



Dezember 2014 – Nr. 3 – 17. Jahrgang
Décembre 2014 – No. 3 – 17^{ème} année
Dicembre 2014 – No. 3 – 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

Parlamente und Medien: Weggefährten im Widerstreit?

Parlements et médias: des compagnons de route en opposition?

BEITRÄGE – CONTRIBUTIONS

«Herr Güntzel, Sie sprechen wieder einmal nach der Regierung!»

**Die unterschiedlichen Formen interkantonalen Vereinbarungen
als Ursache für die uneinheitliche Mitwirkung der Kantonsparlamente**

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Kanton Zürich



Editorial: Parlements et médias : des compagnons de route en opposition ? 1

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

Discours de bienvenue
Mauro Poggia 3

La confidentialité des travaux de la Commission de gestion du National et la pression médiatique
Maria Bernasconi 5

Die Kommunikation der Parlamente und ihrer Kommissionen
Urs Saxer 8

Doit-on étendre les privilèges de la presse aux réseaux sociaux? Quelques réflexions autour d'une interdiction de retransmettre les débats d'un organe législatif sur un blog
Bertil Cottier 15

Liberté de la presse, secret des sources et incitation à la violation du secret de fonction
Denis Masméjan 18

BEITRÄGE – CONTRIBUTIONS

«Herr Güntzel, Sie sprechen wieder einmal nach der Regierung!»
Georg Wanner 21

Die unterschiedlichen Formen interkantonalen Vereinbarungen als Ursache für die uneinheitliche Mitwirkung der Kantonsparlamente
Michael Strebél 26

La diversité des formes d'accords intercantonaux considérée comme une cause du manque d'unification au niveau de la participation des parlements cantonaux
Michael Strebél 37

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen im Kantonsrat Zürich: Vom Einzelfall bis zur Gesetzgebung 48

Michele Albertini (1966–2014) 50

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti 51

*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>*



Parlements et médias : des compagnons de route en opposition ?

Le titre que les organisateurs de l'Assemblée générale 2014 de la Société suisse pour les questions parlementaires ont donné à cette table ronde – « Parlements et médias : des compagnons de route en opposition ? » – a été bien choisi, parce qu'il soulève une double question, qui titille les fondements de notre démocratie : les parlements et les médias sont-ils sur la même route ? Sont-ils en opposition ? Les réponses que les conférenciers proposent permettront, sinon de résoudre, du moins de mesurer la complexité du problème. Je souhaite l'introduire en rappelant quelques notions essentielles.

Le parlement est un organe central et incontournable de l'Etat. Mis à part les contrées sans Etats qui, hélas, ont tendance à se multiplier à notre époque, les parlements sont omniprésents sur le globe et occupent une place privilégiée parmi les organes agissant au nom de l'Etat. Il en va de même en Suisse, malgré ou à cause des institutions de démocratie directe. N'oublions pas que le peuple ne vote en principe que sur des normes et des décisions qui ont passé par les moulins du parlement. L'Etat est, on le sait, un territoire, une population et un pouvoir politique. Il aspire au monopole de la puissance publique. Il agit à travers ses organes. Il se structure en cantons et communes. Il se donne un ordre juridique qui se veut cohérent. Il exerce le pouvoir, un pouvoir qui est hiérarchisé et organisé, divisé mais unique, et au cœur de ce pouvoir, on trouve le parlement, composé des représentants du peuple, qui légifèrent, qui contrôlent, qui planifient et qui essaient, sans toujours y parvenir, de donner quelque légitimité à ce que l'Etat produit et entreprend.

Les médias, eux, font partie intégrante de la société civile. Par société civile, j'entends toute organisation sociale non directement étatique, un ensemble d'entités et de structures matérialisant les rapports sociaux dans leur diversité incommensurable. Un espace public où les hommes et les femmes se mettent ensemble pour produire, commercer, s'amuser, jouer. Un champ social qui n'a pas de centre, pas de finalité unique, mais qui est recouvert par une multitude d'institutions et d'organisations dont certaines sont plus anciennes que l'Etat, d'autres plus éphémères qu'un jour. Là aussi il y a du pouvoir, celui de la famille, de l'Eglise, des entreprises, des syndicats, des associations les plus diverses et – celui des médias. C'est dire que parlements et médias font partie de mondes différents. Non, ils ne sont pas sur la même route, ils ne sont pas partis du même point et ne



vont pas au même endroit. En se sens ils ne peuvent être des compagnons. Chacun sa logique, chacun sa finalité. Un exemple : pour exercer ses charges et garantir son fonctionnement interne, le parlement doit faire respecter le secret de fonction : tout ce qui se dit dans l'enceinte des commissions ne peut et ne doit pas être accessible au public, donc aux médias. Ceux-ci en revanche peuvent se prévaloir de la liberté de la presse et insistent sur sa fonction essentielle en démocratie, y compris s'agissant de débats internes. Ajoutez la problématique du *whistle-blowing* et la garantie de la protection des sources, et vous obtenez une belle illustration des intérêts divergents des journalistes et des députés. On sait pourtant que leurs chemins se croisent. Les parlements ne peuvent pas légiférer dans le vide et discuter dans le bleu. Les députés doivent se faire entendre dans leurs circonscriptions, ne serait-ce que pour être réélus. Les lois doivent atteindre ceux et celles dont elles prétendent régler le comportement. Les médias sont et restent le canal privilégié par lequel le parlement veut et peut faire passer son message. Le parlement, cela ne fait guère de doute, a besoin des médias pour remplir ses multiples fonctions et aussi pour se reproduire.

Plus délicate est la question de savoir si les médias ont vraiment besoin du parlement. Oui, pour conter et commenter l'action et l'inaction de l'Etat, le parlement est une source précieuse. Les nouvelles lois font la une, l'avis tranchant d'un député se vend bien, à tel point que les journalistes haranguent les parlementaires à propos de tout et n'importe quel projet qui traverse leur esprit averti. Mais l'accélération insensée du rythme des nouvelles provenant d'un espace globalisé, la masse des informations qui nous parviennent, le repli sur soi que véhiculent les réseaux sociaux, la concen-

tration galopante des entreprises de communication et la diminution dramatique de la qualité des informations transmises ne risquent-ils pas de sortir le parlement, et le gouvernement, et l'ensemble de l'appareil d'Etat, du champ de préoccupation et d'intérêt des médias ? Comme si la société civile s'emballait tout en se recroquevillant autour de son propre nombril et oubliait que, si l'Etat a besoin d'elle pour faire vivre la liberté et à la démocratie, elle a besoin de l'Etat pour éviter que le pouvoir ne retourne, comme disait jadis le Grand Timonier, au bout du fusil.

Andreas Auer
Professeur ém. aux Universités
de Zurich et Genève



Discours de bienvenue *

Mauro Poggia
Conseiller d'Etat de la République et
canton de Genève

J'aimerais tout d'abord vous exprimer tout l'honneur qui est le mien, au nom du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, d'ouvrir cette assemblée générale de la Société suisse des questions parlementaires, et vous souhaiter la bienvenue dans la salle de notre parlement cantonal. Le sujet que vous aborderez aujourd'hui, et qui touche les relations entre parlements et médias est évidemment d'une actualité brûlante. Vous le savez sans doute, les débats parlementaires dans cette enceinte étaient retransmis jusqu'à récemment en direct sur une chaîne de télévision locale, donnant ainsi aux joutes oratoires l'écho qu'elles ne méritaient parfois pas, mais qui, en toute hypothèse ont permis à la politique genevoise de se rapprocher davantage du citoyen. Je regrette personnellement l'abandon, que je souhaite provisoire, de l'expression concrète d'une relation enrichissante entre parlement et médias.

Mais peut-on d'ailleurs parler de relation proprement dite, là où ils s'agit plus réellement de ce que je nommerais symbiose, avec tout ce que cela comporte de risque et de potentiel. Alors que le terme de relation évoque le simple rapport entre deux êtres ou entités, ceux-ci deviennent des symbiotes lorsque de leur association dépend leur survie mutuelle, lorsque le bénéfice de

chacun dépend de la mise en commun de leurs ressources respectives.

La relation devient alors une forme de dépendance, dont chacun doit d'abord être conscient pour mieux en maîtriser les effets.

Je dirais que les médias sont aux parlements, ce que la crème de Gruyère est à la meringue. Un complément incontournable, dont on ne doit cependant pas abuser, sous peine de porter atteinte à la santé ... de l'institution.

En démocratie, politiciens et journalistes sont indissociables tant les uns ont besoin des autres pour exister. Les premiers n'existent que pour autant que l'on sache dans la communauté au sein de laquelle ils agissent, parfois sévissent, ce qu'ils pensent faire de remarquable. Les seconds n'existent que pour autant que l'opinion publique s'intéresse aux sujets qu'ils véhiculent.

Quel parlementaire pourrait se passer de visibilité médiatique, pour porter ses valeurs et ses combats et espérer les poursuivre à travers une élection ? Quel journaliste pourrait se passer des sujets de société que lui offrent les politiciens, parfois « à l'insu de leur plein gré », selon une formule devenue désormais célèbre ?

Si la relation entre médias et politiciens est une relation de dépendance, comment concilier alors celle-ci avec le principe opposé d'indépendance qui doit régir, dans une société démocratique, tant la presse que le pouvoir législatif ? Indépendance de décision pour le député. Indépendance de pensée et d'expression pour le journaliste. Est-il possible de concilier indépendance individuelle avec dépendance mutuelle ? Comment éviter que la relation ne bascule

* Discours de MAURO POGGIA lors de l'Assemblée générale annuelle de la SSP le 30 août 2014 à Genève.

vers une forme d'instrumentalisation ou de manipulation, de censure ou de désinformation ?

Le paradoxe qui préside aux relations entre parlementaires et médias n'est supportable que pour autant que l'on accepte de respecter quelques règles éthiques, établies d'un commun accord, souvent tacitement, qui maintiennent un équilibre entre les intérêts des deux parties. Pour que cette relation soit mutuellement bénéfique, chacun doit comprendre les besoins et le fonctionnement de l'autre. Le journaliste sait que le politicien a besoin que l'on parle de lui et qu'on rende ses décisions visibles s'il veut que ses lois soient votées et mises en œuvre ou s'il veut tout simplement être réélu. L'homme politique sait que le journaliste a besoin de capter l'attention de ses lecteurs ou de ses auditeurs pour potier des réflexions sur l'actualité de la société dans laquelle nous vivons, ou, plus pragmatiquement conserver son travail.

Des contraintes et des impératifs, il y en a de pmi et d'autre. Chacun de ces partenaires d'une ère nouvelle, doit en être conscient et les respecter.

La relation entre médias et politique est un exercice d'équilibre entre distance et proximité. Cette proximité, à la fois normale et nécessaire, ne doit pas se transformer en connivence. Les journalistes ou les groupes de presse qui développent une trop grande proximité politique avec le pouvoir courent le risque de perdre leur esprit critique et leur liberté de parole. Les hommes et les femmes politiques, aveuglés par la recherche de leur notoriété personnelle, et butinant sans cesse vers une politique de visibilité courent à leur perte. *Car la flamme n'est jamais loin de la lumière, et les ailes des papillons en savent quelque chose.*

Au-delà de cette relation de personnes, entre le journaliste et le parlementaire, se pose la question, plus fondamentale en-

core, de la relation entre deux institutions indispensables à notre démocratie. Les médias, que l'on qualifie de 4ème pouvoir, d'une part, et le pouvoir législatif dans son ensemble, d'autre part.

Les avantages et les risques qui viennent d'être survolés, et qui caractérisent la relation personnelle entre journaliste et parlementaire, se retrouvent alors, mais avec des effets décuplés.

C'est donc ce subtil équilibre entre indépendance et transparence qui doit sans cesse être recherché. Et il ne peut être maintenu que par la constante remise en cause de nos actions à l'aune des principes démocratiques qui régissent notre pays.

Des médias au service du pouvoir, quel qu'il soit, ne sont que le bras armé de ce dernier. Ils sont le garant de l'inertie. Ils sont la mort de la liberté, du progrès et de la pensée.

Un parlement au service d'une opinion publique pressante, ne peut que perdre le cap de l'intérêt public. A vouloir être dans le vent du moment, il n'aura que le destin d'une feuille morte.

Je vous remercie de contribuer aujourd'hui à cette réflexion fondamentale ainsi que de votre attention.





La confidentialité des travaux de la Commission de gestion du National et la pression médiatique*

Maria Bernasconi
Conseillère nationale PS/GE
Membre de la Commission de gestion
du Conseil national

Dans un système démocratique, la transparence est indispensable pour garantir la séparation des pouvoirs, l'égalité de traitement et éviter la corruption. Contrairement aux régimes aristocratiques caractérisés par le cloisonnement des informations à l'intérieur d'une même classe sociale, dans une démocratie les citoyens et citoyennes ont un droit à l'information, de connaître le fonctionnement de l'Etat, ses défis et ses difficultés. Mais paradoxalement, les excès d'information menacent l'épanouissement de cette démocratie.

Le rôle des médias est de rendre public les débats politiques, raison pour laquelle ils sont aussi appelés « quatrième pouvoir ». En expliquant les enjeux de la politique et les ingrédients de la démocratie, les médias remplissent également un rôle pédagogique. Malheureusement, cet aspect fait de plus en plus défaut : les médias s'intéressent davantage aux faits divers qu'aux dossiers de fond, et les journaux de boulevard contaminent peu à peu les journaux dits sérieux. La concurrence entre titres pousse à une recherche effrénée et malsaine du scoop, dont le contenu est rarement pertinent d'un point de vue pu-

rement informatif. C'est la dérive de la désinformation : la manipulation de l'opinion publique n'est pas loin. Les excès d'information nuisent à la démocratie en ce sens qu'ils biaisent l'image que se font les citoyens et les citoyennes.

Depuis 10 ans, je suis membre de la Commission de gestion du National que j'ai présidée entre 2010 et 2011. Avec son homologue du Conseil des Etats, son rôle est d'exercer la haute surveillance parlementaire sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. En contrôlant l'activité des autres autorités pour éviter les abus de pouvoir, les Commissions de gestion participent à la transparence de la démocratie.

Si la transparence est indispensable au fonctionnement démocratique, la confidentialité de certaines informations à certains moments de la procédure, l'est tout autant. En particulier dans notre système basé sur la concordance, où le gouvernement est rarement unanime. Raison pour laquelle le Conseil fédéral annonce ses décisions sans donner le détail des positions de chacun de ses membres. Pour les conseillers et conseillères fédéraux minoritaires, le devoir de collégialité n'est pas toujours facile à assumer. Mais le silence sur les opinions divergentes permet au gouvernement de trouver des solutions, satisfaisant une majorité de citoyens et de citoyennes tout en respectant les minorités.

* Exposé de MARIA BERNASCONI lors de l'Assemblée générale annuelle de la SSP le 30 août 2014 à Genève.

En commission aussi, la confidentialité des travaux est indispensable pour pouvoir trouver des compromis politiques. Si les délibérations des commissions devenaient publiques, les groupes réduiraient probablement la marge de manœuvre accordée à leurs membres pour négocier des compromis, et donc trouver des solutions. La confidentialité protège également les personnes venues témoigner, et assure qu'elles puissent s'exprimer en toute liberté. Mais afin d'assurer la transparence, les commissions restent libres de publier le contenu de leurs délibérations à la fin des séances. Au niveau fédéral, les Commissions de gestion disposent du droit le plus étendu à l'information. Cela explique qu'elles soient davantage que d'autres commissions soumises à une très forte pression de la part des médias. D'autant que leurs travaux sont par nature critiques vis-à-vis de celles et ceux qui sont surveillés, ce qui assure l'intérêt permanent des médias.

A la fin des travaux sur un dossier, la population doit cependant être informée de manière aussi complète que possible. Le moment de l'information est crucial : elle ne doit pas être divulguée tant qu'une enquête est en cours, mais il est important d'informer quand celle-ci est terminée. Pourtant, la tentation est grande pour les membres de la Commissions de gestion de dévoiler certaines informations, notamment parce qu'une bonne partie de leur travail se fait dans l'ombre, loin de toute reconnaissance sociale.

Les délibérations, documents internes et documents établis à la demande des commissions sont déclarés confidentiels par la loi. Les membres sont tenus au secret de fonction (art. 8 LParl). Au niveau des sanctions disciplinaires internes au parlement, la violation du secret peut entraîner un blâme et l'exclusion pour maximum 6 mois des commissions dont on est membre

(art. 13 LParl). Tout viol de la confidentialité des travaux des commissions de gestion – les fameuses indiscretions – est aussi une infraction pénale (art. 320 CP), passible d'une amende ou d'une peine privative de liberté de maximum 3 ans. Ça, c'est pour la théorie. Car dans la pratique, il n'y a encore jamais eu de condamnation pour violation du secret de fonction.

