instituts bancaires.

La députation du Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) et ensuite de l'Union démocratique du centre (UDC) se distingue historiquement par une proportion très élevée de parlementaires issus de la petite bourgeoisie, avec un poids grandissant, durant la période plus récente, de ceux issus de la moyenne bourgeoisie. Il recrute aussi plus facilement ses élus parmi les officiers (encore un tiers à peu près en 2010) et très peu parmi les femmes (en moyenne 7 %). L'ancienne députation agrarienne connaît par contre une importante transformation du profil scolaire de ses parlementaires, puisqu'au cours de la période récente, la formation académique est une ressource qui perd en importance (plus qu'un tiers en 2010). Ce changement s'accomplit en même temps que l'UDC élargit son soutien électoral, outre aux paysans, aux ouvriers et aux travailleurs peu qualifiés.⁹ Le profil professionnel des parlementaires UDC, avec une présence toujours très importante, même si en diminution, des agriculteurs et une augmentation dans les années 2000 des chefs d'entreprise, reflète clairement la nouvelle orientation idéologique du parti centrée sur les intérêts de la paysannerie, mais aussi sur ceux des petites et moyennes entreprises.

Enfin, la députation du PS se caractérise par une présence très significative d'élus d'origine ouvrière. De plus, le recrutement est décidément plus ouvert aux femmes (43 % en 2010 contre une moyenne de 26 %

⁹ MAZZOLENI, Oscar, GOTTRAUX, Philippe et Cécile PECHU (éd.) (2007). *L'Union démocratique du centre : un parti, son action, ses soutiens*. Lausanne : Antipodes ; GOTTRAUX, Philippe et Cécile PECHU (2011). *Militants de l'UDC. La diversité sociale et politique des engagés*. Lausanne : Antipodes.

pour le Parlement) et aux plus « jeunes » (moins de 50 ans). Les ressources liées à une carrière militaire et à l'occupation de sièges dans les conseils d'administration ne revêtent qu'une importance marginale, voire même négligeable. Ce manque est toutefois compensé par un plus fort ancrage local (*cursus honorum*). Au sujet de la formation, le profil des conseillers nationaux et conseillers aux Etats du PS change profondément en 1980, lorsque – pour la première fois – les membres ayant suivi une formation dans une haute école dépassent les titulaires d'un diplôme professionnel. Depuis 1980, cette évolution s'accélère, tant et si bien que désormais les élus socialistes affichent le taux le plus important de licenciés universitaires dans une comparaison interpartisane (avec une surreprésentation des licenciés en lettres et en sciences sociales), ce qui reflète la nouvelle orientation de son électorat composé en bonne partie par des personnes au bénéfice d'une formation supérieure et appartenant aux nouvelles classes moyennes supérieures.¹⁰ Sur le plan professionnel, le groupe PS affiche historiquement une proportion importante de fonctionnaires d'association, dépassés toutefois dans les années 2000 par le groupe des autres professions libérales (dont nombreux conseillers indépendants) et les parlementaires professionnels. La présence des salariés du secteur public est aussi la plus significative parmi toutes les députations.

¹⁰ HIRTER, Hans (2000). *Elections 1999 : composition et orientation politique de l'électorat lors des élections fédérales de 1999*. Berne : Haupt ; OESCH, Daniel (2008). « The changing shape of class voting : an individual-level analysis of party support in Britain, Germany and Switzerland », *European Societies* 10(3) : 329–355 ; OESCH, Daniel et LINE RENNWALD (2010). « La disparition du vote ouvrier ? Le vote de classe et les partis de gauche en Suisse », in Sarah NICOLET et Pascal SCIARINI (éds.). *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève : Georg, Genève : 219–256.

7. Le «Sonderfall» helvétique dans une perspective comparée

Dans notre travail, nous avons enfin réalisé une brève comparaison internationale portant sur le 20^e siècle (1910–2000). Celle-ci nous a permis de mieux identifier les traits spécifiques du profil des élus suisses par rapport à celui de leurs homologues européens. De manière générale, outre le faible degré de professionnalisation parlementaire¹¹, la Suisse affiche au moins cinq autres spécificités. Premièrement, il est parmi les derniers pays à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux femmes sur le plan national (1971), ce qui par conséquent explique l'arrivée tardive des élues sur les bancs du Parlement fédéral. Leur présence néanmoins progresse sensiblement, même si elle reste inférieure à la proportion que l'on trouve dans les parlements allemand, néerlandais ou des pays scandinaves.¹² Deuxièmement, la formation académique, tout en restant une ressource possédée par la majorité des députés suisses ne fait que perdre en importance au cours de la période récente, alors que le taux d'universitaires augmente dans l'ensemble des législatifs européens.¹³ Troisièmement, en raison surtout du principe de milice, le législatif helvétique se caractérise encore à la fin du 20^e siècle par

¹¹ Z'GRAGGEN, Heidi (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern : Haupt.

¹² CHRISTMAS-BEST, Verona et Ulrik KJAER (2007). « Why So Few and Why So Slow? Women as Parliamentary Representatives in Europe from a Longitudinal Perspective », in Maurizio COTTA et Heinrich BEST (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*. Oxford : Oxford University Press : 77–105.

¹³ GAXIE, Daniel et Laurent GODMER (2007). « Cultural Capital and Political Selection : Educational Backgrounds of Parliamentarians », in Maurizio COTTA et Heinrich BEST (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*. Oxford : Oxford University Press : 106–135.

un profil professionnel assez différencié de celui affiché par la plupart des législatifs européens. Ainsi, en 2000, parmi les députés suisses la proportion d'avocats, chefs d'entreprise et agriculteurs est clairement supérieure à la moyenne mesurée dans les autres parlements. Par contre, la présence des salariés du secteur public reste faible, tandis qu'ailleurs elle est prédominante.¹⁴ Quatrièmement, les élus fédéraux affichent un ancrage politique local parmi les plus importants qui s'accompagne, enfin, d'une longévité parlementaire pendant longtemps sans égal dans une comparaison internationale. ●

¹⁴ COTTA, Maurizio et Paulo TAVARES de ALMEIDA (2007). « From Servants of the State to Elected Representatives : Public Sector Background among Members of Parliament », in Maurizio COTTA et Heinrich BEST (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*. Oxford : Oxford University Press : 51–76.



Totalrevision des Parlamentsrechts des Grossen Rates des Kantons Bern: Vorgehensweise, Prozess und Instrumente

Ausgangslage

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im Jahr 2010 beschlossen, das Grossratsgesetz¹ und die Geschäftsordnung für den Grossen Rat² einer Totalrevision zu unterziehen. Nach drei Jahren intensiver Arbeit wurde die Vorlage vom Grossen Rat am 4. Juni 2013 mit 115 Ja zu 0 Nein bei 5 Enthaltungen verabschiedet.³ Die Vorlagen stiessen im Grossen Rat auf eine sehr grosse Akzeptanz.⁴

In diesem Artikel sollen im Sinne eines Werkstattberichtes der Prozess der Revision dargestellt, Erfolgsfaktoren ausgemacht und auf Fallstricke bei solchen wichtigen Projekten hingewiesen werden.