Tout d'abord parce que la source des indiscretions est difficile à trouver, tant nos documents sont accessibles à un large éventail de personnes. Prenons l'exemple des projets de rapport des Commissions de gestion : ils sont soumis à la consultation de l'administration, donc ils circulent auprès de très nombreuses personnes, une photocopie est vite faite... Et puis il y a les parlementaires eux-mêmes, dont certains n'hésitent pas à faire des fuites une arme de combat politique. Maîtriser la confidentialité dans ces conditions est très difficile. En 2007, les enquêtes sur le procureur général et l'ancien conseiller fédéral Blocher – lors desquelles la Commission de gestion du Conseil national indiquait que les procédures choisies posaient problème au niveau des principes régissant un Etat de droit – ont débouché sur une avalanche d'indiscretions ... C'était grave, l'ambiance était détestable, car presque chaque séance donnait lieu à des fuites et on avait vraiment l'impression que le magazine *Weltwoche* siégeait dans la Commission de gestion. C'est d'ailleurs l'un des rares cas où la source des indiscretions a été découverte : il s'agissait d'un membre de la Commission de gestion, également président de parti. Mais l'Assemblée fédérale ayant renoncé à lever l'immunité parlementaire de l'auteur, l'infraction n'a pas pu être poursuivie.

Suite à cette affaire, une initiative parlementaire déposée en 2008 par la Commission des institutions politiques et intitulée « Garantie de la confidentialité des déli-

bérations des commissions et modification des règles légales relatives à l'immunité » (08.447), a été acceptée. Une loi a donc été adoptée en 2011 : elle exige la création d'une commission permanente compétente pour les sanctions disciplinaires et la levée d'immunité, afin de garantir la confidentialité des délibérations des commissions. Car même dans les cas où la source de l'indiscrétion a été identifiée, la question de savoir s'il convient de prononcer des sanctions disciplinaires n'a pas été posée. Parfois, les indiscrétions commises ont suscité des discussions animées, qui se sont généralement soldées par un appel au respect des prescriptions. L'avenir nous dira si la commission permanente améliorera la situation. L'adoption de l'initiative sur la garantie de la confidentialité a eu pour autre conséquence l'instauration de directives relatives aux mesures visant au maintien du secret, édictées en janvier 2012 par les Commissions de gestion pour leurs membres. Pour les enquêtes comportant un risque élevé d'indiscrétions, elles prévoient la mise sur pied de petits groupes de travail formés de 5 à 7 personnes. Des mesures de restrictions dans l'accès aux documents ont également été adoptées, comme la mise à disposition de documents uniquement pendant la séance. Ou auprès du secrétariat des Commissions de gestion avec interdiction d'en faire copie, comme c'est le cas pour les co-rapports des responsables de département. Soumis aux autres départements et offices avant la décision du Conseil fédéral, les co-rapports visent à ce que les décisions du gouvernement reposent sur la plus large concordance possible. Enfin, les documents très sensibles comme les co-rapports classés secrets, sont gardés sous-clés par le secrétariat des Commissions de gestion et ne peuvent être consultés que par le ou la présidente et un autre membre de l'organe d'enquête.

A vrai dire, toutes ces mesures étaient déjà pratiquées avant l'entrée en vigueur des directives. Leur principal mérite a donc été de formaliser et d'uniformiser les pratiques. Pour les Commissions de gestion, les droits étendus à l'information vont de pair avec une exigence de discrétion et de confidentialité. Ces dernières années notamment depuis 2011, les indiscrétions sont en baisse. La crise des années 2007–2008 est terminée, le climat de travail est à nouveau paisible. A mon avis, cela est dû moins aux règlements ou aux lois qu'aux personnes surveillées (donc aux membres du Conseil fédéral) et à la nouvelle composition de la Commission de gestion, ainsi qu'à leur manière de respecter les institutions. On peut édicter toutes les lois et tous les règlements imaginables, au final ce sont les êtres humains qui décident comment on traite les institutions pour qu'elles fonctionnent. Le respect ne se décrète pas seulement, il se vit ... ●



Die Kommunikation der Parlamente und ihrer Kommissionen*

Prof. Dr. Urs Saxer LL.M.

Universität Zürich

Steinbrüchel Hüseyi Rechtsanwälte

1. Zum Verhältnis von Medien und politische Institutionen

Der Titel der heutigen Veranstaltung umschreibt mit «des compagnons de route en opposition» ein verallgemeinerungsfähiges Phänomen, das auf das Verhältnis zwischen Politik bzw. den politischen Institutionen und Medien schlechthin bezogen werden kann. Dieses Verhältnis hat einerseits symbiotische Züge, sind doch Politik und Medien stark aufeinander angewiesen und voneinander abhängig. Auf der anderen Seite haben politische Institutionen und die Medien verschiedene Agenden, und sie funktionieren nach unterschiedlichen Prinzipien: Politische Institutionen werden bestimmt durch ihre öffentliche Aufgabe, welche sie unter den Bedingungen des demokratischen Rechtsstaates im Allgemeininteresse erfüllen, und von politischen und rechtlichen Verfahren und den damit verbundenen Zwängen, in denen Entscheidungen ergehen. Die Medien demgegenüber orientieren sich an Informationsinteressen der Öffentlichkeit, welche nicht mit den öffentlichen Kommunikationsbedürfnissen der politischen Institutionen übereinstimmen müssen. Die Medien bestimmen, oft unter dem Einfluss von Parteien, Verbän-

den, Politikern und spin Doctors, über die Öffentlichkeitsrelevanz eines Themas, dies zuweilen entgegen den politischen Institutionen, sie setzen eigene, vielleicht neue Akzente, sie können verkürzen und vereinfachen. Bei einem Teil der Medien spielen der Newswert, der Primeur, die Personalisierung und die Skandalisierung eine nicht unerhebliche Rolle. Es ist also eine sehr ambivalente und nur teilweise Symbiose von Akteuren, die von unterschiedlichen Funktionsprinzipien bestimmt werden.

2. Zur aktiven Öffentlichkeitskommunikation politischer Institutionen

In einer solchen Situation kommt in einer Gesellschaft, die ja bekanntlich sehr stark auch eine Mediengesellschaft ist, der eigenständigen, aktiven Information politischer Institutionen eine wesentliche Bedeutung zu. Öffentliche Kommunikation ist in einer Mediengesellschaft das A und O der Politik: ohne Kommunikation keine Politik, ohne gute Kommunikation selten eine gute Politik. Auf diese Weise gelangen im Interesse der Institutionen sowie der Allgemeinheit und als Teil der Aufgabenerfüllung wesentliche Informationen an die Öffentlichkeit. Häufig geschieht dies über die Medien, deren Funktion es ja unter anderem ist, Öffentlichkeit erst überhaupt herzustellen. Schon immer gab es aber auch eigenständige Kommunikationskanäle politischer Institutionen, auch wenn diese nur sehr beschränkt öffentlichkeitswirksam waren wie z.B. das Amtsblatt oder die Veröffentlichung von Protokollen parlamen-

* Referat von URS SAXER anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom 30. August 2014 in Genf.

tarischer Debatten. Heutzutage, mit dem Internet, haben sich diese Möglichkeiten ganz wesentlich erweitert. Mit der Homepage steht nun eine für alle zugängliche Informations- und Kommunikationsplattform zur Verfügung, welche politische Institutionen als eigenständiges und eigenes Medium verwenden können. Es ist daher nicht überraschend, dass schon sehr früh insbesondere staatliche Stellen eine Internet-Präsenz errichtet haben und über diese gegenüber der Öffentlichkeit kommunizieren. Heutzutage kommen die Auftritte in den sozialen Netzwerken hinzu. Staatliche Institutionen können sich auf diese Weise bis zu einem gewissen Grad der Vermittlerrolle der Medien entziehen.

3. Öffentlichkeitskommunikation durch Parlamente; Besonderheiten

Sowohl auf der Ebene des Bundes als auch der Kantone, ja teilweise auch in den Gemeinden haben die Parlamente ebenfalls einen eigenständigen Auftritt im Netz. Nun zeichnet sich die öffentliche Kommunikation des Parlaments im Vergleich z.B. zur Kommunikation der Regierung oder von öffentlichen Unternehmungen durch strukturelle Unterschiede aus. Parlamente sind Orte öffentlicher politischer Kommunikation schlechthin. Deliberative demokratische Politik findet zu einem erheblichen Teil auch in Parlamenten statt. Etymologisch aus dem lateinischen *parlare* abgeleitet bezeichnet der Begriff Stätten, wo institutionalisiert-repräsentativ über die grundlegenden Angelegenheiten des Staats diskutiert und beschlossen wird, wo namentlich Gesetze erlassen werden. Demokratie, demokratische Partizipation und Öffentlichkeit findet im Parlament somit einen der Orte, wo gesellschaftliche Delibe-

ration, wo idealiter ein öffentlicher Diskurs in rechtlich verbindliche Entscheidungen mündet.

Das Parlament steht hierbei in öffentlichen Kommunikationsbeziehungen, welche vielfältiger Natur sind. Kommunikationsbeziehungen bestehen einmal zwischen Parlament und Öffentlichkeit, indem der in der Öffentlichkeit geführte politische Diskurs möglicherweise zu parlamentarischen Entscheidungen führt und sodann generell die Legitimität demokratischer politischer Entscheidungen mit einer Anbindung an den zivilgesellschaftlichen Diskurs konstruiert wird. Öffentliche Kommunikationsbeziehungen bestehen ferner zwischen dem Parlament und den anderen Staatsgewalten, also der Justiz und insbesondere der Exekutive. Öffentliche Kommunikationsbeziehungen bestehen schliesslich auch innerhalb des Parlamentes zwischen den verschiedenen Parteien und Fraktionen, den einzelnen Parlamentsmitgliedern etc., und zwischen den verschiedenen Parlamentsorganen, namentlich der Kommissionen.

Nun ist aber das Parlament im Unterschied zur Exekutive oder der Justiz weniger ein Aussenorgan und weniger eine Einheit als die anderen Staatsgewalten. Es ist politisch keine Einheit, weil es in einer pluralistischen Gesellschaft möglichst repräsentatives Abbild der dort anzutreffenden unterschiedlichen politischen Meinungen und Strömungen sein soll, was sich wiederum in den verschiedenen im Parlament anzutreffenden Parteien und Fraktionen spiegelt, was nur schon inhaltlich eine einheitliche Kommunikation als Staatsorgan erschwert. Es ist sodann organisatorisch in der Regel keine Einheit, weil Parlamente oft aus zwei unterschiedlich zusammengesetzten Kammern bestehen, wobei ein wesentlicher Teil der konkreten Parlamentsarbeiten in Kommissionen und Ausschüssen stattfindet. Zu dieser Vielfalt an parlamentarischen Orga-

nen gesellt sich das weitgehende Fehlen hierarchischer Strukturen, was eine einheitliche Kommunikation schon strukturell zusätzlich erschwert. Zu diesen politischen und organisatorisch-strukturellen Hindernissen tritt sodann ein starker Individualismus der Parlamentsangehörigen in Fragen des Öffentlichkeitsauftritts. Letzterer wird – mit Blick auf die kontinuierliche Sicherstellung der Wählergunst nicht wirklich erstaunlich – oft eher in den Dienst des eigenen Reputationsmanagements denn der Institution gestellt, und auch in ihrem Selbstverständnis sind Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Unterscheid zu Regierungs- oder Justizangehörige primär Organe der Zivilgesellschaft, keine Staatsrepräsentanten. Sie fühlen sich in erster Linie ihren Wählern verpflichtet, nicht unbedingt dem Staatsorgan, dem sie angehören, was zulasten eines öffentlichkeitswirksamen Auftritts der Institution Parlament geht.

In den meisten kantonalen Parlamenten gibt es eine Stelle bzw. eine Person, welche für die Öffentlichkeitsarbeit und den Kontakt mit den Medien zuständig ist. Im Zentrum der Information der Öffentlichkeit über die Parlamentstätigkeit steht hierbei wohl der eigene Internet-Auftritt. Dieser enthält wichtige Informationen zur Tätigkeit des Parlaments, z.B. zu den pendenten Dossiers, zu den einzelnen Organen etc. Zumeist handelt es sich indessen um Informationen im Sinne eines erweiterten Öffentlichkeitsprinzips, weniger demgegenüber um eine aktive Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments. Diesbezüglich unterscheidet sich die Öffentlichkeitskommunikation des Parlaments z.B. von der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung. Eine einheitliche politische Öffentlichkeitskommunikation des Parlaments ist nur schon deshalb schwierig, weil ja gerade das Parlament der Ort der politischen Ausmarchung ist, der überdies

von Interessen- und Parteigegensätzen geprägt ist. Damit kann eine eigentliche politische Kommunikation des Parlaments oft nicht stattfinden. Diese wird von den Parlamentsmitgliedern, den Fraktionen, den Parteivertretern sowie von den Kommissionsvertretern wahrgenommen. Weil die laufende praktische Arbeit des Parlaments vor allem in den Kommissionen stattfindet, kommt der Kommunikation durch die Kommissionen eine wesentliche politische Bedeutung zu.

4. Zur Rolle der Kommissionen im Parlament; Sitzungsgeheimnis

Kommissionen und deren Arbeit sind ein zentraler Bestandteil des parlamentarischen Betriebs und der parlamentarischen Entscheidungsprozesse. Art. 153 Abs. 4 BV sieht hierbei vor, dass den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zustehen. Dies gilt namentlich auch für die Oberaufsicht durch Kommissionen. Das Parlament kennt hierbei bekanntlich die besondere Kategorie der Aufsichtskommissionen, nämlich die Finanz- (Art. 50 f. ParlG) und die Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 52 f. ParlG) von National- und Ständerat. Diese Kommissionen haben gemäss ParlG besondere Aufgaben und auch besondere Rechte. Dazu gehören besondere Informationsrechte. Diese sind für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle zentral.

Die Öffentlichkeit des Parlaments hat zur Folge, dass dort oft vorbereitete Debatten geführt werden und keine offene Auseinandersetzung. Dies geschieht wohl eher in den Kommissionen. Deren Sitzungen sind im Normalfall nicht öffentlich. Im Bund und in fast allen Kantonen, mit Ausnahme

des Kantons Jura, sind die Kommissions-sitzungen vertraulich. Es gilt im Grundsatz das Sitzungsgeheimnis. Es gibt in der Regel daher auch keine Einsicht in die Sitzungsprotokolle.

Der Grund hierfür ist, dass die Kommissionen der Ort sein sollen, wo ungestört in kleinem Rahmen nach politischen Kompromissen gesucht werden kann. Es besteht die Überzeugung, dass die Qualität der Entscheidungen an denjenigen Orten, wo vorbereitend die politischen Kompromisse ausgearbeitet werden, bei Vertraulichkeit besser ist als bei der Aufhebung des Sitzungsgeheimnisses. Ferner wird befürchtet, dass der Druck der Fraktionen auf die Parlamentarier zur Einhaltung der Parteilinie steigt, was die Suche nach einem Kompromiss behindere. Aus diesem Grunde sieht ja Art. 47 Abs. 1 ParlG ausdrücklich vor, dass nicht bekanntgegeben wird, welche Stellungnahmen Parlamentsmitglieder abgegeben und wie sie abgestimmt haben. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Kommissionen teilweise eingehende Einsichts- und Informationsrechte gegenüber der Regierung und der Verwaltung haben. Es fragt sich, inwieweit diese im Fall der Aufhebung des Sitzungsgeheimnisses noch bestehen können.

Die fehlende Öffentlichkeit der Kommissions-sitzungen wird in Lehre und Praxis immer wieder als intransparent kritisiert. So wird geltend gemacht, dass das Sitzungsgeheimnis zunehmend zur Farce verkommt, weil es immer weniger eingehalten wird. Und es ist natürlich schon so, dass über Twitter und andere Social Media praktisch 1:1 aus der Sitzung heraus an die Öffentlichkeit gelangt werden kann. Ferner wird geltend gemacht, die Öffentlichkeit solle erfahren können, wie Entscheidungsprozesse ablaufen und wie Entscheidungen herbeigeführt werden. Ferner könnten so Parlamentarierinnen und Parlamentarier besser

im Hinblick auf Wahlversprechungen und politische Positionen überprüft werden. Indessen hätte vermehrte Transparenz und Öffentlichkeit wohl nur zur Folge, dass sich wesentliche Debatten auf eine informelle, gesetzlich nicht geregelte und noch viel weniger transparente Ebene verschieben würden. Die Kompromissuche würde sich wohl auf die Fraktionsspitzen, Regierungsvertreter und Vertreter von Interessengruppen verschieben. Daran kann man wohl nicht ein Interesse haben. Insbesondere würde die Transparenz noch zusätzlich abnehmen.

5. Öffentlichkeitskommunikation als Kompensation des Sitzungsgeheimnisses

Die Frage der Kommunikation der Parlamentskommissionen ist stark verbunden mit dem Sitzungsgeheimnis. Wenn es dieses Geheimnis nicht gäbe, so würden die Einsichtsrechte gemäss Öffentlichkeitsprinzip wohl weitgehend genügen. So wie die Regelungen aber jetzt sind, muss Kompensation der fehlenden Sitzungsöffentlichkeit eine Politik der offenen Öffentlichkeitskommunikation sein. Die Öffentlichkeit hat grundsätzliche berechnete Informationsinteressen auch mit Bezug auf die Kommissionsarbeit. Art. 48 ParlG bestimmt zwar in einer eher restriktiven Umschreibung, dass die Kommissionen (nur) über die Ergebnisse ihrer Beratungen informieren. Diese Bestimmung ist indessen in Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1 ParlG zu interpretieren, wonach das Parlament und dessen Organe umfassend und rechtzeitig über ihre Tätigkeit informieren, sofern nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Kommissionen sind Parlamentsorgane (Art. 31 Bst. g ParlG); damit bezieht sich Art. 5 auch auf sie. Art. 48

ist daher als Ausnahme vom Prinzip der möglichst rechtzeitigen und umfassenden Interpretation und zur Parlamentsöffentlichkeit eng auszulegen.

6. Handhabung der Öffentlichkeitskommunikation

Die Informationspolitik erfolgt vor dem Hintergrund einer allgemeinen Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber der Öffentlichkeit und den Stimmberechtigten. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Information ergibt sich auch aus Art. 5 ParlG und kann ferner aus der Informationsfreiheit abgeleitet werden. Die Information der Öffentlichkeit hat vor diesem Hintergrund einen Eigenwert, weil ein grundsätzliches Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht, und bedarf keiner weiteren, zusätzlichen Rechtfertigung. Zugleich kann auch ein Informationsinteresse und -bedürfnis der Kommissionen selber bestehen, dies auch zur öffentlichen Legitimierung der eigenen Tätigkeit.

6.1 Allgemeines

Die Festlegung der Informationspolitik der Kommissionen hat vor dem Hintergrund der Zuständigkeiten, des Auftrags und der Ziele der Kommissionen zu erfolgen.

- Gemäss einem allgemeinen Grundsatz korreliert die Informationszuständigkeit mit der Sachzuständigkeit. Die Kommissionen können, dürfen und sollen nur dort Öffentlichkeitsarbeit betreiben, wo sie auch zuständig sind. Die Öffentlichkeitskommunikation hat sich daher am gesetzlichen Auftrag, an der eigenen Zuständigkeit zu orientieren. Die Öffentlichkeitskommunikation hat diese Zuständigkeiten zu reflektieren und zugleich die Zuständigkeiten anderer Organe, welche auch eine Kommunika-

tionszuständigkeit sein kann, zu respektieren. Damit ist z.B. zu beachten, dass sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung Kommunikationsgrenzen ergeben können.

- Die Öffentlichkeitskommunikation hat vor allem auch im Licht der Kommissionsziele zu erfolgen. Sie sind ein Mittel, um diese Ziele zu verfolgen. Dies ist, um ein Beispiel zu nennen, bei den GPKs des Bundes die Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit, das Erkennen eines politischen Handlungsbedarfs, der Beitrag zur Behebung von Mängeln, die Steigerung der Problemlösungskapazitäten, die Schaffung von Transparenz und Vertrauen in das Handeln der überwachten Institutionen, aber auch des Parlaments selber etc. So kann z.B. die Öffentlichkeitskommunikation unter anderem auch dazu dienen, in einem konkreten Fall das Vertrauen in eine Behörde zu stärken.

6.2 Gegenstand

Was ist nun Gegenstand der Öffentlichkeitskommunikation der Kommissionen?

Nach Art. 5 ParlG wird über die eigene Tätigkeit berichtet. Art. 48 ParlG spricht von den Ergebnissen der Kommissionsberatungen. Diese Umschreibung ist weit zu verstehen. So soll über die behandelten Geschäfte, den Stand der Behandlung, die wesentlichen Punkte, die wesentlichen, divergierenden Auffassungen, das Abstimmungsergebnis und die wesentlichen Positionen der Mehrheit und der Minderheit informiert werden. Letztlich berichten die Kommissionen aber ganz allgemein über ihre Arbeit und deren Ergebnisse. Art. 158 Abs. 3 ParlG hält für die Aufsichtskommissionen ausdrücklich fest, dass Empfehlungen und die behördlichen Stellungnahmen zu veröffentlichen sind, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

Dies ist notwendig, damit die Öffentlichkeit sowie besonders Betroffene die für sie wesentlichen Informationen erhalten. Zugleich erlaubt dies der Öffentlichkeit zu beurteilen, ob das Verhalten der untersuchten staatlichen Stellen korrekt, zweckmäßig und wirksam war bzw. ist oder nicht.

6.3 Schranken

Die Informationsmöglichkeiten sind selbstverständlich nicht schrankenlos. Art. 5 Abs. 1 ParlG sieht bekanntlich Einschränkungen in den Informationen vor, falls überwiegende öffentliche oder private Interessen einer solchen entgegenstehen. In Art. 158 Abs. 3 ParlG ist noch breiter von entgegenstehenden «schützenswerten Interessen» die Rede. Ferner sind die Ratsmitglieder nach Art. 8 ParlG an den Grundsatz des Amtsgeheimnisses gebunden, «sofern sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit von Tatsachen Kenntnis haben, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, insbesondere zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren, geheim zu halten oder vertraulich sind». Nach Art. 47 ParlG sind die Kommissionsberatungen vertraulich, und es wird namentlich nicht bekannt gegeben, wie die Teilnehmenden Stellung genommen oder abgestimmt haben.

Der entscheidende Punkt ist damit die Abwägung zwischen den Informationsinteressen der Öffentlichkeit oder auch der Kommission selber und allfälligen entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen. Letzteres schliesst eine grundsätzliche Bindung an das Amtsgeheimnis ein. Die Abwägungen sind auch vor dem Hintergrund der speziellen Funktion und der speziellen Informationsrechte der einzelnen Kommissionen vorzunehmen. Was die Geheimhaltungsinteressen anbelangt, ist sodann zu berücksichtigen, dass mit

dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat und damit Geheimnisse nicht mehr denselben Stellenwert haben wie früher. Dessen ungeachtet sind die Geheimhaltungsinteressen zu berücksichtigen.

Zu berücksichtigenden sind sodann ganz allgemein entgegenstehende öffentliche oder private Interessen. Die Abwägung verlangt eine Wertung im Einzelfall. Generalisierungen sind sehr schwierig. Zentral scheint mir zu sein, dass auch bei entgegenstehenden Interessen in der Regel nach wie vor kommuniziert werden kann, einfach unter Berücksichtigung dieser Interessen, was bedeutet, dass die Information vielleicht keine vollständige oder nur eine sehr allgemeine sein kann. Die generelle Nichtinformation in einer Angelegenheit muss m.E. auf jeden Fall die Ausnahme bilden. Einfaches Mittel, um z.B. die Persönlichkeitsrechte zu schützen, ist die Anonymisierung.

6.4 Zeitpunkt

Die Umschreibung in Art. 48 ParlG, wonach die Kommissionen über die Ergebnisse ihrer Beratungen berichten, deutet darauf hin, dass erst beim Abschluss der Arbeiten eine Öffentlichkeitsinformation erfolgen soll. Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass damit in aller Ruhe und unbesehen eines Einflusses der Öffentlichkeit eine Beratung in den Kommissionen stattfinden kann.

Gerade in wichtigen, brisanten Fällen bzw. bei wichtigen Geschäften erscheint eine oder erscheinen mehrere Zwischenorientierungen zuweilen als erforderlich, weil sich auch Kommissionen den medial geprägten Funktionsbedingungen politischer Kommunikation nicht entziehen können. Es können auch Kommunikationsbedürfnisse der Öffentlichkeit, der Kommission, aber auch Dritter sein, welche eine Zwischen-

orientierung als ratsam erscheinen lassen. Zwischenorientierungen sind auch rechtlich zulässig. Sie können sich auf die Umschreibung in Art. 5 ParlG stützen, wonach die Ratsorgane auch rechtzeitig über ihre Tätigkeit informieren.

Die Tätigkeit von Kommissionen ist in der Regel eine politische. Daher sind auch Öffentlichkeitsinformationen über die eigene Tätigkeit letztlich politisch, also politische Kommunikation. Entsprechend müssen es die Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Kommissionen sein, welche für die Öffentlichkeitskommunikation verantwortlich sind. Das Sekretariat hat vorbereitende und ausführende Funktion, kann aber die Kommunikation nicht allein bestimmen. Die Präsidien sollten auch gewisse Entscheidungsrechte haben, dies namentlich auch dann, wenn dringende Reaktionen gegenüber den Medien erforderlich sind. Wenn es möglich ist, sollte aber die gesamte Kommission über materielle Informationen entscheiden. Meines Erachtens kann es sinnvoll sein, Kommunikationszuständigkeiten zu delegieren, aber immer unter Rücksprache mit dem präsidierenden Mitglied. Diese Rücksprache ist zentral, denn es muss eine Person geben, welche für die Kohärenz der Öffentlichkeitskommunikation verantwortlich ist.

7. Fazit

Parlamentskommunikation ist in einer Mediengesellschaft unverzichtbar, und ebenso ist es die Kommunikation der Kommissionen, welche die parlamentarischen Arbeiten vorbereiten. Mehr Transparenz bezüglich der Kommissionsarbeiten, ohne diesbezüglich die Vertraulichkeit völlig aufzugeben, wäre zweifelsohne auch im Interesse der demokratischen Öffentlichkeit.

●



Doit-on étendre les privilèges de la presse aux réseaux sociaux ? Quelques réflexions autour d'une interdiction de retransmettre les débats d'un organe législatif sur un blog*

Bertil Cottier

Université de la Suisse italienne, Faculté des sciences de la communication

1. Jusqu'à peu tout était simple : deux catégories, très différentes, de personnes suivaient depuis la tribune les débats parlementaires. Il y avait d'un côté le grand public (constitué pêle-mêle d'intéressés à la thématique à l'ordre du jour, de parents ou d'amis de députés et de quelques curieux de la chose publique) ; de l'autre, les journalistes. Pour autant qu'ils aient été formellement accrédités, ces derniers bénéficiaient (et bénéficient encore) de nombre de privilèges, hors de portée du commun des mortels : une estrade spéciale leur est réservée, des documents confidentiels leur sont remis sous embargo, des places de parc à proximité des lieux de réunion leur sont attribuées ; mieux : ils ont accès à la salle des pas perdus, ils peuvent filmer les séances et, souvent, ils ont à leur disposition des bureaux équipés de matériel de copie et de téléphonie dernier cri¹.

* Exposé de BERTIL COTTIER lors de l'Assemblée générale annuelle de la SSP le 30 août 2014 à Genève.

¹ Pour une liste exhaustive des avantages de la presse au niveau fédéral, voir l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur l'accréditation des correspondants des médias auprès du Centre de presse du Palais fédéral et l'autorisation d'accès au Centre de presse (RS 172.071). Des textes semblables existent dans la plupart des cantons.

2. Et voici qu'Internet est soudainement venu bouleverser la donne ; jusqu'alors distinctement tracée, la frontière entre grand public et journalistes s'est estompée. L'émergence du web interactif, plus communément appelé web2, permet en effet à tout un chacun de s'ériger en informateur, à petite ou à grande échelle, par le biais de son site personnel, de son blog ou encore de sa page Facebook. Dès lors, l'exclusivité des privilèges de la presse classique est remise en question : ces informateurs, dans leur grande majorité des amateurs plus ou moins compétents et plus ou moins désintéressés, sont-ils en droit de revendiquer les mêmes avantages que ceux accordés aux journalistes reconnus ?

3. La réponse à cette question a été apportée, l'année dernière, par le Tribunal fédéral². Comme souvent lorsque des questions de principe doivent être tranchées, le cas d'espèce s'avère anecdotique. De fait, il s'agit d'un conflit clochemerlesque entre un citoyen-agitateur et de hautes autorités municipales. En bref, le recourant (un opposant invétéré à la politique des autorités en place) souhaitait filmer les séances publiques du Conseil municipal (l'organe législatif) de la commune de Cerniat (FR) pour les diffuser ensuite depuis son blog. Le préfet de la Gruyère, puis le Tribunal cantonal fribourgeois rejetèrent la requête de notre blogueur au motif que son

² Arrêt du Tribunal fédéral du 10 octobre 2013, 1C_335/2013.

site ne revêtait pas la qualité de média au sens de la loi cantonale sur l'information³. L'article 19, alinéa 2 de ce texte, dispose en effet que « Lors de séances publiques, les médias peuvent, sauf disposition légale contraire, effectuer des prises de son ou d'images et assurer leur retransmission ; ils informent au préalable la présidence et veillent à ne pas perturber le bon déroulement de la séance ».

4. Le Tribunal fédéral a confirmé le point de vue négatif des deux instances cantonales inférieures. S'appuyant sur la casuistique en la matière du Conseil de la presse (l'organe de surveillance de la déontologie des médias)⁴, les juges lausannois proclament sans détours qu'un régime de faveur doit être réservé à ceux qui traitent l'information en professionnels. Autrement dit, seuls méritent des égards ceux qui opèrent avec soin, rigueur et indépendance. Ce qui était loin d'être le cas de notre informateur du dimanche dont le site fourmillait de parti-pris vengeurs et d'opinions à l'emporte-pièce.

5. Le jugement de notre Haute cour a la stricte logique pour lui : les journalistes ont reçu leurs privilèges en un temps où la presse écrite, la radio et la télévision régnaient sans partage sur la communication de masse. Vouloir aujourd'hui étendre ces privilèges à tous les vecteurs de communication non strictement interpersonnels (comme la téléphonie) serait exagéré. Sans compter que ces prérogatives⁵ sont destinées à aider les médias à accomplir leur

mission, cruciale dans une société démocratique, de contribuer à la formation de l'opinion publique et de surveiller les organes étatiques. Voici deux ans, le Tribunal fédéral avait déjà été de cet avis en refusant à un site web personnel la protection accrue contre les mesures provisionnelles intempestives dont bénéficient les médias (art. 266 al. 3 Code de procédure civile). La décision était pertinente, mais la motivation malheureusement laconique, pour ne pas dire lacunaire : les juges lausannois s'étaient contentés de prétendre tout de go qu'un simple « Internetauftritt » n'est pas assimilable à un média⁶.

6. Bien que le recours du blogueur fribourgeois ait été rejeté à l'unanimité des juges fédéraux, on retiendra de leur décision qu'il n'est plus décisif que celui qui traite l'information soit lui-même un professionnel ; en d'autres termes, ce n'est pas le moyen de communication (presse, radiodiffusion ou Internet) qui fait désormais la différence, mais la diligence avec laquelle l'information est sélectionnée, présentée et, éventuellement, commentée. Partant, la qualité de médias, et les privilèges (et devoirs) qui en découlent, devrait aussi être attribuée à l'exploitant d'un blog ou d'un site personnel pourvu qu'il publie dans le respect de la déontologie journalistique. Les journalistes citoyens de qualité peuvent se réjouir de cette ouverture d'esprit ...

7. Reste que le point de vue du Tribunal fédéral n'est pas inédit. Voici trois ans déjà, le Conseil de l'Europe, soucieux de tirer les conséquences des bouleversements de « l'écosystème médiatique » qu'a causé Internet, avait sonné le glas de la conception traditionnelle des médias. Dans sa Recommandation 2011/7 sur une nouvelle conception des médias, il avait appelé à

³ Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (Recueil de la législation fribourgeoise 17.5).

⁴ Notamment sa prise de position 29/2011 du 11 mai 2011.

⁵ Qui ne se limitent pas aux facilités découlant de l'accréditation, mais s'étendent notamment au secret rédactionnel (art. 28a Code pénal) et aux restrictions posées à l'accès aux fichiers des journalistes (art. 10 Loi fédérale sur la protection des données).

⁶ Arrêt du Tribunal fédéral du 4 mai 2011, 5A_790/2010.

une redistribution des cartes en faveur de tous ceux dont la communication est de qualité, car scrupuleusement respectueuse des réquisits de la déontologie journalistique : « Dans ce domaine, les valeurs souvent citées sont la véracité, la responsabilité, la liberté d'expression et la liberté des médias, l'équité, l'impartialité et l'indépendance journalistique » (chiffre 38). ●



Liberté de la presse, secret des sources et incitation à la violation du secret de fonction*

Denis Masméjan

Journaliste au quotidien Le Temps

Audiatur et altera pars, disaient les anciens. Je vais tenter de défendre un point de vue différent de ce que vous avez entendu jusqu'ici. Je plaide pour la possibilité pour les médias de publier aussi largement que possible des documents et des informations couverts par un secret officiel, en particulier par le secret des délibérations des commissions parlementaires.