Materielle Aspekte der Revision werden hier nicht diskutiert, diese wurden bereits in zwei Beiträgen im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen veröffentlicht.⁵

Alle wesentlichen Unterlagen zur Parlamentsrechtsrevision, namentlich das Gesetz, die Geschäftsordnung, diverse Be-

richte und Gutachten sowie die Protokolle der Anhörungen, finden sich auf der Webseite des Grossen Rates des Kantons Bern und des Ratssekretariates.⁶

Der Artikel gibt die persönliche Sicht des Autors wieder.⁷

Es braucht einen starken politischen Willen ...

Ausgangspunkt der Totalrevision war eine Motion der Oberaufsichtskommission (OAK, geläufiger als Geschäftsprüfungskommission bezeichnet) des Grossen Rates, die die Einleitung einer Totalrevision des Parlamentsrechtes verlangte.⁸ Die OAK (GPK) machte bezüglich der Revision bereits klare inhaltliche und terminliche Vorgaben. So sollten namentlich die Revision auf den Legislaturwechsel im Juni 2014 in Kraft treten, die Systematik und Terminologie des Gesetzes verbessert, die Einsichtsrechte geregelt, ständige Sachbereichskommissionen mit eigenen Sekretariaten geschaffen und das Ratssekretariat vollständig von Regierung und Verwaltung getrennt werden.

¹ Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, aGRG [BSG 151.21])

² Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grossen Rat (aGO [BSG 151.211.1])

³ Vergleiche hierzu Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern der Session vom 3. – 13. Juni 2013, Sitzung vom 4. Juni 2013.

⁴ Die Geschäftsordnung wurde ebenfalls am 4. Juni 2013 mit 112 Ja 28 Nein und 5 Enthaltungen verabschiedet. Umstritten war hier lediglich die Höhe der Entschädigung der Grossratsmitglieder.

⁵ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, September 2013 – Nr. 2 – 16. Jahrgang, S. 45–57 und Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, November 2013 – Nr. 3–16. Jahrgang, S. 40–52

⁶ http://www.gr.be.ch/gr/de/index/sessionen/sessionen/sessionen_2013/junisession_2013/sessionsprogramm.html, besucht am 07.08.2013. <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/aktuell.html>, besucht am 07.08.2013.

⁷ Patrick Trees, MA / MAS Executive MPA Universität Bern, seit Juni 2009 Ratssekretär des Grossen Rates des Kantons Bern. Unter Mitarbeit von Christina Bundi, stv. Leiterin des Ratssekretariates und Céline Baumgartner, geschäftsleitende Kommissionssekretärin

⁸ M 071-2010 Oberaufsichtskommission, Einleitung einer Totalrevision des Parlamentsrechtes, <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-596ff523a16984161971765e98be4f94f.html>, besucht am 07.08.2013.

Für die OAK (GPK) war auch klar, dass die Federführung für die Erarbeitung der Vorlage beim Parlament, unterstützt durch das Ratssekretariat, liegen musste.⁹

Da es sich bei der vorliegenden Motion klar um ein parlamentseigenes Geschäft handelte, beantwortete das Büro des Grossen Rates die Motion¹⁰ und empfahl sie zur Annahme. Das Büro sah es als erwiesen, dass nach knapp 25 Jahren und 13 Teilrevisionen das Parlamentsrecht gemäss den Forderungen der OAK (GPK) auf eine neue Basis gestellt werden musste. Der Rat überwies die Motion mit 124 Ja zu 5 Nein bei 5 Enthaltungen sehr deutlich.¹¹ Schon in dieser frühen Phase zeigte sich, dass nicht nur die OAK (GPK), von welcher der Anstoss zur Revision ausging, sondern auch das Büro des Grossen Rates und die Präsidenten der Fraktionen von der Notwendigkeit einer Totalrevision überzeugt waren. Es war dieser starke politische Rückhalt, der zur sehr deutlichen Überweisung der Motion führte und gleichzeitig sicherstellte, dass die Federführung bei diesem für den Grossen Rat wichtigen Revisionsprojekt beim Parlament und seinem Dienst zu liegen kam.

..., einen klaren Auftrag ...

Das Büro sah sich nicht in der Lage, die Revision selbst durchzuführen, sondern übertrug diese Aufgabe einer eigens dafür eingesetzten besonderen Kommission,

bestehend aus 17 Mitgliedern.¹² Zuhanden dieser Kommission legte es sodann die allgemeine Stossrichtung der Revision fest: *«Mit der Totalrevision sollen die Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe im Parlament klarer abgefasst und dem heutigen «Standard» entsprechend festgelegt werden. Ziel ist eine moderne Gesetzgebung, die einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt und das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung stärkt.»*¹³

Für das Büro war klar, dass sich der Parlamentsbetrieb in den letzten Jahren stark gewandelt und die Geschäftslast inhaltlich wie auch mengenmässig zugenommen hatte. Die Entscheide müssten schneller gefällt werden und das Parlament würde in Zukunft eine aktivere Rolle wahrnehmen müssen. Diese hohen Anforderungen an die parlamentarische Arbeit machten Anpassungen in den Strukturen und Regelungen des Grossen Rates nötig.¹⁴ Das Büro regte auch an, eine wissenschaftliche Studie in Auftrag zu geben, die das gegenwärtige System des Kantons Bern erklären und aufzeigen sollte, wie sich die Situation im Bund und anderen Kantonen darstellte und was dem gegenwärtigen «Stand der Technik» der Parlamentsgesetzgebung entspricht.¹⁵

Zum Auftrag gehörte auch eine zeitliche Vorgabe: Das Gesetz sollte zwingend in der gleichen Legislatur durch die Kommission erarbeitet und vom Rat verabschiedet werden, damit die Vorlage, unter Einhaltung der Referendumsfristen, auf Beginn der

⁹ Art. 45 Abs. 1 Bst. d aGRG bestimmt, dass die Vorbereitung von parlamentseigenen Projekten, Vorlagen und Geschäften durch das Ratssekretariat erfolgt.

¹⁰ <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/5d3bea3393ce43aba50f158dbf9453de-332/6/PDF/2010.8805-Vorstossantwort-D-30462.pdf>, besucht am 07.08.2013.

¹¹ Überweisung der Motion am 06.09.2010, <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/00953c391a124b6893d0d5f9bcfc682f-332/1/PDF/2010.8805-Abstimmungsprotokoll-DF-30890.pdf>, besucht am 07.08.2013.

¹² Gegenwärtig kennt der Grosse Rat des Kantons Bern keine ständigen Sachbereichskommissionen, diese werden erst mit dem neuen Gesetz geschaffen.

¹³ Schreiben des Büros des Grossen Rates an die Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 25. November 2010.

¹⁴ Ausführungen des Büros zur Motion 071/2010, Tagblatt des Grossen Rates vom 7. September 2010, S. 659.

¹⁵ Schreiben des Büros des Grossen Rates an die Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 25. November 2010.

neuen Legislatur am 1. Juni 2014 in Kraft gesetzt werden konnte.

... und ein stimmiger Slogan muss her!

Um als wichtiges Projekt erkannt zu werden und sich von anderen Vorhaben abzuheben, diente der Auftrag des Büros an die Kommission, der auf den Slogan *modern, effizient und stark* zusammengefasst werden konnte.¹⁶

Das Ziel der Parlamentsrechtsrevision war es, ein *modernes Gesetz* zu schaffen, das leicht verständlich und gut lesbar ist, keine Doppelspurigkeiten aufweist und auf einer einheitlichen Begrifflichkeit fusst. Das Gesetz sollte zudem einen *effizienten Ratsbetrieb sicherstellen*. Im Vordergrund standen da Redezeitverkürzungen, Kategorisierung der Geschäfte, Rückweisung von Vorstössen und Anträgen. Sodann bestand das zentrale Element der Totalrevision in der *Stärkung des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung*. Neue Vorstossformen (Finanzmotion), die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP), die Neudefinition der gebundenen Ausgaben, besser gegliederte und ausgestaltete Einsichtsrechte der Aufsichtscommissionen, der stärkere Einbezug in die Aussenbeziehungen oder die Möglichkeit der Kommissionen, von Verordnungen Kenntnis zu nehmen, sollten hier zum Ziel führen. Von der Schaffung der ständigen Sachbereichskommissionen schliesslich versprach man sich sowohl eine Effizienzsteigerung (die Vorarbeit in Kommissionen soll das Ratsplenium entlasten) wie auch eine Stärkung des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung (Wissensaufbau, Begegnung «auf Augenhöhe»).

Als Kürzel wurde *ParlRev* für Parlamentsrechtsrevision gewählt. Dieses hat sich sofort eingebürgert, da es einfach auszusprechen und selbsterklärend ist.

Die Kommission legt den Zeitplan der Revision ...

Von ganz zentraler Bedeutung war der Zeitplan für die Gesetzgebungsarbeiten. Dabei musste die Vorgabe berücksichtigt werden, dass das Gesetz per 1. Juni 2014 in Kraft zu treten hatte. Dabei zeigte sich, dass die Einhaltung des Zeitplanes auch mit einer Referendumsabstimmung möglich gewesen wäre, hingegen nicht bei der Einreichung eines Volksvorschlags (konstruktives Referendum).¹⁷ Wäre ein Volksvorschlag eingereicht worden, wäre eine Inkraftsetzung erst später, entweder Mitte Legislatur, z.B. per 1. Juni 2016 oder zu Beginn der Legislatur 2018–2022 möglich gewesen. Ebenfalls schwierig war die Situation bezüglich des Sitzungsplans. Ausgehend vom Zeitplan für die Gesetzgebungsarbeiten wurde ein erster Sitzungsplan über zweieinhalb Jahre abgegeben, der fortlaufend angepasst werden musste. Ursprünglich geplant waren 15 mehrheitlich ganztägige Sitzungen. Abgehalten wurden schliesslich 25 Plenarsitzungen, 14 Ausschusssitzungen, drei Anhörungen, vier Aussprachen mit regierungsrätlichen Delegationen und neun Informationsveranstaltungen. Dank dem hohen Interesse, die die Vorlage im Rat genoss und dem Umstand, dass jede Fraktion feste Ersatzmitglieder bestimmt hatte, die von Anbeginn weg vollständig dokumentiert wurden, war dies überhaupt möglich.¹⁸ Die Belastung für die Kommissionsmitglieder war aber sehr hoch und verlangte ihnen den vollen Einsatz ab.

¹⁶ Schreiben des Büros des Grossen Rates an die Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 25. November 2010.

¹⁷ Art. 63 KV [BSG 101.1].

¹⁸ Die Kommission bestand aus 17 Mitgliedern, acht Ersatzmitgliedern.

Bereits für die erste Sitzung wurde die Kommission umfassend dokumentiert. Neben der geltenden Grossratsgesetzgebung¹⁹ und den Materialien zu den letzten grössten Teilrevisionen, wurden ihr das Bundesparlamentgesetz²⁰ und verschiedene andere Grossrats- bzw. Kantonsratsgesetze,²¹ die kürzlich revidiert worden waren, abgegeben. Auch im weiteren Verlauf wurde die Kommission mit umfangreichen Unterlagen versorgt. Am Ende der Arbeiten füllten die Kommissionsakten acht Bundesordner.

... und ihre Philosophie fest.

Für ihre Arbeit setzte die Kommission eine «Philosophie» der Gesetzgebung fest, ausgehend von der Motion der OAK (GPK) und den Aufträgen des Büros.²² Bezüglich des Aufbaus (formelle Aspekte) wurde entschieden, ein Gesetz und eine Geschäftsordnung zu erarbeiten und nicht wie im Kanton Freiburg oder Neuenburg alles in einem Erlass zu vereinen.²³ Das Grossratsgesetz sollte auf die wichtigsten Gegenstände beschränkt sein, während die

Detailregelungen in die Geschäftsordnung verlegt werden sollten. Beide Erlasse sollten übersichtlich gegliedert sein und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Rasch zeigte sich, dass gewisse Bereiche im Sinne von Anleitungen doch auch im Gesetz recht detailliert ausfallen würden. Dies wurde bewusst in Kauf genommen, da die Grossratsgesetzgebung auch als «Kochbuch» erhalten muss, um eine effiziente Ratsführung sicherzustellen (Verfahren im Rat, Wahlen etc.) und den Ratsmitgliedern insbesondere in Stress-Situationen ein mühsames Suchen über beide Erlasse hinweg zu ersparen. Bezüglich des Inhalts (materielle Aspekte) beschloss die Kommission, das Gesetz so weit als möglich generell abstrakt abzufassen, auf Einzelfallregelungen zu verzichten, dafür die Prozesse, Verfahren und Kompetenzen klar festzulegen und in jedem Fall die endgültige Entscheidkompetenz beim Parlament anzusiedeln.²⁴

Es braucht viele personelle ...

Die Totalrevision des Parlamentsrechts ist eine aufwändige Arbeit, die viele Ressourcen eines Ratssekretariates bzw. der Parlamentsdienste bindet und einiges von den Kommissionsmitgliedern abverlangt.

Mit dem angestammten Stab des Ratssekretariats alleine war die Begleitung der Kommissionsarbeiten nicht zu bewerkstelligen. Ein kleines Sekretariat mit zusätzlichem Personal musste aufgebaut werden. Die Projektoberleitung hatte der Ratssekretär inne. Die Führung des Kommissionssekretariats und auch die Gesetzesredaktion oblagen der Juristin des Ratssekretariates. Der Rechtsdienst des Ratssekretariats war übrigens erst im Mai 2010 aufgrund der Motion einer PUK²⁵ geschaffen worden,

¹⁹ Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG [BSG 151.21]) und Geschäftsordnung für den Grossen Rat (GO [BSG 151.211.1]).

²⁰ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG [SR 171.10]).

²¹ Kanton Zürich Kantonsratsgesetz (KRG [171.1], Beschluss des Kantonsrates über die Schaffung eines verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes ([171.3]), Verordnung über Organisation und Aufgaben der Parlamentsdienste ([171.31]); Kanton Aargau Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG [152.200]), Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO [152.210]); Basel-Stadt: Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO [152.100]), Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB [152.110]); Kanton Freiburg: Grossratsgesetz (GRG [121.1]); Kanton Graubünden: Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz [170.100]), Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO [170.140])

²² Moderne Gesetzgebung, effizienter Ratsbetrieb, Stärkung des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung

²³ Grossratsgesetz des Kantons Freiburg (GRG [BDLF 121.1]); Loi d'organisation du Grand Conseil du canton de Neuchâtel (OGC [RSN 151.10]).