Je ne défends pas ce point de vue par esprit de provocation ou parce que je serais une sorte d'ayatollah de la liberté de la presse. Je le défends d'abord en me fondant sur des jugements rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, dont la jurisprudence s'impose à la Suisse. Pour donner un éclairage différent de celui de M^{me} Bernasconi, j'aimerais vous citer quelques exemples célèbres où les médias ont publié des informations couvertes par un secret dont la légitimité était indiscutable. Après ces quelques exemples, vous comprendrez, je l'espère en tout cas, que la réponse à la question de savoir si il faut interdire aux journalistes de publier des informations confidentielles est plus compliquée à résoudre que certains peuvent le penser.

Premier exemple

En janvier 1960, le journal français *Le Monde* publie un rapport secret du CICR sur la situation et le traitement des prisonniers par l'armée française en Algérie, rapport qui, évidemment, contenait des informations très embarrassantes sur les mauvais traitements subis par ces prisonniers.

A la suite de cette publication, le CICR sera empêché par le gouvernement français de revenir en Algérie pendant un an, celui-ci soupçonnant le CICR d'être à l'origine de l'indiscrétion.

Qu'auriez-vous fait à la place d'Hubert Beuve-Méry, le directeur du journal à ce moment-là ? Vous voyez bien qu'entre l'intérêt évident à maintenir le secret sur ce rapport et l'intérêt non moins évident à mettre sur la place publique un certain nombre d'informations fiables sur ce qui se passait en Algérie, l'hésitation est permise. Précisons que la fuite n'émanait pas du CICR mais du gouvernement français lui-même, plus précisément d'un collaborateur du cabinet du ministre de la Justice, Gaston Gosselin, ancien déporté à Dachau. A l'époque, le ministre de la Justice était Edmond Michelet, ancien déporté également, grande conscience du gaullisme.

Deuxième exemple

Dans les années 1990, le *Canard enchaîné*, en pleine grève des ouvriers de Peugeot, publie le bordereau d'impôts de Jacques Calvet, le patron de Peugeot. Les ouvriers étaient en grève pour réclamer une augmentation de leur salaire de quelque 2% si ma mémoire est bonne. La feuille d'im-

* Exposé de DENIS MASMEJAN lors de l'Assemblée générale annuelle de la SSP le 30 août 2014 à Genève.

pôts de Jacques Calvet attestait que leur patron avait, lui, obtenu eu une augmentation de sa rétribution de près 45 % en 2 ans. Condamné, Le *Canard* a fini par obtenir gain de cause devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Troisième exemple

A la fin des années 1960 ou au début des années 1970, le *New York Times* a publié un rapport confidentiel du Département de la défense, qui montrait qu'il y avait une contradiction entre ce que le président Johnson avait dit en public sur l'engagement américain au Vietnam et la réalité même de cet engagement, beaucoup plus important qu'annoncé. Là aussi, la Cour suprême des Etats-Unis a donné raison au *New York Times*.

Dans tous ces exemples, il me semble difficile de ne pas reconnaître que les médias étaient légitimés à rendre publiques ces informations confidentielles.

J'en viens maintenant à la question spécifique du secret des délibérations des commissions parlementaires. M^{me} Bernasconi l'a expliqué : à l'occasion de multiples épisodes, des indiscretions se sont produites. Les médias ont été régulièrement poursuivis pour avoir exploité ces indiscretions.

Sur cette question, je crois qu'il faut faire une distinction fondamentale. Il y a des règles parfaitement légitimes qui interdisent aux membres d'une autorité et aux fonctionnaires de faire état de informations confidentielles dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. La question de savoir si et à quelles conditions un journaliste peut être sanctionné pour avoir fait état de ces informations, s'il en a connaissance, est à mon sens tout autre. Les règles de confidentialité qui s'appliquent aux membres d'une autorité ne peuvent pas, ne doivent pas, être

symétriques à celles qui, le cas échéant, s'appliqueront aux journalistes. On ne peut pas faire la même pesée d'intérêts, on ne peut pas *mutatis mutandis* s'appuyer sur la même hiérarchie d'intérêts et soumettre au même régime le dépositaire de l'autorité publique qui trahit un secret et les médias qui utilisent ce secret et le rendent public. Les raisons qui permettent de justifier une sanction dans l'une ou l'autre situation sont très différentes. Or j'ai souvent pu constater une tendance à vouloir faire coïncider ces deux aspects. La grande différence, c'est tout de même que les médias, lorsqu'ils publient une information confidentielle, peuvent se prévaloir d'une liberté constitutionnelle. C'est une différence fondamentale entre le fonctionnaire, le député, le magistrat, d'un côté, et le journaliste de l'autre.

Je prends un exemple qui concerne les commissions de gestion. Et j'ouvre une parenthèse. Vous avez parlé de la presse dite de boulevard. Mais la presse qui n'est pas dite de boulevard publie aussi des informations confidentielles. Je vous cité *Le Monde*, le *New York Times* et *Le Canard Enchaîné*, qui est satirique mais sérieux. Fin de la parenthèse. La *NZZ am Sonntag* a publié un procès-verbal de la Commission de gestion relatant les propos tenus par M^{me} Widmer-Schlumpf, alors cheffe du Département fédéral de justice et police, où elle s'exprime de manière critique sur le Procureur général de la Confédération de l'époque. Le journal est poursuivi pénalement. C'est un cas d'école. Je ne discute pas d'une poursuite contre l'auteur de la fuite, mais contre le journaliste. Et l'interrogation essentielle, c'est de savoir en vertu de quelle pesée d'intérêts la condamnation du journaliste peut apparaître comme une restriction admissible à la liberté de la presse. Quel intérêt supérieur la publication de cette information met-elle

en péril ? Je le distingue mal. C'est évidemment désagréable pour la ministre de la justice de lire ses propos dans la presse. Mais ce n'est pour moi pas un intérêt suffisant pour restreindre la liberté de la presse. Ce qui serait un intérêt suffisant, c'est la mise en danger de la vie ou de la sécurité de personnes, la mise en danger de la sécurité de l'Etat, oui.

La réponse n'est donc pas toujours en faveur de la liberté de la presse, mais encore faut-il se poser la question correctement. Et je dois dire que dans les cas que je connais, en particulier dans celui que je viens de vous présenter et qui concernait les commissions de gestion, la réponse pour moi et très claire : la liberté de la presse doit l'emporter. Et si j'ai un message à faire passer c'est que, dans chaque cas, il faut mettre en balance les intérêts. Il faut se demander à quel intérêt on porte atteinte et si, véritablement, il est assez important pour restreindre la liberté de la presse. La liberté de la presse, comme toute liberté, doit rester la règle, et la restriction à la liberté de la presse doit rester l'exception. Si les exceptions deviennent la règle, alors il n'y a plus de liberté.

●



«Herr Güntzel, Sie sprechen wieder einmal nach der Regierung!»

Georg Wanner
Fürsprecher, ex-Leiter des Ratsdienstes des
Kantonsrates St. Gallen

«Herr Güntzel, Sie sprechen wieder einmal nach der Regierung!», belehrt Ratspräsident Donat Ledergerber-Kirchberg. «Ich spreche nach der Regierung, weil ich jetzt überrascht bzw. enttäuscht bin. Regierungsrat Willi Haag will jetzt schon auf die Vorlage eintreten. ... Ich hätte eigentlich erwartet, dass man das noch einmal überlegt und prüft, wo ... ».

1. Was bewegt?

Die Debatte im St.Galler Kantonsrat waltet. Nämlich, ob das Kantonsspital zu erneuern oder zu ersetzen sei. Der Ratspräsident trägt die Liste der Votantinnen und Votanten, die sich angemeldet haben, ab. Das Ende der Debatte ist erkennbar. Da trägt sich das im Thema angesprochene Mitglied der Regierung in die noch offene Rednerliste nach. Und votiert: sachfest und aktenkundig, eloquent und weit ausgreifend

bis ausschweifend, als setzte es damit den Schlusspunkt der Debatte, nämlich wie bisher schon immer.

Äusserungen können provozieren. Das Ratsmitglied Karl Güntzel-St.Gallen, seit rund 30 Jahren in der Parlamentspolitik, verlangt das Wort. Und dann eben: «Herr Güntzel, Sie sprechen wieder einmal nach der Regierung!», belehrt, ja ermahnt ihn der Ratspräsident.

«Nach der Regierung sprechen»: Ist diese St.Galler Unart, eine parlamentarische Unart, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen der Parlamentsdienste der weiteren kantonalen Parlamente, auch in Ihrem Parlament eine Unart? Nämlich: Gehört sich nicht, auch wenn nicht reglementarisch untersagt, fast eine parlamentarische Sünde... Oder aber – im Gegenteil – eine Selbstverständlichkeit?

2. Erfolglos suchen

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates – eine Parlamentsverordnung – regelt die Ratsdebatte, «Diskussion» genannt, wie folgt¹:

Konkretisierung der Diskussion	Bestimmung
Zulassung zur Diskussion	Wer sich an der Diskussion beteiligen will, hat sich beim Ratspräsidenten anzumelden. Der Ratspräsident erteilt das Wort in der Reihenfolge der Anmeldungen, wobei der Kommissionsberichtersteller und der Vorsteher des zuständigen Departementes Vorrang haben.

¹ Art. 86 ff. des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

Konkretisierung der Diskussion	Bestimmung
Beschränkungen der Diskussion	<p>Mit Ausnahme der Kommissionsberichterstatlerin und der Vertreterin der Regierung darf kein Ratsmitglied über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen, eine persönliche Berichtigung vorbehalten.</p> <p>Das Präsidium kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise die für eine Vorlage zur Verfügung stehende Redezeit beschränken, indem es den Fraktionen und den keiner Fraktion angehörenden Mitgliedern zusammen einen Anteil an der gesamten Redezeit zuteilt.</p>
Schluss der Rednerliste	Beschliesst der Rat Schluss der Rednerliste, erhalten noch die bereits in der Rednerliste eingetragenen Ratsmitglieder, der Vertreter der Regierung und zuletzt der Kommissionsberichterstatler das Wort.
Schluss der Diskussion	Beschliesst der Rat Schluss der Diskussion, wird die Diskussion sofort abgebrochen. Der Kommissionsberichterstatlerin und der Vertreterin der Regierung steht eine kurze abschliessende Stellungnahme zu.
Abschluss der Diskussion	Haben die angemeldeten Redner gesprochen oder hat der Rat Schluss der Diskussion beschlossen, erklärt der Ratspräsident die Diskussion als abgeschlossen, worauf niemand mehr das Wort über den Gegenstand ergreifen darf.

Das Geschäftsreglement verbietet *nicht*, dass Ratsmitglieder *nach* der Regierung sprechen dürfen, d.h. *nach* dem die Regierung vertretenden Regierungsmitglied. Die Möglichkeit kann sich aber rein faktisch aus der reglementarischen Beschränkung der Diskussion und aus dem Abschluss der Diskussion ergeben, und kann entgleiten, wenn der Rat Schluss der Rednerliste und Schluss der Diskussion beschliesst. Durchstösst man die Geschäftsordnungen des Grossen Rates bzw. des Kantonsrates durch die Bestimmungen über die Diskussion im Ratsplenum – 1803, 1815, 1831, 1834, 1861, 1868, 1881, 1891, 1905, 1913, 1922, 1944, 1953 bis 1979 –, stösst man auf *eine* lückenlose Konstante: Das

Ratsmitglied, das sich an der Diskussion beteiligen will, indem es sprechen will, hat diesen Wunsch, dieses Begehren beim Ratspräsidenten anzumelden. Der Ratspräsident seinerseits hat die Anmeldungen zum Wort, dieses Begehren der Reihenfolge des Eintreffens nach zu registrieren und das Wort den Ratsmitgliedern nach dieser Reihenfolge zu erteilen. Eine weitere Konstante in diesem Zusammenhang: Ist die Diskussion mit allen angemeldeten Rednerinnen und Rednern abgeschlossen – «vollendet» –, erklärt der Ratspräsident, die Diskussion sei jetzt abgeschlossen, und geht zum Abstimmen über. Nach dieser Erklärung darf er zur diskutierten Sache das Wort nicht mehr erteilen. Ab 1831 kam die Limitie-

zung dazu, dass ein Ratsmitglied höchstens dreimal zum gleichen Gegenstand sprechen darf, ab 1868 nur zweimal, aber mit Ausnahmen für die Kommissionsreferentin bzw. den Kommissionsreferenten und den Departementsvorstand. Erst mit dem Reglement von 1922 wurden der Schluss der Rednerliste und der Schluss der Diskussion eingeführt.

Von jeher galt kraft Geschäftsordnung des Grossen Rates bzw. des Kantonsrates: Das Ratsmitglied meldet sich beim Ratspräsidenten zum Wort im Rahmen einer Diskussion an, und der Ratspräsident erteilt das Wort in der Reihenfolge der Anmeldungen. In besonderen Situationen haben Kommissionsberichterstatterin bzw. Kommissionsberichterstatter und Vertreterin bzw. Vertreter der Regierung Priorität. Zu keiner Zeit gab sich weder der Grosse Rat noch der Kantonsrat das Verbot: Das Ratsmitglied darf *nach* der Regierung *nicht mehr* sprechen.

3. Zu erklären wagen

Durchstösst man die Kantonsverfassungen des Kantons St.Gallen durch die Bestimmungen über den Grossen Rat – 1803, 1814, 1831, 1861, 1890 –, stösst man bei aller Entwicklung auf eine lückenlose Konstante. Der Grosse Rat ist die oberste Behörde im Kanton, der Grosse Rat übt die höchste Gewalt im Kanton aus. Dazu gehören: Der Kantonsrat erlässt die Erlasse, übt die Aufsicht über den Kleinen Rat, später den Regierungsrat, letztlich die Regierung aus, und gestaltet das Finanzielle des Kantons. Aber auch, und dies ist von Bedeutung: Der Grosse Rat lässt sich seine Geschäfte vom Kleinen Rat, später vom Regierungsrat, schliesslich von der Regierung ausarbeiten und unterbreiten. So die Vorlagen für seine Erlasse und für seine Beschlüsse, aber auch Berichte über

dieses und jenes des Kantons, wovon er dann Kenntnis nimmt. Nur folgerichtig ist, dass die Regierung diesfalls *ihre* Geschäfte im Grossen Rat auch vertritt: Die Regierung lässt durch eines seiner Mitglieder das Geschäft an das Ratsmitglied bringen, d.h. an die Mitglieder des Grossen Rates, erläutert es, vertieft es, überzeugt davon, u.U. auch gegen die Meinung der vorberatenden Kommission, und stösst es durch die Lesungen und die Schlussabstimmung. Da positioniert sich die Regierung im Parlament, markiert ihre Stellung unter den verschiedenen Playern im Parlament. Und da kommt ihr zugut, da schöpft sie auch aus, was sie vom Parlament unterscheidet und abhebt: Geballte Sachkompetenz, ausgesprochene Themennähe und Themenvertrautheit sowie erdrückende Professionalität, anhaltende Permanenz und Konstanz im staatlichen Wirken und Mitwirken sowie – letztlich – breiter und tiefer Support aus der Staatsverwaltung. Erstaunt es da nicht, wenn die Vertreterin bzw. der Vertreter der Regierung in der Parlamentsdebatte den Strauss alles Aufgeworfenen in seinem Votum zusammenfasst, bündelt, systematisiert, im Bedarfsfall erläutert, vertieft, ergänzt, dieses oder jenes wenn nötig in Abrede stellt oder bestätigt dann unterstreicht, um so als die Kompetenz in personam die Debatte abrundet und abschliesst, also das letzte Wort in der Debatte hat. Und da soll dann noch irgendein Mitglied des Rates *nach* der Regierung sprechen wollen...?

Wer noch 1985 in den St.Galler Grossen Rat kam, als 1. Protokollführer und somit das Gedächtnis der Debatten, erinnert sich: «*Nach* dem Regierungsrat (*sic!*) reden» wäre fast eine parlamentarische Sünde gewesen, eine parlamentarische Untat jenseits der heutigen. Denn damals war der Grosse Rat sicher nicht regierungshörig, das schon nicht, aber schön regierungsgläubig, war nämlich der Regierungsrat das abgehobene

Gegenüber des Grossen Rates. Sachkompetenz, Themennähe und Themenvertrautheit, Professionalität sowie Permanenz und Konstanz in der Aufgabenerfüllung, basierend auf dem Support der Staatsverwaltung in der Hinterhand, charakterisierten den Regierungsrat im Grossen Rat als sein Gegenüber, nicht als Störenfried bis Widersacher. Selbstverständlich sprach deshalb das angesprochene bzw. aufgerufene Mitglied des Regierungsrates zum Abschluss der Debatte, so erwartete es der Grosse Rat, aus exekutiver Qualifikation und Qualität heraus. *Roma locuta, causa finita*. Dann stimmte der Grosse Rat ab, und Wohlbe finden herrschte, wenn er der Vorlage des Regierungsrates zum Durchbruch verhelfen konnte und hatte.

Und was hat sich zwischenzeitlich verändert? Auf Parlamentsseite viel, auf Regierungsseite auch. Dazu gehören die politische Landschaft, die Ablösung des tradierten Mix in der Zusammensetzung des Parlamentes, insbesondere durch das aus dem Boden Schiessen neuer Fraktionen mitunter mit Stärke, Selbständigkeit, Selbstsicherheit bis Selbstmächtigkeit, aber auch der Ausbau der Logistik bei den Fraktionen und in den Parlamentsdiensten. Der Kantonsrat hat sich – aus etwas Distanz beurteilt – emanzipiert, so sicher in seinem sich Geben. Er ist somit auch kritischer geworden, auch gegenüber dem «so ist es halt» von Regierungsseite. Hat der jüngere Kantonsrat die Regierung vom Gegenüber, zu *einem* seiner Organe, was die Regierung nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates war und noch heute ist, herübergewonnen, in seine Mitte gesetzt und integriert? Schon die Sitzordnung – die Regierung zwischen dem Zitronenschnitt, gebildet aus den Mitgliedern des Kantonsrates, und der Kaskade des Präsidiums eingebettet oder, wenn Sie wollen, eingeklemmt – bringt das heutige Gefüge

und Verhältnis sichtlich zum Ausdruck. Und da, bei diesem Verständnis, ist es geradezu eine Selbstverständlichkeit, dass Ratsmitglieder *nach* der Vertretung eines anderen Organs des Parlamentes sprechen können und sprechen, so nach der Kommissionspräsidentin, so nach einem Fraktionssprecher, so nach einem anderen Ratsmitglied und so eben auch nach der Vertreterin bzw. dem Vertreter der Regierung. Was ist legitimer, als *nach* Votantinnen und Votanten zu sprechen, wenn diese noch Unbekanntes, Neues, Schlagendes und die bisherige allgemeine Meinung möglicherweise Wendendes einbringen? Und dies kann sehr wohl die Sprecherin bzw. der Sprecher sein. Das Parlament ist zum Debattieren da, dazu da, Interessen und Meinungen zur Gestaltung der bevorstehenden Abstimmung einzubringen und darzulegen, wozu die Parlaments- wie die Regierungsseite eingeladen sind. Es ist nicht (mehr) da, der Regierung nur Folge zu leisten.

Und wo stände heute effektiv und in seinem Selbstverständnis der Kantonsrat – diese Frage sei erlaubt –, wenn er sich rechtzeitig ein Kommissionssystem mit ausschliesslich ständigen Fachkommissionen zugelegt und sich dazu die ihm zugeordneten, kompetenten und ausreichend dotierten Parlamentsdienste angeschnallt hätte.

4. Was soll's?

Kehren wir zum Vorfall vom 26. Februar 2014 zurück²: Das Präsidium des Kantonsrates, für den Ratsbetrieb zuständig, thematisierte selbstverständlich in seiner Sitzung vom 26. Februar 2014, abends, also unmittelbar nach dem Vorfall, was «Sprechen *nach* der Regierung» soll. Etwas Unzulässiges oder doch Zulässiges? Kantons-

² Siehe Ingress und Ziff. 1 dieses Beitrags.

ratspräsident Donat Ledergerber-Kirchberg handelte präsidial, als er die Diskussion mit seinem Ausblick abschloss: Er gedenke, die Usanz des Kantonsrates weiter zu pflegen und entsprechende Mitglieder des Kantonsrates zu ermahnen, dass sie «*nach* der Regierung sprechen».

Eine Wiederholung des Vorfalles steht in Aussicht, schon wenn man Karl Güntzel-St.Gallen kennt. Die Reaktion des Kantonsratspräsidenten darauf steht ebenfalls in Aussicht, und auch die Replik darauf... Ein ernsthaftes Thema des St.Galler Kantonsrates, ein Problem? Hielte ich jetzt an meiner Einladung an Sie, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen der weiteren kantonalen Parlamente fest, dem «Sprechen *nach* der Regierung» in Ihren Parlamenten nachzugehen und mir allenfalls sogar zu berichten, wie ich anfänglich glaubte, Sie dazu einladen zu dürfen, liefe ich Gefahr, annehmen zu müssen, Sie hätten den Eindruck, die St.Galler Usanz bzw. Unart hätte die Dimension einer St.Galler Olma-Bratwurst – immerhin 165 Gramm –, an welcher der St.Galler Kantonsrat und sein Präsidium «herumbeisst» und zu bewältigen hätten. Seien Sie aber versichert: Die St.Galler Usanz übersteigt in ihrer Dimension die Breite des Schnittes nur minim, der ein Wursträdli von der Bratwurst trennt. Sie werden deshalb auf irgendwelche Aktivität verzichten ... ●



Die unterschiedlichen Formen interkantonalen Vereinbarungen als Ursache für die uneinheitliche Mitwirkung der Kantonsparlamente

Michael Strebel
Ratssekretär der Stadt Wetzikon¹

1. Einleitung

Interkantonale Vereinbarungen (IKV) geben in der politischen Arena immer wieder Anlass zu kontroversen Diskussionen.² Der legislative Entscheidungsspielraum ist jeweils auf die Annahme oder Ablehnung der betreffenden IKV beschränkt. Der Autor dieses Artikels ging der Frage auf den Grund, inwieweit die kantonalen Legislativen bei IKV mit einbezogen werden, und erarbeitete im Rahmen seiner Dissertation eine vergleichende Analyse der 26 Kantonsparlamente. Anhand der diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen auf Kantons- wie auch auf Bundesebene wurde untersucht, ob der Einbezug der betreffenden Legislative legitimiert ist, und wie beziehungsweise zu welchem Zeitpunkt diese in die Aushandlung einer IKV mit einbezogen wird; vorhandene interkantonale Legislativgremien wurden dabei ebenfalls berücksichtigt. Der Fokus lag auf der effektiven Umsetzung der theoretischen Vorgaben und der gesetzlichen Bestimmungen in die

Praxis. Die allgemeine Betrachtung wurde durch die Untersuchung spezifischer IKV als Fallbeispiele konkretisiert und vertieft. Die umfangreiche Analyse zeigte auf, dass die Mitwirkung der Legislative bei IKV von Fall zu Fall sehr unterschiedlich ist. Der subjektive Standpunkt der Legislativpolitiker wurde ergänzt durch eine empirische Umfrage zu den IKV, an der mehr als 380 Parlamentarier teilnahmen. Abschliessend konnten sich die Parlamentarier frei zum Thema äussern – eine Gelegenheit, von der sie rege Gebrauch machten. Viele Parlamentarier empfanden es als problematisch, wenn die Legislative im Kanton A über die Verhandlungen zu einer bestimmten IKV informiert und konsultiert wird, während die Legislative im Kanton B über dieselbe IKV (wenn überhaupt) lediglich informiert wird, ohne dass eine weitere Mitwirkung vorgesehen ist. Im Verlauf der Forschungsarbeit bestätigte sich, dass solche Praktiken des Öfteren vorkommen. Grund hierfür ist – neben den unterschiedlichen innerkantonalen Regelungen – die juristische Form der Vereinbarung: Ein und dieselbe Vereinbarung kann bezüglich ihrer juristischen Form verschieden beurteilt werden und dadurch zu einer unterschiedlichen Zuständigkeit hinsichtlich der Beitrittsfrage führen. Diese unterschiedliche Handhabung wirkt sich hemmend auf die parlamentarische Mitwirkung bei der Gestaltung von IKV aus und ruft ferner die Frage nach der (parlamentarischen) Legitimität aufs Tapet. Dieser Artikel will die unterschiedlichen Verfahren an konkreten Beispielen von Ver-

¹ Zuvor war der Autor sechs Jahre Mitarbeiter des Ratsdienstes des Kantons St. Gallen.

² Auch in dieser Publikation: 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, Jahresversammlung der SGP zur Interkantonalisierung der Politik 3/09, S. 5–11, BRECHBÜHL 3/09, S. 23, OECHSLIN 3/09, S. 19–20, KAIS 1/12, S. 17–20, ZURBUCHEN 1/12, S. 21, VON WYSS 3/12, S. 14–15, STREBEL 1/14, S. 33–48.

einbarungen erläutern. Zunächst werden jedoch die unterschiedlichen Kategorien von IKV aufgezeigt, ergänzt durch Bestimmungen der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV). Anschliessend werden anhand zweier konkreter Fallbeispiele verschiedene Aspekte erörtert und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen dargelegt.

2. Einteilung der interkantonalen Vereinbarungen

2.1 Rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Verträge

Gemäss Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) liegt es im Zuständigkeitsbereich der Kantone, Verträge (interkantonale Vereinbarungen) miteinander abzuschliessen; dies ist Ausdruck des horizontalen Föderalismus. Bei diesen Verträgen handelt es sich um Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher Natur. Grundsätzlich wird zwischen folgenden Kategorien von interkantonalen Vereinbarungen unterschieden: *Rechtsgeschäftliche Verträge* begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei oder mehreren Kantonen und umschreiben insofern Rechte und Pflichten, bezogen auf einen bestimmten Sachverhalt. In der Regel betreffen solche Verträge die gemeinsame Erfüllung von Verwaltungsaufgaben und werden daher oft *Verwaltungsvereinbarungen* genannt.

Rechtsetzende Verträge «dienen der interkantonalen Rechtsvereinheitlichung. Auf dem Weg einer Vereinbarung wird von verschiedenen Kantonen eine inhaltlich übereinstimmende generell-abstrakte Regelung getroffen, die einen bestimmten, zu den kantonalen Kompetenzen gehörenden Sachbereich ordnet» (Häfelin/Haller/Keller, 2008, S 371). Innerhalb dieser Kategorie werden wiederum zwei Arten unterschieden: *Unmittelbar rechtsetzende*

Verträge «streben für einen bestimmten Bereich eine Rechtsverbindlichkeit an. Unmittelbar rechtsetzend ist eine interkantonale Vereinbarung, die nicht nur Rechte und Pflichten der beteiligten Kantone begründet, sondern auch Normen enthält, die mit der Publikation für die Privaten unmittelbar rechtsverbindlich werden» (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2008, S. 34). *Mittelbar rechtsetzende Verträge* sind nicht direkt anwendbar. Hierbei verpflichten sich die beteiligten Kantone, ihr kantonales Recht im Sinne der betreffenden Vereinbarung anzupassen, indem sie entsprechende Gesetze oder Verordnungen erlassen beziehungsweise anpassen.

Des Weiteren bestehen auch Mischformen zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Verträgen sowie zwischen unmittelbar rechtsetzenden und mittelbar rechtsetzenden Verträgen.³

2.2 Vereinbarungen nach Lastenausgleich

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde die interkantonale Zusammenarbeit als Instrument des horizontalen Föderalismus auf eine neue Stufe gestellt.⁴ In neun Aufgabenbereichen⁵ kann die eidgenössische Legislative auf Antrag von Kantonen eine IKV als allgemeinverbindlich erklären oder andere Kantone zum Beitritt zur betreffenden IKV verpflichten. Doch werden wohl beide die-

³ Weitere Ausführungen zur Rechtsform von IKV finden sich u.a. in den Publikationen von HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, UHLMANN/ZEHNDER, WIGET oder ABDERHALDEN (siehe dazu die Angaben im Quellenverzeichnis).

⁴ Vgl. HÄNNI, S. 87–103, WEITSTEIN, S. 35–54.

⁵ Es sind dies folgende Aufgabenbereiche: Straf- und Massnahmenvollzug, Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche, kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

ser Varianten – Allgemeinverbindlichkeit⁶ wie auch Beteiligungsverpflichtung – kaum den Schritt von der Theorie in die Praxis tun.

Die eidgenössischen Räte nahmen das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Leistungsausgleich im Rahmen der NFA an (FiLaG). Das Gesetz regelt den Ressourcenausgleich durch die ressourcenstarken Kantone zu Gunsten der ressourcenschwachen Kantone, ferner den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich durch den Bund sowie – und dies im Kontext dieses Artikels von wesentlicher Bedeutung – die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Gemäss Art. 13 FiLaG wurden die Kantone dazu verpflichtet, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) zu erarbeiten, die insbesondere folgende Punkte festhalten soll:

- die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit;
- die Grundsätze des Lastenausgleichs;
- die zuständigen Organe;
- die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich;
- das Beitritts- und Austrittsverfahren;
- das interkantonale Streitbeilegungsverfahren, das für alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zur Anwendung kommt;
- inwieweit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind.

Die IRV wurde unter der Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erarbeitet⁷ und seit dem 1. November 2007 sind alle 26 Kantone der IRV beigetreten.

Die IRV führt aus, wie die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erfolgt: «Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren» (Art. 4 Abs. 1), und «im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente» (Art. 4 Abs. 2). Mit dieser Bestimmung wird auf die «eingeschränkte parlamentarische Mitsprache» (NFA Faktenblatt 11, S. 3) der kantonalen Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen reagiert. Im Kommentar zum Vertragstext wird zu Art. 4 ausgeführt: «Die Informationspflicht (...) bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischer Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Das Ratifikationsverfahren wird in den Kantonen die Gelegenheit bieten, bestimmte Begriffe wie «rechtzeitig» und «umfassend» auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt zu definieren. Mit der verpflichtenden Formulierung von Abs. 2 soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Es ist Aufgabe jedes einzelnen Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen» (Kommentar, S. 2). Demnach lässt die IRV offen, wie und in welchem Umfang die kantonalen Legislativen informiert werden sollen. Doch steht das politisch-administrative System (verstanden als Regierung/

⁶ Vgl. STEINLIN, S. 35–54.

⁷ Vgl. MOSER, S. 23–65.

Verwaltung) gegenüber den Legislativen grundsätzlich in einer Bringschuld.

2.3 Mitwirkung der Kantonsparlamente ist abhängig von der Form der Vereinbarung

In Bezug auf die Mitwirkung der Legislativen gilt grundsätzlich die Auffassung, dass rechtsetzende Vereinbarungen durch die Kantonsparlamente zu genehmigen sind, während Verwaltungsvereinbarungen dem ausschliesslichen und abschliessenden Kompetenzbereich der Exekutive beziehungsweise des politisch-administrativen Systems zugeordnet werden. In den meisten Kantonsverfassungen sind entsprechende Kompetenzen beziehungsweise Spezifikationen festgehalten: Der Exekutive wird die *operative Funktion* zugewiesen, d.h. die Aushandlung der Vereinbarungen. Jede Kantonsverfassung überträgt der Legislative die *Genehmigung* einer interkantonalen Vereinbarung, soweit diese nicht in die alleinige Zuständigkeit der Exekutive fällt.

3. Vielfältige Praxis bei interkantonalen Vereinbarungen

Rechtsetzende Verträge sind durch die Legislative zu genehmigen, bei rechtsgeschäftlichen Verträgen hingegen kommt die abschliessende Kompetenz der Exekutive zu. Handelt es sich um Vereinbarungen nach Lastenausgleich, besteht mindestens eine Informationspflicht der Exekutive gegenüber der Legislative. Diese theoretisch einfach anmutende Unterscheidung erweist sich in der Praxis allerdings als äusserst komplex – nicht zuletzt, weil sie sehr unterschiedlich gehandhabt wird, wie die folgenden Beispiele illustrieren. Das erste Fallbeispiel zeigt konkret auf,

- wie sich ein und dieselbe Vereinbarung unterschiedlich beurteilen lässt;

- wie je nach Kanton verschiedene Wege eingeschlagen werden, um ein und dieselbe Vereinbarung abzuschliessen, und dies trotz prinzipiell gleicher Beurteilung der betreffenden Vereinbarung;
- was es bedeutet, wenn bei einer Vereinbarung die IRV zur Anwendung gelangt.

Beim zweiten Fallbeispiel sind insbesondere folgende zwei Themenkomplexe von Interesse:

- Bei ein und derselben Vereinbarung werden unterschiedliche kantonale Verfahren eingesetzt;
- es gibt auch Verwaltungsvereinbarungen, die nicht mehr ausschliesslich im Aufgabenbereich des politisch-administrativen Systems liegen.