²⁴ Z.B. im Rahmen der Anwendung der Informationsrechte, Artikel 35 Absatz 1 GRG.

²⁵ Motion der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Bernischen Lehrerpensionskasse (PUK BLVK) M

um eine von der Verwaltung unabhängige Beratung der grossrätlichen Kommissionen zu ermöglichen. Unterstützt wurden beide durch eine wissenschaftliche Mitarbeiterin, die wesentliche Grundlagen bereitstellte.²⁶ Gesamthaft waren während der gesamten Projektdauer ca. 150 Stellenprocente eingesetzt. Die Protokollierung wurde konsequent extern vergeben. Im Weiteren konnte das Ratssekretariat auf die Dienstleistungen der Staatskanzlei (Gesetzgebungsdienst, Übersetzung, Terminologie, Finanzen, Publikation etc.) und auf verschiedene Dienststellen der Verwaltung (Koordinationsstelle für Gesetzgebung, Steuerverwaltung) zurückgreifen. Ohne diese immer sehr kompetente und zuvorkommende Unterstützung wäre die fristgerechte Ausarbeitung der Vorlage kaum zu bewerkstelligen gewesen.

... und finanzielle Ressourcen.

Die Finanzen für die Entschädigung der Kommissionsmitglieder, Expertengutachten und weitere während des Prozesses allenfalls entstehende Kosten mussten im Voraus in der Finanzplanung eingestellt werden. Die Kosten, die ein solches Vorhaben verursachen, sind nicht zu unterschätzen, und es braucht auch genügend Reserven für Unvorhergesehenes. So muss z.B. sicher gestellt sein, dass die Kommission selbständig und auch kurzfristig bei Bedarf Gutachten in Auftrag geben kann. Zudem müssen Kosten der anschliessenden Umsetzung fortlaufend berechnet und entsprechende Mittel im Budget und in den Finanzplänen eingestellt werden. In vorliegenden Fall

ging es insbesondere um die künftig höherent Entschädigungen für die Ratsmitglieder und den Ausbau der Parlamentsdienste.

Was soll ins neue Gesetz?

Die Kommission legte fest, dass das Gesetz und die Geschäftsordnung vollständig neu geschrieben werden sollten. Für die Gliederung (Kapiteleinteilung) der Erlasse diente als Arbeitsgrundlage das Bundesparlamentsgesetz, das dann den Bedürfnissen des Kantons Bern angepasst wurde.²⁷ Als Ausgangspunkt für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Materie diente die bestehende Grossratsgesetzgebung, deren Änderungsbedarf in einem Papier, genannt «Picasso», in acht Kategorien eingeteilt und farbig hinterlegt wurde:

Tabelle 1: Kennzeichnung des Gesetzestextes/ Kategorisierung

- keine Änderung, der Inhalt wird so in die neue Gliederung übernommen
- ~~Streichung~~, der Inhalt wird nicht übernommen
- Ergänzung, neue Bereiche werden aufgenommen
- redaktionelle Anpassungen (grün hinterlegt), der Inhalt wird übernommen, der Text aber redaktionell angepasst
- neue Formulierungen (gelb hinterlegt), der Inhalt wird übernommen aber vollständig neu formuliert
- materielle Änderungen (rot hinterlegt), hier werden neue gesetzliche Inhalte aufgenommen
- Verschiebung vom Gesetz in die Geschäftsordnung (grau hinterlegt)
- Verschiebung von der Geschäftsordnung ins Gesetz (blau hinterlegt)

Mittels Farbcode, gemäss obiger Tabelle, wurde die Art der Änderung dargestellt, die Stossrichtung der Änderung und die Quelle (Motion OAK, Auftrag Büro, Eingaben Grossratsmitglieder, Hinweise aus der Verwaltung) angegeben. Im unten darge-

189/2005 PUK BLVK, <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/e47531e7b5fd4970b1f77471e39a32fb-332/2/PDF/2005.4198-Vorstossantwort-D-14490.pdf>, besucht am 07.08.2013.

²⁶ Baumgartner, Céline (2011). Das Kommissionensystem des Grossen Rats des Kantons Bern. Eine Analyse der Entwicklungen im Hinblick auf die aktuelle Debatte um die Einführung des Systems mit ständigen Sachkommissionen. Seminararbeit/Rapport de stage. Universität Lausanne.

²⁷ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG [SR 171.10]).

stellten Beispiel ging es um eine materielle Änderung der Einsichtsrechte und des Kommissionensystems (rot, Aufnahme neuer gesetzlicher Inhalte), die Quelle der Änderung war die Motion 71/2010 der OAK [GPK] und die Stossrichtung bestand in der Prüfung der Einsichtsrechte und des Kommissionensystems.

Tabelle 2: Beispiel Änderungsbedarf gegenüber dem bestehenden Grossratsgesetz

Art. 20 aGRG

Rechte

¹ Die Kommissionen können dem Grossen Rat Aufträge, parlamentarische Vorstösse, parlamentarische Initiativen, Anträge zur Sache und zur Ordnung, Planungserklärungen, Berichte und weitere Beratungsgegenstände unterbreiten.

² Sie verfügen über die durch dieses Gesetz bezeichneten Informationsrechte und Untersuchungsbefugnisse. *(rot hinterlegt)*

³ Sie können aus ihrer Mitte Ausschüsse einsetzen. Diese erstatten der Kommission Bericht und stellen Antrag. Mehrere Kommissionen können gemeinsame Ausschüsse einsetzen.

⁴ Die besonderen Kommissionen können die Direktionen und die Staatskanzlei mit der Besorgung der Sekretariatsgeschäfte, Protokollierung, Dokumentierung, Beratung und weiterer fachlicher Unterstützung beauftragen. *(rot hinterlegt)*

Absatz 2: Einsichtsrechte prüfen (M 71/2010)

Absatz 4: Kommissionensystem prüfen (M 71/2010)

Gerade um das Ziel Stärkung des Parlaments zu erreichen, erfuhren wesentliche Bereiche materielle Änderungen. Die dominierende Farbe im «Picasso» war dem entsprechend rot!

Im Weiteren wurden die Rats- und die Kommissionsmitglieder sowie verschiedene Verwaltungseinheiten eingeladen, mittels eines Formulars dem Sekretariat Änderungsbedarf mitzuteilen. Von dieser Möglichkeit wurde regen Gebrauch gemacht, und

eine Fülle von z.T. auch sehr technischen Hinweisen konnte gesammelt werden, die grösstenteils Eingang in die Revision fanden.

Wesentlich war in dieser Phase auch der intensive Austausch mit den Parlamentsdiensten des Bundes und anderer Kantone. Von unseren Kolleginnen und Kollegen kamen wertvolle Hinweise und kritische Anmerkungen.

Praxis, nicht Theorie! Oder doch?

Das wohl markanteste Erlebnis für die Kommission stellten die im März 2012 durchgeführten Anhörungen dar. An zwei Tagen erstatteten Vertretungen aus acht Kantonsparlamenten und dem Bundparlament zu bestimmten Themen Bericht. Sie stützten sich dabei auf die Erfahrungen, die sie bei der Revision ihrer Parlamentsgesetzgebung gemacht hatten. Diese Informationen und auch die Möglichkeit des Austausches mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Kantonsparlamenten waren für die Kommissionsmitglieder extrem wertvoll, etwa bezüglich der Frage der Einführung von ständigen Sachbereichskommissionen.²⁸

Die Kommission gab ausserdem, wie vom Büro des Grossen Rates gewünscht, eine wissenschaftliche Studie in Auftrag. Bis zum Vorliegen der Studie hatte die Kommission allerdings, auch dank der Anhörungen, ihre Vorstellungen und Ideen bereits sehr weit entwickelt und die Gesetzgebungsarbeit stark vorangetrieben. Die Studie diente der Kommission dann insbesondere zur Bestätigung der eingeschlagenen Marschrichtung.²⁹

²⁸ Die Protokolle sind unter folgender Adresse einsehbar: http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/aktuell.assetref/content/dam/documents/STA/RS/de/Dokumentation_Anhoerung_ParRechtsRev_Maerz2011.pdf, besucht am 08.08.2013.

²⁹ Der Bericht kann unter folgender Adresse bezogen werden: <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/aktuell.assetref/content/dam/docu>

Im Verlauf der Gesetzgebungsarbeiten gab die Kommission bei externen Sachverständigen je ein Gutachten zur Frage der parlamentarischen Mitwirkung bei der Finanzplanung³⁰ und zur Vereinbarkeit der künftigen Grossratsgesetzgebung mit dem Artikel 92 Absatz 2 der Kantonsverfassung³¹ in Auftrag. Beide Gutachten bestätigten die Verfassungsmässigkeit der von der Kommission ausgearbeiteten Regelungen, sowohl im Bereich der geplanten stärkeren Mitwirkung des Grossen Rates bei der Finanzplanung als auch bei der neuen Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei.³²

Der Revisionsprozess muss administrativ geführt,...

Das wichtigste Papier entlang des gesamten Prozesses stellte das «Steuerungspapier» dar. In diesem wurden alle Hinweise, Änderungen, Ergänzungen, Anpassungen etc. tabellarisch nach Kapiteln eingeteilt aufgeführt, weiterführende Dokumente aufgelistet, die Zuständigkeit für die Bearbeitung (Plenum, Ausschüsse) und die Termine festgelegt (Terminkontrolle), der Stand der Bearbeitung dargestellt und Aufträge erteilt. Bis am Schluss waren es über 25 Seiten A4, die da zusammen gekommen

waren. Das Papier wurde fortlaufend nachgeführt und an jeder Kommissionsitzung abgegeben. So konnte der Stand der Bearbeitung jederzeit abgelesen und alle abgegebenen Unterlagen ersehen werden (Registratur-Nummer). Als dann alle Spalten und Zeilen ausgefüllt waren, stand das Gesetz. Ganz so einfach war es dann doch nicht.

ments/STA/RS/de/parlamentsrechtsrevision/studie_parlamentsrevision_be.pdf, besucht am 08.08.2013.

³⁰ Das Gutachten kann hier bezogen werden: http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/aktuell.assetref/content/dam/documents/STA/RS/de/parlamentsrechtsrevision/gutachten_parl_mitwirkung_finanplanung.pdf, besucht am 08.08.2013.

³¹ Das Gutachten kann hier bezogen werden: http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/aktuell.assetref/content/dam/documents/STA/RS/de/parlamentsrechtsrevision/Vereinbarkeit_GRG_GO_mit_Art_92_Abs_2%20KV_BE.pdf, besucht am 27.09.2013.

³² Die Medienmitteilung zu den Anträgen des Regierungsrates können hier bezogen werden: http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2013/01/20130111_0842_antraege_des_regierungenrates, besucht am 08.08.2013.

Tabelle 3: Auszug aus dem «Steuerungspapier»

Stand / Termine	Ausschuss	Gegenstand	Rechtssetzungsbedarf	Bemerkungen / Aufträge	Unterlagen	Revisionsgrund	KV / GRG / GO heute	Stufe künftig	Erledigung
Formelles zur Totalrevision									
	Plenum	Anzahl Erlassstufen	prüfen, ob weiterhin zwei Erlassstufen angezeigt sind (GRG/GO)		RS.380/1	M 71/2010 (Systematik); Anzahl Erlassstufen	GRG GO	GRG, GO	Vorentscheid 24.05.2011
Allgemeine Bestimmungen									
	A 1	allgemeine Grundsätze / Zweckartikel	grundlegende Bestimmung zum Parlament als eigenständige Behörde aufstellen; Regelungsgegenstände des Gesetzes festlegen	«Zweckartikel» fehlt	RS.384/1	Regelungslücke, stärkere Unabhängigkeit des Grossen Rates von Regierung und Verwaltung verankern	-	GRG	01.07.2011

... und der Überblick muss behalten werden.

Eine weitere wichtige Grundlage stellten die so genannten «Regelungsskizzen» dar. Der Gliederung des Gesetzes folgend wurden in diesen Papieren alle Bereiche thematisch abgehandelt. Am Schluss des Prozesses bestanden 27 Regelungsskizzen, die das Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung abbildeten.

Die Regelungsskizzen waren allesamt identisch aufgebaut, ähnlich einem Objektblatt, wie sie etwa die Raumplanung kennt. Zu Beginn standen jeweils der Entwurf des Gesetzestextes und die dazugehörenden Bestimmungen der Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung wurde dabei ganz bewusst gemeinsam mit dem Gesetz redigiert. Dies erlaubte es der Kommission, Artikel vom Gesetz in die Geschäftsordnung oder umgekehrt zu verschieben. Damit war auch die Vollständigkeit und Kohärenz der Regelungen in Gesetz und Geschäftsordnung sicher gestellt und Redundanzen konnten vermieden werden.

Gefolgt wurde der Gesetzestext von weiteren wichtigen Informationen, wie den Vorgaben, die z.B. die OAK (GPK) oder das

Büro gemacht hatten, dem Rechtssetzungsbedarf, einer Begründung, allenfalls eines Rechtsvergleichs und einer Würdigung. Alle diese Ausführungen dienten ihrerseits als Grundlage für den Vortrag (Botschaft). Nach der Beratung des Papiers wurden die Anträge der vorberatenden Ausschüsse und die Beschlüsse der Kommission in der Regelungsskizze ergänzt und die definitive Version der Kommission zwecks Nachverfolgbarkeit noch einmal abgegeben.

Waren einmal alle 27 Regelungsskizzen behandelt, bestanden alle Teile des Gesetzes, der Geschäftsordnung und des Vortrages. Alles musste nun noch zusammengefügt werden. Das war der Lackmустest: Es hat sich gezeigt, dass sich die einzelnen Teile nahtlos in das Gesetz, die Geschäftsordnung und den Vortrag überführen liessen. Die Kommission konnte nun erstmals die gesamte Vorlage umfassend begutachten und weiter bearbeiten. Das gewählte Vorgehen hat wesentlich zur Qualität der Rechtsetzung beigetragen und das Sekretariat entlastet, weil die gedankliche Auseinandersetzung von Anfang an gründlich vorgenommen worden war. Von diesem Moment an wurde nur noch mit den Entwürfen

der gesamten Vorlagen gearbeitet. Auch in diesen wurden Änderungen gegenüber der früheren Version immer markiert, bis die Kommission sie beschlossen oder zur Kenntnis genommen hatte.