3.1 Fallbeispiel I: Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV)

Die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 löste die Fachschulvereinbarung (FSV) vom 27. August 1998 ab. Sie regelt den freien Zugang zu den gemäss Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG) anerkannten Bildungsgängen an höheren Fachschulen und die Höhe der Abgeltung, welche die Wohnsitzkantone der Studierenden den Trägerschaften der Bildungsgänge höherer Fachschulen leisten. Die Vereinbarung fördert damit den interkantonalen Lastenausgleich, die Koordination der Angebote sowie die Freizügigkeit für Studierende und dient deren finanzieller Entlastung. Bisher sind 15 Kantone dieser per 1. Januar 2014 in Kraft gesetzten Vereinbarung beigetreten.⁸

⁸ Stand: 10. Februar 2014.

a) *Grundsätzlich rechtsetzender Charakter der Vereinbarungen*

Wie eine Recherche des Autors ergab, beurteilten die meisten kantonalen Exekutiven die HFSV als eine rechtsetzende Vereinbarung im Sinne von Art. 48 der BV. Diese Beurteilung hat zur Konsequenz, dass die kantonalen Legislativen die betreffende Vereinbarung zu genehmigen haben. Bestehen noch weitere Bestimmungen im innerkantonalen Recht – beispielsweise bezüglich Konsultation der zuständigen Kommission –, so sind diese bei einer rechtsetzenden Vereinbarung zu befolgen.

b) *Bedeutung der Delegationsnorm*

Einige Kantone kennen eine Bestimmung im materiellen Recht – eine sogenannte Delegationsnorm⁹ –, welche der Exekutive das Recht einräumt, der HFSV *abschliessend* beizutreten. Die betreffenden Regierungen sehen darin entweder eine Verwaltungsvereinbarung – und beziehen die Legislative demzufolge nicht ein – oder aber eine tendenziell eher rechtsetzende Vereinbarung. Einer der Kantone, die dem letzteren Verständnis des Begriffs folgen, bezeichnete die Vereinbarung sogar explizit als rechtsetzend. Dennoch wird die Legislative aufgrund der Delegationsnorm nicht einbezogen.

Die Kantone handeln de lege lata auf Basis von innerkantonalen Bestimmungen. Dies hat jedoch zur Folge, dass die für den Beitritt zur Vereinbarung – und damit für die parlamentarische Mitwirkung – zuständigen Instanzen interkantonal verschieden

sind, und dies notabene bei einer Vereinbarung, die mehrheitlich als rechtsetzend klassifiziert wurde.

c) *Von einer Verwaltungsvereinbarung zu einer rechtsetzenden Vereinbarung im Aushandlungsprozess*

Anhand dieser Vereinbarung kann auch aufgezeigt werden, ob sich die grundsätzliche Frage der *Differenzierung* zwischen den verschiedenen Vereinbarungen aus der Perspektive der parlamentarischen Mitwirkung überhaupt als zweckmässig erweist.

So hält die Exekutive des Kantons Zug in ihrem Bericht zuhanden der Legislative hinsichtlich der Entstehung der Vereinbarung fest: «Der Kanton Zug [d.h. die Exekutive] konnte im Rahmen der Erarbeitung der HSFV im Herbst 2010 zu den Eckwerten Stellung nehmen (...). Da der Regierungsrat zu diesem Zeitpunkt davon ausging, dass die Vereinbarung nicht rechtsetzenden Charakter hatte, wurde die Konkordatskommission nicht einbezogen. Als es sich zeigte, dass aufgrund der weiterführenden Arbeiten eine rechtsetzende Vereinbarung geschaffen wurde, informierte die Volkswirtschaftsdirektion die Konkordatskommission am 10. März 2011 über den damals bekannten Inhalt und die Stossrichtungen der Vereinbarung» (2012, S 2). Dies zeigt, wie eine vermeintliche Verwaltungsvereinbarung – bei welcher der Einbezug des Parlamentes zunächst nicht vorgesehen war – im Verlauf des Aushandlungsprozesses schliesslich zu einer rechtsetzenden Vereinbarung werden konnte, bei der das Parlament zwingend mit einzubeziehen war.

d) *Interkantonale Rahmenverteilung und deren Anwendung*

Allerdings muss die eben angeführte Aussage – Taxierung als Verwaltungsvereinbarung

⁹ Quellen: Kanton Obwalden: Art. 111 i.V. mit Art. 121 Abs. 6 Bst. b des Bildungsgesetzes (BiG); Kanton Uri: Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Berufs- und Weiterbildung; Kanton Schwyz: Art. 4 Bst. 3 der Verordnung über Berufsbildung, Berufsberatung und Weiterbildung, Kanton Thurgau: § 1 des Gesetzes über die tertiäre Bildung (Tertiärbildungsgesetz); Kanton Solothurn: § 43 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Berufsbildung und Regierungsratsbeschluss vom 22. Okt. 2012, Nr. 2012/2055.

rung und dann als rechtsetzende Vereinbarung als Voraussetzung für den Einbezug der Legislative – im Hinblick auf die HFSV unverzüglich relativiert werden. Selbst wenn die HFSV tatsächlich als Verwaltungsvereinbarung beurteilt würde, bestünde *dennoch* eine Informationspflicht der Exekutive gegenüber der Legislative. Warum? Bei der HFSV handelt es sich um einen interkantonalen Zusammenarbeitsvertrag *mit Lastenausgleich*, und dies bedeutet, dass die IRV anzuwenden ist. So steht es jeweils auch in den Botschaften, die den Kantonsparlamenten zur Genehmigung, d.h. für die parlamentarische Beratung zum Beitritt zur HFSV unterbreitet wurde.

Wird die Legislative bis zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratung jedoch noch nicht einbezogen, so lässt sich die Bestimmung der IRV in einem aus parlamentarischer Sicht zentralen Punkt – nämlich der rechtzeitigen Information – nicht mehr umsetzen. Ist die IRV anwendbar, sind zwei Aspekte von Bedeutung: Kommt es nach der Implementierung zu Streitigkeiten, die sich aus der Vereinbarung ergeben – also infolge eines zukünftigen Ereignisses –, wird die IRV für das Streitbeilegungsverfahren angewandt (Art. 14 HFSV).

Im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung ist jedoch der zweite Aspekt aufschlussreich. Die IRV ist nicht erst nach Inkrafttreten der Vereinbarung anwendbar, sondern bereits im Prozess der Aushandlung der Vereinbarung. In dieser Phase ist nämlich der «Charakter», sprich die rechtliche Form der Vereinbarung, mutmasslich absehbar, wenn nicht bereits geklärt. Die Kantonsregierungen sind gemäss der IRV verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren (Art. 4); dies gilt als minimale Grundlage

jeglicher parlamentarischen Mitwirkung. Folglich hätte die Exekutive des Kantons Zug die Legislative informieren müssen, und zwar unabhängig von der «Form» der Vereinbarung, da diese unter das FilAG fällt, weshalb die IRV anzuwenden ist. Dieser Punkt wird beim nächsten Fallbeispiel nochmals aufgegriffen und verdeutlicht.

3.2 Fallbeispiel II: Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung ist ein gemeinsames Projekt der Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St.Gallen und Thurgau und wurde unter der Leitung der zuständigen kantonalen Finanzdirektoren ausgearbeitet. Die Vereinbarung regelt die auf die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen bezogene und als Leistungskauf ausgestaltete, interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich. Der Standortkanton – St.Gallen – stellt sicher, dass den in den zahlungspflichtigen Kantonen wohnenden Personen der gleiche Zugang zum Angebot dieser Genossenschaft gewährt wird – und überdies zu den gleichen Abrechnungsbedingungen und mit denselben Einzeleintrittspreisen wie den Personen mit Wohnsitz im Standortkanton. Die Vereinbarung regelt ferner, in welchem Ausmass sich die zahlungspflichtigen Kantone an der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen finanziell beteiligen, und sie tritt bereits in Kraft, wenn mindestens zwei der betreffenden Kantone, darunter der Standortkanton, ihren Beitritt erklärt haben.

a) *Innerkantonale Verfahren*

Die *innerkantonalen* Verfahren anlässlich des Aushandlungs- wie auch des Beitrittsprozesses waren von einer grossen Unterschiedlichkeit gekennzeichnet.

St. Gallen: Die *Regierung* des Standortkantons, genauer gesagt, das materiell zuständige Finanzdepartement, orientierte die für interkantonale Vereinbarungen zuständige *Kommission für Aussenbeziehungen* respektive die zuständige Subkommission über die Vereinbarung. Da es sich aus der Sicht der Regierung um eine Verwaltungsvereinbarung handelte, dem also weder Verfassungs- noch Gesetzesrang zukam, lag es an der Regierung, den abschliessenden Entscheid über den Beitritt zu fällen.

Thurgau: Der *Vorsteher des Thurgauer Departements für Finanzen und Soziales* orientierte sowohl die *Geschäftsprüfungskommission* als auch die *Finanzkommission* über die betreffende Vereinbarung. Gemäss Auffassung der Regierung war eine inhaltliche Mitsprache des Parlamentes bei den Vorverhandlungen angesichts des verhältnismässig einfachen Vereinbarungsinhalts nicht angezeigt. Der Regierungsrat unterbreitete dem Grossen Rat die Vorlage zur *Genehmigung* beziehungsweise zur sog. Beschlussfassung. Für Beschlüsse über Staatsverträge und Konkordate, die lediglich der Genehmigung des Grossen Rates bedürfen, findet nur eine Lesung statt – dies im Gegensatz zu Gesetzesvorlagen und Verordnungen, die zweimal durchberaten werden. Der Grosse Rat stimmte dem Beschlussentwurf zu; das Behördenreferendum kam nicht zustande. Der Beschluss unterlag folglich dem Volksreferendum, das jedoch nicht ergriffen wurde.

Appenzell Ausserrhodens: Hier fiel vor allem ins Gewicht, dass die interkantonale Vereinbarung wiederkehrende Ausgaben bewirkt, und dies in einer Höhe, welche die Finanzkompetenzen von Kantonsrat und

Regierungsrat übersteigen würden. Infolgedessen unterstand die Vereinbarung dem obligatorischen Referendum. Dies wiederum hatte zur Folge, dass der *Kantonsrat* zweimal darüber beraten musste, wie über alle dem obligatorischen Referendum unterliegenden Vorlagen. Bei der Volksabstimmung wurde die Vorlage mit 9146 Ja zu 8743 Nein-Stimmen angenommen.

Appenzell Innerrhodens: Die interkantonale Vereinbarung wurde der *Kommission für Wirtschaft, die der kantonalen Legislative* zugeordnet ist, zur Kenntnis gebracht. Gesetze, die zu neuen, wiederkehrenden und ungebundenen Ausgaben von über Fr. 200'000.– je Jahr führen, fallen unter das obligatorische Finanzreferendum. Zum Zeitpunkt des Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung lag der kostenmässige Anteil des Kantons Appenzell Innerrhodens zwar (noch) knapp unter diesem massgeblichen Betrag. Da jedoch der Kantonsbeitrag der Anpassung an die Teuerung unterliegt, war absehbar, dass der auslösende Schwellenwert für das obligatorische Finanzreferendum bald einmal überschritten werden würde. Aufgrund dessen wurde die interkantonale Vereinbarung der Landsgemeinde als der obersten gesetzgebenden Behörde des Kantons unterbreitet. Der Grosse Rat befürwortete den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung einstimmig zuhanden der Landsgemeinde, und diese sagte Ja dazu.

Mit dieser positiven Entscheidung der Landsgemeinde des Kantons Appenzell konnte das Ratifikationsverfahren in allen Kantonen abgeschlossen werden. Die nachfolgende Tabelle fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.¹⁰

¹⁰ Quellen der Auswertung: AI: Einladung zur Grossrats-Session des Grossen Rates Appenzell Innerrhodens vom 25.10.2010; Landsgemeindebeschluss betreffend Beitritt

Übersicht über das Verfahren zum Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Kanton	Vernehmlassung	Verfahren zum Beitritt			Beitritt
		Einbezug Legislative	Einbezug Kommission	Volksrechte	
AI	Nein	Einmalige Beratung	Vorberatung durch Kommission für Wirtschaft	Beschluss der Landsgemeinde	✓
AR	Ja	Zweimalige Beratung	Vorberatung durch Finanzkommission	Obligatorisches Referendum	✓
SG	Nein	Nein	Orientierung der Kommission für Aussenbeziehungen	Nein	✓
TG	Nein	Beschluss (eine Lesung)	Orientierung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission	Fakultatives Referendum	✓

Quelle: Strelbel, S. 210.

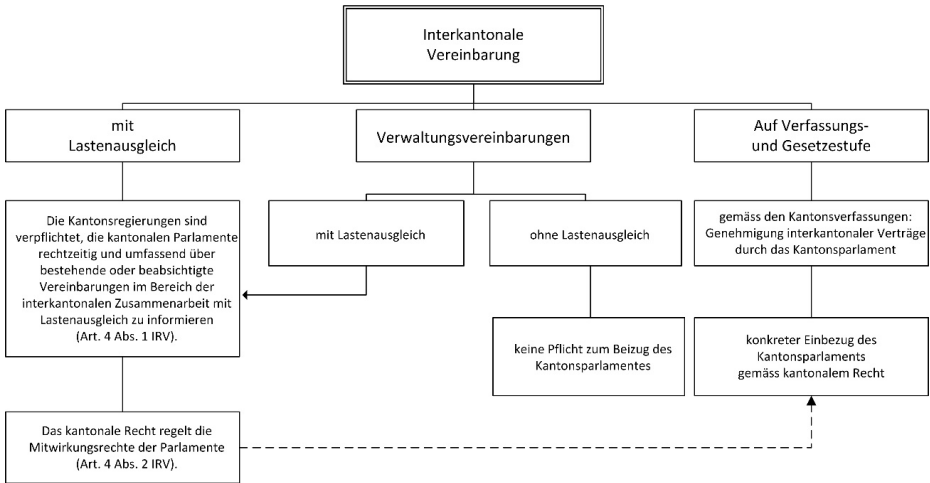
b) *Verwaltungsvereinbarungen liegen nicht mehr ausschliesslich im Kompetenzbereich der Exekutive*

Die Analyse dieses Fallbeispiels führt zwei Erkenntnisse vor Augen: (1) Das Beitrittsverfahren zu einer interkantonalen Vereinbarung kann von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich aussehen. Demzufolge erweist sich die parlamentarisch-demokratische Legitimität der Vereinbarungen als ungleich. (2) Im Kontext dieses Aufsatzes ist der folgende Punkt aufschlussreich: Beim präsentierten Beispiel handelte es sich aus Sicht des Kantons St. Gallen *grund-*

sätzlich um eine *Verwaltungsvereinbarung*. Dazu ist grundsätzlich keine parlamentarische Genehmigung erforderlich, die Legislative muss auch nicht nach innerkantonalem Recht mit einbezogen werden. Da es sich bei der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung um eine *Vereinbarung nach Lastenausgleich* handelte, musste die Regierung gemäss der IRV Art. 4 Abs. 1 die zuständige parlamentarische Kommission informieren, denn Verwaltungsvereinbarungen mit Lastenausgleich liegen nicht mehr ausschliesslich in der Kompetenz der Exekutive. Demnach kann die vorherrschende Praxis, dass rechtsetzende Vereinbarungen im Gegensatz zu Verwaltungsvereinbarungen die Legitimität der Legislative bedingen, nicht (mehr) stringent angewandt werden. Die Abbildung fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

des Kantons Appenzell I.Rh. zur Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; AR: Erläuternder Bericht zur Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich an den Kanton St. Gallen im Bereich bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen, Vernehmlassungsschreiben, Zeitplan Gesetzgebung; SG: Protokoll der Subkommission Finanzen vom 9.11.2009; TG: Botschaft des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung vom 24.11.2009 (08/BS 21/180), Kurzprotokoll Nr. 45 vom 7.7.2010.

Differenzierte Betrachtungsweise von interkantonalen Vereinbarungen beim Einbezug der Legislative



Quelle: Strelbel, S. 213.

4. Schlussfolgerungen

Die beiden Fallbeispiele – weitere liessen sich ohne weiteres aufführen – bringen zweierlei deutlich zum Ausdruck: (1) Die unterschiedliche Praxis, die beim Einbezug und der Zuständigkeit anlässlich des Beitritts zu ein und derselben Vereinbarung zur Anwendung gelangt. Dabei ist zu betonen, dass die Verfahren jeweils gemäss den gängigen Gepflogenheiten nach dem jeweiligen innerkantonalen Recht ablaufen. Dennoch besteht hinsichtlich der Beurteilung der «Form» einer Vereinbarung ein Spielraum, der von Kanton zu Kanton unterschiedlich interpretiert werden kann. Gerade diese unterschiedlichen «Formen» der Vereinbarung erschweren in der Praxis den Einbezug der kantonalen Legislativen, was seitens der kantonalen Legislativpolitiker gelegentlich zu Kritik an den betreffenden Verfahren führt (vgl. Ziff. 1). (2) Die Beispiele zeigen die Komplexität interkantionaler Vereinbarungen und der

Verfahren auf, die mit dem Einbezug der Parlamente einhergehen. Es stellt sich die Frage, ob die Prozesse im politischen Alltag noch adäquat, zweckmässig und praktikabel sind.

Die bisherige Praxis der Unterscheidung zwischen rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen (Verwaltungsvereinbarungen) als Kriterium für den Einbezug der Legislative ist aus vier Gründen zu hinterfragen: *Erstens* fallen Verwaltungsvereinbarungen nur dann in die alleinige Zuständigkeit der Exekutive, wenn es sich dabei nicht um Vereinbarungen gemäss FilAG handelt; in diesem letzteren Fall muss die Exekutive die Legislative gemäss der interkantonalen Rahmenvereinbarung zumindest informieren. *Zweitens* gilt es zu bedenken, dass es immer wieder weitere materiell gewichtige oder politisch kontroverse Verwaltungsvereinbarungen ausserhalb des Geltungsbereichs des FilAG geben wird, die der Legislative vorzulegen sind. Andere Verwaltungsvereinbarungen wiederum müssen aufgrund des zu regelnden Inhaltes einer Konsultation unterzogen

werden, damit sich Interessierte, Parteien und «Betroffene» vernehmen lassen können. Auch solche Vereinbarungen gehören in die «Sphäre» der demokratisch legitimierte Volksvertretung, dies erst recht, nachdem sie ohnehin schon auf dem Parkett der Politik angelangt und in den Medien Gegenstand von (regen) Diskussionen geworden sind. *Drittens* vermag der durch das politisch-administrative System oftmals vorgebrachte Einwand, bei Vereinbarungen, die «lediglich» technische Details beinhalten, müsse die Legislative nicht einbezogen werden, kaum zu überzeugen. Wenn es um formelle Gesetze geht, findet ebenfalls keine Differenzierung statt: Gesetze durchlaufen grundsätzlich einen parlamentarischen Prozess unter Mitwirkung der Legislative. Eine Differenzierung findet im Verlauf der für die Behandlung einer Gesetzesvorlage investierten Zeit statt. *Viertens* kommt es vor, dass eine ursprünglich beabsichtigte Verwaltungsvereinbarung während des Aushandlungsprozesses zu einer rechtsetzenden Vereinbarung «mutiert». Insofern ist die Mitwirkung der Legislative unzureichend, falls sie lediglich (wenn überhaupt) informiert wird. Bereits *Wiget* thematisierte in ihrer Dissertation die verschiedenen Arten von Vereinbarungen, und zwar grundsätzlich, d.h. jenseits der Mitwirkung der Legislative. Unabhängig vom Inhalt einer Vereinbarung sollte diese «aufgrund der ungenügenden Praktikabilität und der terminologischen Schwierigkeiten» (S. 33) zwischen rechtsetzenden Vereinbarungen und Verwaltungsabkommen unterscheiden zu können, als interkantonale Vereinbarung bezeichnet werden. Hierbei geht es also um eine einheitliche *Definition*, die gewiss sinnvoll und dienlich wäre. Die in diesem Artikel gezogenen Schlussfolgerungen gehen allerdings noch einen Schritt weiter: Das *Verfahren* soll interkantonale *harmonisiert* wer-

den. Aus den obigen Ausführungen mit den Fallbeispielen lässt sich der Schluss ziehen, dass grundsätzlich jede interkantonale Vereinbarung – unabhängig von ihrer rechtlichen Form – in den Zuständigkeitsbereich der Legislative gehört; doch dazu braucht es einen *Paradigmenwechsel*. Dadurch liessen sich die teilweise unterschiedlichen kantonalen Verfahren annähern, die damit verbundenen Probleme entschärfen und die Komplexität erheblich reduzieren. Dies wiederum würde die Legitimität und die parlamentarische Akzeptanz von Vereinbarungen steigern. Wie eine solche neue Praxis konkret auszugestalten wäre, müsste noch bestimmt werden, zumal verschiedene Varianten denk- und machbar sind. Beispielsweise liesse sich bezüglich der unterschiedlichen Vereinbarungen sehr wohl innerkantonal regeln, in welchen Fällen das Parlament (eher die zuständige Kommission) dafür zuständig ist und wie weit diese Zuständigkeit gehen soll, etwa bei Vereinbarungen mit beschränkter Tragweite. Diese und weitere Fragen lassen sich durchaus beantworten – zentral ist der *Paradigmenwechsel*.

Grossmehrheitlich halten die Legislativpolitiker Vereinbarungen sehr wohl für ein geeignetes Instrument zur Bereinigung interkantonalen politischer Fragen; dies ergaben die diesbezüglichen Resultate der Umfrage. Fiele die Unterscheidung der Vereinbarungen nach ihrer Form weg, so würde dies primär die Mitwirkung der Legislative stärken und zudem die Akzeptanz der interkantonalen Vereinbarungen erhöhen, denn einige kritische Punkte aus Sicht der Legislativpolitiker liessen sich dadurch lösen.

Quellen

Abderhalden, Ursula: Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, in: LeGes 2006/1, S. 9–20.

Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug zum Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV), 10.07.2014.

Bericht und Antrag der Konkordatskommission des Kantons Zug zum Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV), 5.11.2012.

Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, 24.11.2009.

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), SR 613.2.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 2008.

Hänni, Peter: Der neue Finanzausgleich und die beabsichtigte Stärkung des Föderalismus, in: Waldemann, Bernhard/Hänni, Peter/Belser, Eva Maria: Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Bern, Stämpfli Verlag, 2011, S. 87–103.

Interkantonale Vereinbarung über die Höheren Fachschulen (HFSV).

Moser, Walter: Interkantonale Rechtsetzung am Beispiel der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), in: LeGes 2006/1, S. 23–65.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Faktenblatt 11: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Bern, 2004.

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV).

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV): Vertragstext mit Erläuterungen, 24.06.2005.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren

Fachschulen (HFSV): Stand kantonale Beitrittsverfahren, Bern.

Steinlin, Simone: Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten – Beurteilung der Kritik an diesem Instrument, in: LeGes, 2001/1, S. 35–54.

Strebel, Michael: Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen, Diss., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2014.

Uhlmann, Felix/Zehnder, Vital: Rechtsetzung durch Konkordate, in: LeGes, 2011/1, S. 9–33.

Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

Wettstein, Gérard: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung, in: LeGes 2002/2, S. 35–54.

Wiget, Stefanie: Die Programmvereinbarung: Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Diss., Bern, Stämpfli, 2012, S. 33. ●



La diversité des formes d'accords intercantonaux considérée comme une cause du manque d'unification au niveau de la participation des parlements cantonaux

Michael Strebelt
Secrétaire parlementaire de la ville
de Wetzikon¹

1. Introduction

Les accords intercantonaux ne cessent de soulever des controverses dans l'arène politique.² La marge de manœuvre du parlement se limite à accepter ou refuser l'accord intercantonal concerné. L'auteur du présent article examine en profondeur la question de la portée de la participation des parlements cantonaux aux accords intercantonaux et, dans le cadre de sa thèse, il a réalisé une analyse comparative des 26 parlements cantonaux. S'appuyant sur les dispositions légales en vigueur au niveau cantonal et fédéral dans ce domaine, il a examiné si la participation du parlement concerné était légitime et par quels moyens ou à quel moment celui-ci était impliqué dans la négociation d'un accord intercantonal ; les instances législatives intercantonaux

existantes ont également été prises en considération. Il a mis l'accent sur la mise en œuvre effective des prescriptions théoriques et des dispositions légales en vigueur. Son approche générale a été approfondie par une étude de cas concernant des accords intercantonaux spécifiques. Une analyse détaillée a montré que la participation des parlements aux accords intercantonaux était très différente d'un cas à l'autre. La position subjective des parlementaires a été complétée par une enquête empirique sur les accords intercantonaux, à laquelle plus de 380 parlementaires ont participé. Enfin, les parlementaires ont eu la possibilité de s'exprimer librement sur le sujet et en ont largement fait usage. De nombreux parlementaires ont estimé qu'il était problématique que le parlement du canton A soit informé et consulté pour un accord intercantonal alors que le parlement du canton B n'était qu'informé (si toutefois il l'était) sans qu'il soit prévu de l'impliquer davantage. Il s'est avéré au cours de la recherche que de telles pratiques sont fréquentes. Outre les différences qui existent au niveau des règles intracantonales, cette situation est due à la forme juridique de l'accord concerné : un même accord peut donner lieu à diverses appréciations relatives à sa forme juridique, ce qui entraîne des disparités en termes de compétence concernant la question de l'adhésion. Cette différence de traitement entrave la participation des parlements à l'élaboration des accords intercantonaux et soulève égale-

¹ L'auteur a travaillé auparavant pendant six ans dans les services du Conseil du canton de Saint-Gall.

² 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 ABDERHALDEN 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 sur l'intercantonalisation de la politique 3/09, p. 5–11, BRECHBÜHL 3/09, p. 23, OEHSLIN 3/09, p. 19–20, KAISS 1/12, p. 17–20, ZURBUCHEN 1/12, p. 21, VON WYSS 3/12, p. 14–15, STREBEL 1/14, p. 41–48.

ment la question de la légitimité parlementaire.

Le présent article a pour objet de mettre en évidence la diversité des procédures à l'aide de cas concrets. En premier lieu, différentes catégories d'accords intercantonaux seront présentées, puis complétées par des dispositions de l'accord-cadre intercantonal (ACI). Différents aspects seront ensuite examinés à l'aide de deux cas concrets et les conclusions qui s'imposent seront formulées.

2. Les catégories d'accords intercantonaux

2.1 Les conventions portant sur des transactions et les traités normatifs

Conformément à l'art. 48, al. 1 de la Constitution fédérale, il appartient aux cantons de conclure entre eux des conventions (accords intercantonaux) ; c'est une forme d'expression du fédéralisme horizontal. Ces conventions relèvent du droit public. Par principe, on établit une distinction entre les catégories d'accords intercantonaux suivants : *les conventions portant sur des transactions* constituent le fondement d'une relation juridique spécifique entre deux ou plusieurs cantons et définissent des droits et des obligations dans un domaine particulier. En règle générale, ces conventions concernent l'exécution commune de tâches administratives et sont donc appelées *Conventions administratives*. Les *Traités normatifs* « visent à l'unification du droit entre les cantons. Sur la voie de cette unification, les différents cantons définissent une règle généralement abstraite, concordante au niveau du contenu, qui régit un domaine spécifique relevant de la compétence cantonale » (Häfelin/Haller/Keller, 2008, p. 371). Dans cette catégorie,

on distingue deux types de conventions : *les traités directement normatifs* « visent à introduire une obligation impérative dans un domaine spécifique. Un accord intercantonal qui non seulement crée des droits et des obligations mais énonce aussi des normes qui ont un caractère contraignant dès leur publication pour les personnes privées, est directement normatif. » (Häfelin/Müller/Uhlmann, 2008, p. 34). *Les traités indirectement normatifs* ne sont pas directement applicables. Les cantons concernés s'engagent, dans ce cas, à adapter leur droit cantonal à l'accord en question, en adoptant ou adaptant les lois ou les ordonnances correspondantes.

Il existe en outre des formes mixtes entre les conventions portant sur des transactions et les traités normatifs, et entre les traités directement normatifs et indirectement normatifs.³

2.2 Les Accords concernant la compensation des charges

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ouvre une nouvelle étape de la collaboration intercantonale comme instrument du fédéralisme horizontal.⁴ Dans neuf domaines de tâches,⁵ le parlement fédéral peut, à la demande de certains cantons, déclarer que l'application d'un accord intercantonal est étendue à l'ensemble des cantons ou que

³ Pour plus d'informations sur la forme juridique des accords intercantonaux, se reporter, entre autres, aux publications de HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, UHLMANN/ZEHNDER, WIGET ou ABDERHALDEN (cf. références bibliographiques).

⁴ Cf. HÄNNI, p. 87–103, WETTSTEIN, p. 35–54.

⁵ Sont concernés les domaines de tâches suivants : l'exécution des peines et des mesures, l'éducation dans les domaines visés à l'art. 62, al. 4, les universités et les hautes écoles cantonales, les institutions culturelles d'importance suprarégionale, la gestion des déchets, l'assainissement, le trafic en agglomération, la médecine de pointe et les cliniques spécialisées ainsi que les institutions destinées à l'intégration et la prise en charge des personnes invalides.

d'autres cantons sont tenus d'adhérer à un accord cantonal particulier. Toutefois, le passage de la théorie à la pratique pour l'une et l'autre de ces variantes – l'obligation générale⁶ et l'obligation d'adhérer – a peu de chances de se concrétiser.

Les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges dans le cadre de la RPT (PFCC). La loi régleme la péréquation des ressources par les cantons à fort potentiel de ressources en faveur des cantons à faible potentiel de ressources, puis la compensation des charges géo-topographiques et la compensation des charges socio-démographiques par la Confédération, ainsi que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, celle-ci étant d'une importance essentielle pour le présent article.

Conformément à l'art. 13 PFCC, les cantons ont été tenus d'élaborer un accord-cadre intercantonal (ACI) pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, qui vise à définir surtout les points suivants :

- les principes de la collaboration intercantonale ;
- les principes de la compensation des charges ;
- les organismes compétents ;
- la participation des parlements cantonaux en cas de collaboration assortie d'une compensation des charges ;
- la procédure d'adhésion et de sortie ;
- la procédure intercantonale de règlement des différends applicable à tous les litiges liés à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ;

- le champ d'application des principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans les relations intracantonales entre le canton et les communes.

L'ACI a été élaboré sous l'égide de la Conférence des gouvernements cantonaux (CGC),⁷ et les 26 cantons ont tous adhéré à l'accord depuis le 1er novembre 2007.

Cet accord précise les modalités de la participation des parlements cantonaux en cas de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges : « Les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux à temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues en matière de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges » (art. 4, al. 1), et « pour le reste, les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal » (art 4, al. 2). Cette disposition visait à réagir face aux « droits de participation parlementaires limités » (Thème clé RPT 11, p. 3) des parlements cantonaux en cas d'accords intercantonaux. Le commentaire du texte de l'accord concernant l'art. 4 précise : « Le devoir d'information (...) constitue la base minimale de la participation parlementaire. Au sens de la liberté d'organisation des cantons, la structure concrète des droits de participation reste du ressort du droit cantonal. La procédure de ratification dans les cantons donnera l'occasion de définir, de manière ciblée par rapport aux besoins particuliers, des notions imprécises comme < à temps > et < de manière complète >. La formulation à caractère obligatoire de l'al. 2 doit souligner la nécessité impérative de prévoir des règles correspondantes dans le droit cantonal. Il revient à chaque canton

⁶ Cf. STEINLIN, p. 35–54.

⁷ Cf. MOSER, p. 23–65.

la tâche de mettre en œuvre dans son droit cantonal d'éventuelles obligations intercantionales » (commentaire, p. 2). L'accord intercantonal ne précise pas de quelle façon et dans quelle mesure les parlements cantonaux doivent être informés. Cela étant, le système politico-administratif (à savoir le gouvernement/l'administration) se positionne, par principe, face au parlement comme le détenteur d'une dette portable.

2.3 La participation des parlements cantonaux est tributaire de la forme de l'accord

En ce qui concerne la participation des parlements, on considère, par principe, que les traités normatifs doivent être approuvés par les parlements cantonaux, alors que les conventions administratives relèvent de la compétence, exclusive et définitive, du gouvernement ou du système politico-administratif. La plupart des constitutions cantonales édictent des compétences ou des spécifications correspondantes : La *fonction opérationnelle*, c'est-à-dire la négociation des accords, revient à l'exécutif. Toutes les constitutions cantonales indiquent que l'adoption d'un accord intercantonal est du ressort du parlement s'il ne relève pas de la seule compétence du gouvernement.

3. Diversité des pratiques en matière d'accords inter-cantonaux

Il appartient au parlement d'adopter les traités normatifs et la compétence finale revient, en revanche, au gouvernement lorsqu'il s'agit de conventions portant sur des transactions. En cas d'accord assorti d'une compensation de charges, l'exécutif est soumis à une obligation minimale d'in-

formation du parlement. Toutefois, cette distinction, plutôt séduisante en théorie, s'avère, en réalité, extrêmement complexe, en particulier en raison de l'existence de pratiques très différentes, comme le montrent les exemples suivants. Le premier exemple met clairement en évidence

- les divergences concernant l'appréciation d'un même accord ;
- les différentes trajectoires suivies selon le canton pour conclure le même accord, et ce en dépit d'une appréciation en principe identique de l'accord considéré ;
- les implications dès lors qu'un accord s'inscrit dans le cadre de l'ACI.
- Dans le deuxième cas examiné, deux éléments sont particulièrement intéressants :
- pour un même accord, des procédures cantonales différentes sont appliquées ;
- par ailleurs, certaines conventions administratives ne sont plus exclusivement du ressort du système politico-administratif.