Tabelle 4: Beispiel einer Regelungsskizze (gekürzt)

<p>Der Grosse Rat des Kantons Bern</p> <p>RS.384/12</p> <p>Kommission Parlamentsrechtsrevision (ParlRev)</p> <p>Regelungsbereich: Grundsatz zu Sessionen</p> <p>Es wird vorgeschlagen, im Gesetz im Kapitel zu den «allgemeinen Bestimmungen» folgende Regelung vorzusehen:</p> <p>Art. x1 (Sessionen) ¹ Der Grosse Rat versammelt sich regelmässig zu ordentlichen Sessionen. Für die Geschäftsordnung wird Folgendes vorgeschlagen:</p> <p>Art. x1 (Sessionen und Sitzungen) ¹ Der Grosse Rat versammelt sich in der Regel zu fünf Sessionen, ordentlicherweise in der Stadt Bern. ² Die Sessionen dauern längstens zwei Wochen. Die erste Woche dauert in der Regel von Montag bis Donnerstag, die zweite von Montag bis Mittwoch, nötigenfalls bis Donnerstag....</p> <p>Rechtssetzungsbedarf</p> <p>Wie schon bisher rechtfertigt es sich, im Kapitel mit den «allgemeine Bestimmungen» eine Grundsatzbestimmung zu den Sessionen aufzunehmen...</p> <p>Vorgaben</p> <p>Die Verfassung spricht einzig von «Sitzungen» des Grossen Rates (z.B. Art. 83 Abs. 2 KV), womit sie insbesondere keine Aussagen zur Ausgestaltung des Sessionensystems macht (z.B. wöchentliche oder monatliche Sitzungen oder bestimmte Anzahl Sessionen/Jahr)...</p> <p>Sessionensystem: Situation in den Kantonen und im Bund</p> <p>Ein Rechtsvergleich zeigt, dass verschiedenste Modelle denkbar sind. Zum Beispiel treten im</p>	<p>Le Grand Conseil du canton de Berne</p> <p>Stand: 19.10.2011</p> <p>Commission de révision du droit parlementaire (RévParl)</p> <p>Würdigung</p> <p>Ein Systemwechsel vom Sessions- hin zum Tagessystem würde die Arbeitsweise des Grossen Rates stark und nachhaltig verändern... Vor einem solchen Entscheid müssten deshalb auf jeden Fall noch detaillierte Abklärungen zu den organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen vorgenommen werden... Details zu den Sessionen und Sitzungen können in der Geschäftsordnung geregelt werden. Diesbezüglich wird im Wesentlichen am bisherigen Recht festgehalten (vgl. Art. 16 – 20 GO)...</p> <p>19.10.2011</p> <p>Antrag des Ausschusses 1 vom 1. 06.2011: einverstanden mit Vorschlag sowie Ergänzung Gemäss Ausschuss ist im Rahmen von ParlRev über die möglichen Sitzungsmodelle nachzudenken. Das vorliegende Papier wurde ergänzt mit Hinweisen zur neuen Diskussion im Grossen Rat zum Sessions- bzw. Tagessystem und zu deren Merkmalen</p> <p>Entscheid der Kommission vom 19.10.2011: einverstanden mit folgender Änderung: Beim Sessionssystem (Art. x1 GRG) ist künftig wieder auf die Abendsitzungen zu verzichten; wenn nötig soll die Session dafür bis und mit Donnerstag der zweiten Woche dauern können (Art. x1 GRG ist entsprechend anzupassen; Folge: Antrag auf Annahme der Motion 215/2011)</p>
--	--

Kanton Zürich die Parlamentsmitglieder wöchentlich zusammen, andere Kantone gemäss einem Tagessystem (z.B. BL, GL, NW, OW)...

Bisheriges Festhalten des Grossen Rates am Sessionensystem

Der Grosse Rat hat sich letztmals im Jahre 2008 mit dem Sessionssystem befasst, nachdem er sich auch schon in früheren Jahren damit auseinandergesetzt hatte...

Würdigung

Ein Systemwechsel vom Sessions- hin zum Tagessystem würde die Arbeitsweise des Grossen Rates stark und nachhaltig verändern... Vor einem solchen Entscheid müssten deshalb auf jeden Fall noch detaillierte Abklärungen zu den organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen vorgenommen werden...

Details zu den Sessionen und Sitzungen können in der Geschäftsordnung geregelt werden. Diesbezüglich wird im Wesentlichen am bisherigen Recht festgehalten (vgl. Art. 16 – 20 GO)...

19.10.2011

Antrag des Ausschusses 1 vom 1. 06.2011:

einverstanden mit Vorschlag sowie Ergänzung
Gemäss Ausschuss ist im Rahmen von ParlRev über die möglichen Sitzungsmodelle nachzudenken. Das vorliegende Papier wurde ergänzt mit Hinweisen zur neuen Diskussion im Grossen Rat zum Sessions- bzw. Tagessystem und zu deren Merkmalen

Entscheid der Kommission vom 19.10.2011:

einverstanden mit folgender Änderung:
Beim Sessionssystem (Art. x1 GRG) ist künftig wieder auf die Abendsitzungen zu verzichten; wenn nötig soll die Session dafür bis und mit Donnerstag der zweiten Woche dauern können (Art. x1 GRG ist entsprechend anzupassen; Folge: Antrag auf Annahme der Motion 215/2011)

Die Gesetzesredaktion in der Kommission erfolgt «online»

Die Redaktion in der Kommission erfolgte «online», d.h., die Regelungsskizzen wurden mittels Beamer projiziert und Änderungen fortlaufend eingearbeitet. Die Kommission konnte so noch während der Sitzung über ausformulierte Anträge und Gesetzestexte beschliessen. Wichtig war in dieser Phase, dass die Kommission genügend Zeit

zur Diskussion zur Verfügung stand. Die Beratung sollte nie unter Zeitdruck erfolgen. Auch wurde immer wieder auf bereits beratene Artikel zurückgekommen. Die intensive Auseinandersetzung mit der Vorlage hat zur hohen Akzeptanz wesentlich beigetragen.

Vielleicht mag die Atmosphäre in der Kommissionsarbeit als nebensächlich erscheinen. Das Sekretariat hat aber Wert darauf gelegt, dass die Kommission Kaffee, «Gipfeli» und «Schoggigängeli» serviert bekam. Die Sitzungstage waren lang und anstrengend, der «Energieschub» daher willkommen. Auch wurde darauf geachtet, dass die Kommission gemeinsam zu Mittag ass. Diese Auflockerungen haben wesentlich zum guten Klima in der Kommission beigetragen.

Das grossrätliche Umfeld muss informiert sein

Immer wieder wurden während des mehrjährigen Revisionsprozesses die verschiedenen Organe des Grossen Rates durch den Kommissionspräsidenten informiert. Somit war den Grossratsmitgliedern die Stossrichtung der Revision in groben Zügen bereits vor der ersten Lesung bekannt. Den Kommissionsmitgliedern wurden sodann Power-Point-Präsentationen für die Diskussionen in den Fraktionen zur Verfügung gestellt, was dem Vernehmen nach sehr geschätzt wurde. Auf dieser Grundlage informierten die «Rapporteure» ihre Fraktionen. Mit dem Regierungsrat fand in der Schlussphase ein intensiver Austausch statt, und verschiedene Anliegen konnten aufgenommen werden, ohne die wesentlichen Zielsetzungen der Revision aus den Augen zu verlieren. Im Weiteren war es der Kommission auch ein Anliegen, die direkt betroffenen Stellen und Mitarbeitenden zu informieren. Im Nachhinein lässt sich feststellen, dass die Medienarbeit eher zu kurz gekommen

war. Die Kommission hatte bewusst darauf verzichtet, denn sie wollte, dass die Diskussionen nicht in oder über die Medien geführt werden, sondern vor allem im Grossen Rat. Die Medien ihrerseits interessierten sich vorab für die geplante moderate Erhöhung der Entschädigung der Grossratsmitglieder. Andere Aspekte des Gesetzes waren eher abstrakt und weniger von allgemeinem Interesse. Das Sekretariat der Kommission seinerseits hat zum Fortgang der Parlamentsrechtsrevision regelmässig informiert, insbesondere im Internet (Homepage des Ratssekretariates) und in Fachpublikationen.³³

Im Vorfeld zur Inkraftsetzung des Gesetzes per 1. Juni 2014 wurden weitere Informationen den Grossratsmitgliedern, dem Regierungsrat und der Verwaltung zur Verfügung gestellt. Zudem sind alle relevanten Unterlagen im Internet aufgeschaltet. Das Gesetz und die Geschäftsordnung erscheinen sodann in einem Sonderdruck zusammen mit einem Stichwortverzeichnis versehen.

Die Vorlage muss auch im Parlament bestehen

Die letzte und entscheidende Phase bestand darin, das Geschäft durchs Parlament zu bringen. Dank der laufenden Vorinformation der Fraktionen stellte die Vorlage an und für sich keine Überraschung dar. Da das Gesetz aber zentrale Fragen der parlamentarischen Arbeit betraf, erstaunt es nicht, dass in der ersten Lesung über 70 Anträge gestellt und während zwei Sessionstagen debattiert wurden.

Der Kommissionspräsident bestand die Beratung dank grosser Fachkompetenz und einer minutiösen Vorbereitung erfolgreich. Als Unterlage diente ihm eine Zusammenstellung in tabellarischer Form. Diese umfasste die eingegangenen Anträge, die

³³ Vergleiche Fussnote 5.

dazugehörigen Gesetzestexte, eine Zusammenfassung der Diskussionen und des Stimmverhältnisses in der Kommission sowie einer Sprechnotiz zu den Anträgen. Die Kommission war nach Vorliegen der Anträge kurz vor der Beratung zusammengetreten und legte fest, welche Anträge aus ihrer Sicht angenommen und welche abgelehnt werden sollten. Einige strittige Punkte sollten für die zweite Lesung in die Kommission zurück genommen werden. Um aber die Meinung des Rates auch zu diesen Punkten zu kennen, wurde die Diskussion im Rat dennoch geführt, ohne aber darüber abzustimmen. Die meisten Anträge wurden allerdings im Sinne der Kommission überwiesen. In der zweiten Lesung drehte sich die Diskussion praktisch nur noch um die Höhe der Entschädigungen der Grossratsmitglieder. Die anderen wesentlichen offenen Punkte konnten im Vorfeld, namentlich auch gemeinsam mit dem Regierungsrat, bereinigt werden, und der Rat folgte den Anträgen der Kommission.

P.S.

Ganz zu Ende war die Arbeit der Kommission aber noch nicht! Denn gewisse von der Kommission ganz am Anfang angestrebte Änderungen bedurften einer Verfassungsrevision. Eine Verfassungsänderung hätte jedoch den Rahmen der Totalrevision des Parlamentsrechts gesprengt, weil dadurch die Inkraftsetzung des neuen Rechts per 1. Juni 2014 auf keinen Fall möglich gewesen wäre. Es war der Kommission deshalb ein Anliegen, nach der Verabschiedung der neuen Grossratsgesetzgebung die entsprechenden Folgearbeiten sicherzustellen. Im Sommer 2013 reichte die Kommission deshalb zwei parlamentarische Initiativen ein. Aufgenommen wurden in einer ersten parlamentarischen Initiative etwa die Anpassungen bei den Finanzbefugnissen (Erhöhung der Finanzkompetenzen des Regierungsrates)

oder die Ermöglichung eines Vetorechts für Verordnungen auf Gesetzesstufe.³⁴ Die zweite parlamentarische Initiative hat die Prüfung des «Volkvorschlages» und des «Eventualantrages» zum Gegenstand.

Ende gut, alles gut?

Von Anbeginn zeigte sich, dass die Erarbeitung der neuen Gesetzgebung eine grosse Herausforderung darstellt. Nicht minder herausfordernd wird die Umsetzung sein. Bereits früh nahm deshalb das Ratssekretariat zusammen mit der Staatskanzlei die Arbeiten an die Hand (80 Teilprojekte). Das Gesetz kann sich nur bewähren, wenn das Umfeld für die parlamentarische Arbeit stimmt. Nicht vergessen gehen darf dabei, dass die Umsetzungsarbeiten weit vor der Inkraftsetzung des Gesetzes an die Hand zu nehmen sind und es deshalb auch Übergangsbestimmungen im Gesetz bedarf (z.B. frühere Inkraftsetzung gewisser Bestimmungen), die die fristgerechte Umsetzung ermöglichen.

An dieser Stelle möchte ich allen Personen danken, die direkt an der Gesetzesarbeit beteiligt waren oder uns sonst wie unterstützt haben.

Patrick Trees
Ratssekretär des Kantons Bern
patrick.trees@sta.be.ch

³⁴ Parlamentarische Initiative 185-2013, <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/bd45193baa2f4109a920100f84aa6946-332/10/PDF/2013.0921-Vorstosstext-D-68506.pdf>, besucht am 25.09.2013; Parlamentarische Initiative 186-2013, <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/289051fd2cfc4fc3a022d9a8bf0c34fd-332/7/PDF/2013.0922-Vorstosstext-D-68549.pdf>, besucht am 25.09.2013.



Jahresversammlung 2014 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP): Vorankündigung

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen und der Grosse Rat des Kantons Genf laden zur diesjährigen Jahresversammlung vom **29. und 30. August 2014** in Genf.

Der Hauptteil der Jahresversammlung findet am Samstag, dem 30. August 2014, im Grossratsaal im Genfer Rathaus statt und ist folgendem Thema gewidmet: «Parlament und Medien: Zwei Weggefährten in Opposition?» Am Freitagabend, dem 29. August, erhalten die Teilnehmer und Teilnehmerinnen im Rahmen des kulturellen Vorprogramms die Gelegenheit, ein paar neue Facetten des ungeheuer vielfältigen Kantons Genf zu entdecken und dabei alte Kontakte zu pflegen und neue zu knüpfen.

Merken Sie sich diesen Termin vor – die definitive Einladung inklusive ausführlichem Programm und Anmeldetalon erhalten Sie im Juni.

Assemblée annuelle 2014 de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) : annonce

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève et la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) ont le plaisir de vous convier à l'Assemblée annuelle de cette dernière, laquelle se tiendra les **29 et 30 août 2014** à Genève.

La partie formelle de la manifestation se déroulera le samedi 30 août 2014 en la Salle du Grand Conseil de l'Hôtel de Ville de Genève et sera consacrée au thème suivant : « Parlements et médias : des compagnons de route en opposition ? » L'avant-programme culturel du vendredi 29

août nous donnera par ailleurs l'occasion de découvrir quelques nouvelles facettes d'un canton aux multiples visages le tout en soignant des liens d'amitié anciens et nouveaux.

Veillez dès à présent vous réserver cette date – une invitation définitive accompagnée d'un programme détaillé et d'un bulletin d'inscription vous parviendra en juin.

Assemblea annuale 2014 della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP): preannuncio

La Società svizzera per le questioni parlamentari e il Gran Consiglio del Cantone di Ginevra hanno il piacere di invitarvi all'Assemblea annuale che si terrà il **29 e il 30 agosto 2014** a Ginevra.

La parte principale dell'Assemblea annuale si terrà sabato 30 agosto 2014 nella sala del Gran Consiglio presso il Municipio di Ginevra e sarà dedicata al tema «Parlamento e media: compagni di viaggio in opposizione?». L'avamprogramma culturale della serata di venerdì 29 agosto offrirà ai partecipanti l'opportunità di scoprire nuovi aspetti di un Cantone variegato curando vecchi legami di amicizia e tessendone di nuovi.

Segnatevi fin d'ora questa data: a giugno riceverete l'invito definitivo con il programma dettagliato e il modulo d'iscrizione. ●



Voranzeige

5. Forum der Parlamentsdienste der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) am Freitag, 13. Juni 2014 im Rathaus von Basel

Sehr geehrte Damen und Herren
Liebe Kolleginnen und Kollegen

Wie letztes Jahr in Aarau angekündigt, findet das Forum der Parlamentsdienste im 2014 in Basel statt. Wir freuen uns sehr, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste bei uns begrüßen zu dürfen. Wir bitten Sie, sich

Freitag, 13. Juni 2014, von 9.30 Uhr bis ca. 13.30 Uhr

zu reservieren.

Es wird zwei Themenblöcke geben: 1. «Papierloses Parlament» und 2. «Weiterbildung für Mitarbeitende von Parlamentsdiensten».

Die Einladung mit allen weiteren Angaben erhalten Sie Anfang Mai zugestellt.

Wir freuen uns auf Ihren Besuch in Basel und heissen Sie schon jetzt herzlich willkommen.

Freundliche Grüsse

Sabine Canton
Parlamentsdienst Basel-Stadt

Préavis

5e forum des services parlementaires, organisé par la Société suisse pour les questions parlementaires vendredi le 13 juin 2014 dans l'Hôtel de Ville de Bâle

Mesdames et Messieurs,
Chers collègues

Comme annoncé de l'année dernière à Aarau, le forum des services parlementaires de l'année 2014 aura lieu à Bâle. C'est avec grand plaisir que nous vous accueillirons dans notre ville. Nous vous prions de bien vouloir réserver la date du

vendredi, 13 juin 2014, de 9.30 heures à 13.30 heures environ.

Au forum seront traités deux thèmes: 1er «Le Parlement sans papier» et 2ème «Formation continue pour les employés des services parlementaires».

Nous vous ferons parvenir l'invitation et des informations détaillées début mai.

Nous vous souhaitons déjà maintenant la bienvenue à Bâle. Veuillez croire, Mesdames et Messieurs, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Sabine Canton
Service parlementaire du Grand Conseil du canton de
Bâle-Ville



Martin Graf | Cornelia Theler | Moritz von Wyss (Hrsg.)

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)

2014, ca. 1200 Seiten, gebunden, CHF 178.–, ISBN 978-3-7190-2975-3

Auslieferung Juni 2014

Im Zentrum der staatlichen Entscheidungsprozesse der Schweiz steht die Bundesversammlung. Zum ersten Mal wird das Parlamentsrecht des Bundes umfassend und detailliert dargestellt. Die Darstellung beschränkt sich nicht auf eine Auslegung des geschriebenen Rechts, sondern stellt vielmehr die Parlamentspraxis in den Vordergrund. Neben juristischen werden auch politologische und historische Fragestellungen berücksichtigt: Welche Funktionen nimmt das Parlament wahr? Wie haben sich Recht und Praxis seit 1848 entwickelt?



Inhalt

In einem einleitenden Kapitel wird die Stellung der Bundesversammlung im Bundesstaatsrecht und im politischen System der Schweiz zusammenfassend dargestellt und analysiert. Im Hauptteil werden die 178 Artikel des ParlG kommentiert. Die einzelnen Artikelkommentare enthalten die jeweilige Entstehungsgeschichte, die juristische Auslegung und die Darstellung der Anwendung der Bestimmungen in der Praxis.

Herausgeber und Autoren

Herausgegeben von Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidg. Räte; Cornelia Theler, Leiterin des Rechtsdienstes der Parlamentsdienste sowie Moritz von Wyss, früherer stv. Leiter des Rechtsdienstes, heute Leiter der Parlamentsdienste ZH. Verfasst von 29 Autorinnen und Autoren, davon 25 Mitarbeitende der Parlamentsdienste. Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Wolf Linder, Prof. Georg Müller, Prof. René Rhinow.

Zielgruppen

Wissenschaft (Staatsrechtslehre und Politikwissenschaften), Bundesverwaltung (Rechtsdienste und mit Gesetzgebung und Politikgestaltung beschäftigte Stabsstellen), Mitglieder der Bundesversammlung, Parlamentsdienste und Mitglieder kantonaler und kommunaler Parlamente, Parteisekretariate, Interessenorganisationen.

Sach-/Rechtsgebiet

Staatsorganisation und Behörden, Verwaltungsrecht



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 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

Kantonsrat Luzern

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

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalman, 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: 026 305 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.daeher@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

Janine Rutz, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: janine.rutz@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell UR

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

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.jenny@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Ratsdienst, 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

Rahel Ommerti, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommertli@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

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@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, Rond-Point Paradis 5, 3960 Sierre, T: 027 455 40 08, E: fernandemelly@netplus.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 97 00, F: 022 327 97 19,
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.maître@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber Stellvertreter, Stadthaus,
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,
E: marco.sandmeier@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,
Mühlebücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Pascal Sidler, Ratssekretär, Marktgasse 28, 8180 Bülach,
T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33, E: pascal.sidler@buelach.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos
Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,
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: infocm@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
Präsidentales 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

Gemeinde Riehen

Katja Christ, iur. Sekretärin des Einwohnerrates,
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,
E: katja.christ@riehen.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

Alexandre von Rohr, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,
E: alexandre.vonrohr@stadtzug.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

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates, Freiburg

Kassiererin

Fernande Melly-Fux, Sierre

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg; Gionata Buzzini, segretario
generale del Gran Consiglio, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber,
Glarus; Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Luzern;
Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève; Regula
Klemmer, Ratssekretärin, Biel; Ivo Müller, Kantonsrat AR, Herisau;
Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Lausanne;
Daniel Reuter, Zürich; Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste,
Zürich



IMPRESSUM

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

Sekretär der Gesellschaft: Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR, Tél. 026 305 10 55

Sekretariat und Vertrieb: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tél. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tél. 058 322 98 04

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2014.

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: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

Secrétariat et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tél. 058 322 99 44

Redaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 058 322 98 04
Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2014.

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: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

Segretariato e distribuzione: Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tél. 058 322 98 04
Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2014.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente 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).