3.1 Cas n° 1 : l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES)

L'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) du 22 mars 2012 remplace l'accord sur les écoles supérieures spécialisées (AESS) du 27 août 1998. Il réglemente le libre accès à des filières de formation reconnues dans des écoles supérieures spécialisées conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 (LFPr) et le montant de l'indemnisation à verser par les cantons du domicile des étudiants aux organismes responsables de ces filières de formation dans

des écoles supérieures spécialisées. De ce fait, l'accord encourage la compensation intercantonale des charges, la coordination des offres ainsi que la libre circulation des étudiants et l'allègement financier qui leur est offert. Pour le moment, 15 cantons ont adhéré à l'accord entré en vigueur le 1er janvier 2014.⁸

a) *Caractère fondamentalement normatif des accords*

Une recherche réalisée par l'auteur a montré que la plupart des gouvernements cantonaux ont considéré l'AES comme un traité normatif au sens de l'art. 48 de la Constitution. Cette appréciation implique qu'il appartient aux parlements cantonaux d'adopter l'accord concerné. Si d'autres dispositions du droit cantonal prévoient, par exemple, la consultation de la commission compétente, il y a lieu de les respecter dans le cas d'un traité normatif.

b) *Signification de la norme de délégation*

Le droit matériel de certains cantons comporte une disposition appelée « norme de délégation »,⁹ qui confère au gouvernement le droit d'adhérer *définitivement* à l'AES. Les gouvernements concernés considèrent qu'il s'agit soit d'une convention administrative – et qui par conséquent n'implique pas le parlement –, soit d'un accord à tendance plutôt normative. L'un des cantons partisans de la dernière interprétation a même

explicitement qualifié cet accord de normatif. Le parlement n'est donc pas impliqué en raison de la norme de délégation.

Les cantons agissent de lege lata sur la base de dispositions intercantionales. La conséquence est qu'il existe des différences entre les cantons au niveau des instances compétentes et de la participation du parlement concernant l'adhésion à l'accord, et ce pour un accord classé majoritairement dans la catégorie des traités normatifs.

c) *Passage d'une convention administrative à un traité normatif au cours de la négociation*

Cet accord permet aussi de s'interroger sur la pertinence de la question fondamentale de la *différenciation* entre les différents accords du point de vue de la participation parlementaire.

Le gouvernement du canton de Zoug indique, par exemple, dans son rapport destiné au parlement concernant l'origine de l'accord : « Le canton de Zoug [c'est-à-dire le gouvernement] a pu prendre position sur les points essentiels concernant l'élaboration de l'AES à l'automne 2010 (...). Du fait que le Conseil d'État considérait alors que la convention n'avait pas un caractère normatif, la Commission concordataire n'a pas été impliquée. Lorsqu'il s'est avéré sur la base de travaux ultérieurs qu'il s'agissait d'un traité normatif, la Direction de l'économie publique a informé la Commission concordataire le 10 mars 2011 du contenu connu à cette date et des axes stratégiques de l'accord » (2012, p. 2). Cela montre que cet accord, que l'on considérait comme une convention administrative et qui, dans un premier temps, n'impliquait pas une participation du parlement, a fini par devenir, durant les négociations, un traité normatif exigeant obligatoirement la participation du parlement.

⁸ Situation : le 10 février 2014.

⁹ Sources : Canton d'Obwald : art. 111 en liaison avec l'art. 121, al. 6, let. b de la loi sur l'éducation (Bildungsgesetz) ; canton d'Uri : art. 3, al. 2 de la loi sur la formation professionnelle et continue ; canton de Schwyz : art. 4, let. 3 de l'ordonnance sur la formation professionnelle, l'orientation professionnelle et la formation continue ; canton de Thurgovie : art 1 de la loi sur la formation de troisième cycle ; canton de Soleure : art. 43, al. 1, let. b de la loi sur la formation professionnelle et arrêté du Conseil d'État du 22 octobre 2012, n° 2012/2055.

d) *La répartition-cadre intercantonale et son application*

Il convient toutefois de relativiser immédiatement l'affirmation qui précède au sujet de l'AES passant d'un statut de convention administrative à celui d'un traité normatif en ce qui concerne la participation du parlement. Même si l'AES avait été considéré effectivement comme une convention administrative, le gouvernement aurait *quand même* dû informer le parlement. Pour quelle raison ? L'AES est un accord de collaboration intercantonale assorti d'une compensation de charges, ce qui veut dire qu'il doit s'inscrire dans le cadre de l'ACI. Cela est précisé en effet dans les messages qui ont été soumis pour adoption aux parlements cantonaux, c'est-à-dire pour la délibération du parlement sur l'adhésion à l'AES.

Cependant, si le parlement n'a pas été impliqué avant le moment du débat parlementaire, il n'est plus possible d'appliquer la disposition de l'ACI sur un point aussi capital, du point de vue parlementaire, que l'information en temps opportun. Dès lors que l'ACI est applicable, deux aspects importants sont à prendre en compte : si des litiges découlant de l'accord surviennent après la mise en œuvre, à la suite d'un événement ultérieur, l'ACI est applicable pour la procédure de règlement des litiges (art. 14 AES).

Concernant la participation parlementaire, le deuxième aspect est très instructif. L'ACI n'est pas seulement applicable après l'entrée en vigueur de l'accord mais dès sa négociation. À ce stade, le « caractère » – en d'autres termes, la forme juridique – de l'accord est censé être prévisible, sinon déjà clarifié. Conformément à l'ACI, les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux en temps opportun et de manière complète sur les accords existants ou envisagés dans le do-

maine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (art. 4) ; c'est la base minimale de la participation parlementaire. En conséquence, le gouvernement du canton de Zoug aurait dû informer le parlement, même indépendamment de la « forme » de l'accord, puisque celui-ci relève de la PFCC, d'où l'application de l'ACI. Ce point sera soulevé à nouveau dans le cas suivant et clarifié.

3.2 Cas n° 2 : l'accord sur la coopération intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance supra-régionale

L'accord sur la collaboration intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale est un projet commun des cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall et de Thurgovie, et il a été élaboré sous la direction des directeurs cantonaux des finances compétents. L'accord régit la collaboration intercantonale liée à la Coopérative de concerts et théâtre de Saint-Gall et destinée à l'achat de prestations. Le canton de l'établissement, Saint-Gall, assure le même accès à l'offre de la coopérative, et en plus les mêmes conditions d'abonnement et les mêmes tarifs pour les billets individuels, aux habitants des cantons versant une contribution qu'aux personnes domiciliées dans le canton de la coopérative. L'accord régit en outre le niveau de participation financière des cantons versant une contribution à la Coopérative de concerts et théâtre de Saint-Gall, et il est applicable dès lors que deux des cantons concernés au moins, dont le canton de l'établissement, annoncent leur adhésion.

a) *Procédures intercantionales*

Les procédures *intercantionales* en matière de négociation et d'adhésion étaient marquées par de profondes différences.

Saint-Gall : Le *gouvernement* du canton de l'établissement, et plus précisément le département des finances effectivement compétent, a informé de l'accord la *Commission pour les relations extérieures* ou la sous-commission compétente. Puisque, du point de vue du gouvernement, il s'agissait d'une convention administrative qui n'avait le rang ni de la constitution ni d'une loi, il appartenait au gouvernement de statuer de façon définitive sur l'adhésion.

Thurgovie : Le *Responsable du Département des finances et des affaires sociales de Thurgovie* a informé aussi bien la *Commission de gestion* que la *Commission des finances* de l'accord en question. Selon le gouvernement, il n'était pas prévu que le parlement soit impliqué au stade des négociations préalables concernant le contenu, relativement simple, de l'accord. Le Conseil d'Etat a présenté le projet au Grand Conseil pour *approbation* ou, selon la formule consacrée, pour adoption de la résolution. Les résolutions concernant des traités internationaux et des concordats ne requièrent que l'approbation du Grand Conseil et une seule lecture a lieu ; les projets de loi et d'ordonnances font en revanche l'objet de deux délibérations. Le Grand Conseil a adopté le projet de résolution ; il n'y a pas eu de référendum parlementaire. La décision pouvait donc faire l'objet d'un référendum populaire, une possibilité qui n'a pas été retenue.

Appenzell Rhodes-Extérieures : L'élément important était que l'accord intercantonal impliquait des dépenses récurrentes, et ce pour un montant qui dépasserait les compétences financières du Conseil cantonal et du Conseil d'Etat. De ce fait, l'accord a été soumis au référendum obligatoire. En

conséquence, le *Conseil cantonal* a dû délibérer deux fois sur le sujet, comme pour tous les projets soumis au référendum obligatoire. Lors du référendum, le projet a été accepté par 9146 voix pour et 8743 voix contre.

Appenzell Rhodes-Intérieures : L'accord intercantonal a été porté à la connaissance de la *Commission de l'économie* rattachée au *parlement cantonal*. Les lois qui entraînent des dépenses nouvelles, récurrentes et non liées de plus de Fr. 200'000.– par an font l'objet d'un référendum financier obligatoire. Au moment de l'adhésion à l'accord intercantonal sur la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale, la quote-part de coûts incombant au canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures était certes (encore) inférieure à ce seuil déterminant. La contribution du canton étant toutefois soumise à une adaptation au renchérissement, il était prévisible que le montant du seuil déclencheur pour le référendum financier obligatoire serait rapidement dépassé. Ainsi, l'accord intercantonal de la *landsgemeinde* a été soumis à l'autorité législative suprême du canton. Le Grand Conseil a émis à l'unanimité un avis favorable à l'adhésion à l'accord intercantonal à l'intention de la *landsgemeinde*, et celle-ci a donné son approbation.

La décision favorable de la *landsgemeinde* du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a permis de conclure la procédure de ratification dans tous les cantons. Le tableau qui suit résume les résultats obtenus.¹⁰

¹⁰ Source de l'évaluation : AI : Invitation à la session du Grand Conseil du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 25/10/2010. La décision de la *landsgemeinde* concernant l'adhésion du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures à l'accord sur la collaboration intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale ; AR : Rapport explicatif sur l'accord de collaboration intercantonale assorti d'une compensation des charges en faveur du canton de Saint-

Aperçu de la procédure d'adhésion à l'accord intercantonal sur la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale

Canton	Consul-tation	Procédure d'adhésion			Adhésion
		Participation du parlement	Participation d'une commission	Droits populaires	
AI	Non	Délibération unique	Délibération préalable par la Commission de l'économie	Décision de la landsgemeinde	✓
AR	Oui	Double délibération	Délibération préalable par la Commission des finances	Référendum obligatoire	✓
SG	Non	Non	Information de la Commission des relations extérieures	Non	✓
TG	Non	Décision (une lecture)	Information de la Commission de gestion et de la Commission des finances	Facultatif Référendum	✓

Source : Strelbel, p. 210.

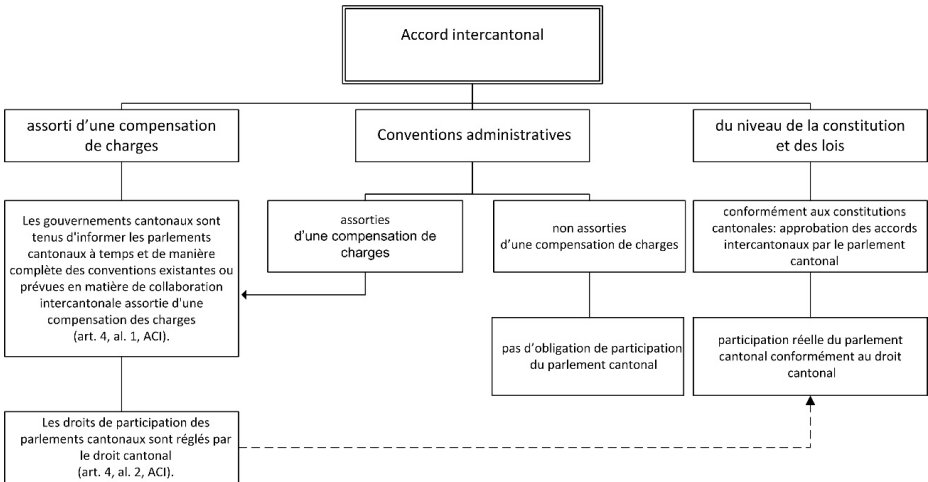
b) *Les conventions administratives ne relèvent plus exclusivement de la compétence du gouvernement*

L'étude de ce cas met en évidence deux constatations : (1) La procédure d'adhésion à l'accord intercantonal peut s'avérer différente d'un canton à l'autre. On constate donc que la légitimité parlementaire et démocratique des accords n'est pas la même. (2) Dans cet exposé, le point suivant est instructif : dans l'exemple cité, il s'agissait *par principe* d'une *convention administrative* du point de vue du canton de Saint-Gall. Par principe, aucune approbation parlementaire n'est requise, il n'est pas non plus nécessaire, d'après le droit intracantonal, que le parlement soit impliqué.

Puisqu'il s'agissait, dans le cas de l'accord intercantonal sur la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale, d'un *accord assorti d'une compensation de charges*, le gouvernement devait informer la commission parlementaire compétente conformément à l'ACI, art. 4, al.1, car les conventions administratives assorties d'une compensation de charges ne relèvent plus exclusivement de la compétence du gouvernement. Ainsi, la pratique qui prévaut, selon laquelle le traité normatif, par opposition à la convention administrative, est l'élément conditionnel de la légitimité du parlement, n'est pas (ou plus) obligatoirement applicable. Le tableau résume les connaissances acquises.

Gall dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale, lettre de consultation, calendrier législatif ; SG : Procès-verbal de la sous-commission des finances du 09/11/2009 ; TG : Message du canton de Thurgovie concernant l'accord intercantonal sur la collaboration intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale du 24/11/2009 (08/BS 21/180), Résumé du procès-verbal n°45 du 07/07/2010.

Approche différenciée des accords intercantonaux concernant la participation du parlement



Source : Strebel, p. 213.

4. Conclusions

Les deux études de cas – et il y en aurait d'autres – mettent clairement en évidence deux choses : (1) La diversité des pratiques appliquées concernant la participation parlementaire lors de l'adhésion à un même accord. Il convient de souligner que les procédures sont conformes aux pratiques courantes relevant du droit intracantonal concerné. Cela laisse toute latitude à des interprétations différentes d'un canton à l'autre en ce qui concerne l'appréciation de la « forme » de l'accord. Précisément, ce sont ces différentes « formes » de l'accord qui compliquent en réalité la participation des parlements cantonaux, ce qui amène parfois les parlementaires cantonaux à exprimer des critiques sur les procédures en question (cf. point 1). (2) Les exemples examinés mettent en évidence la complexité des accords intercantonaux et des procédures liées à la participation parle-

mentaire. La question qui se pose est de savoir si les processus de la gestion politique courante sont encore adaptés, appropriés et applicables.

La pratique qui consistait jusqu'ici à utiliser la distinction établie entre les traités normatifs et les conventions portant sur des transactions (conventions administratives) comme critère en matière de participation parlementaire doit être remise en question : *Premièrement*, les conventions administratives ne relèvent que de la seule compétence du gouvernement s'il ne s'agit pas de conventions relevant de la PFCC ; dans ce dernier cas, le gouvernement est tenu d'informer le parlement conformément à l'accord-cadre intercantonal. *Deuxièmement*, il faut tenir compte du fait qu'il y aura de plus en plus de conventions administratives importantes controversées, autres que celles relevant de la PFCC, qui devront être présentées au parlement. D'autres conventions administratives

doivent être soumises à une consultation en raison du contenu des dispositions à définir pour que les personnes intéressées, les partis et les « personnes touchées » puissent faire entendre leur voix. Ces conventions relèvent de la « sphère » de la représentation populaire démocratiquement légitimée, d'autant plus qu'elles figurent à l'ordre du jour des politiques et font l'objet de (vives) discussions dans les médias. *Troisièmement*, l'idée souvent avancée par le système politico-administratif, selon laquelle il ne faudrait pas impliquer le parlement dans le cas de conventions portant « uniquement » sur des détails techniques, n'est guère convaincante. Dans le cas de règles formelles, il n'y a pas lieu non plus de faire de distinction : les lois font l'objet, par principe, d'une procédure parlementaire impliquant une participation du parlement. Une distinction s'opère pendant le temps consacré au traitement du projet de loi. *Quatrièmement*, une « mutation » de la convention administrative initiale en traité normatif peut intervenir au cours de la procédure de négociation. Ainsi, la participation du parlement est insuffisante s'il est seulement informé (si toutefois il l'est).

Dans sa thèse, *Wiget* a déjà examiné les différents types d'accords, et ce de manière très approfondie, c'est-à-dire au-delà de la participation parlementaire. Indépendamment du contenu d'un accord, on devrait parler d'un accord intercantonal « en raison des difficultés d'ordre pratique et terminologique » (p. 33) qu'on rencontre pour établir une distinction entre traités normatifs et administratifs. Il s'agit dans ce cas d'uniformiser sa *définition*, ce qui serait certainement judicieux et utile. Les conclusions qui sont tirées dans le présent article vont toutefois plus loin : une *harmonisation* de la *procédure* entre les cantons est nécessaire. Les études de

cas ci-dessus permettent de conclure que, par principe, tous les accords cantonaux, indépendamment de leur forme juridique, relèvent de la compétence du parlement ; cela nécessite cependant un *changement de paradigme*. Il permettrait de rapprocher, en partie, les différentes procédures cantonales, de simplifier la problématique et de réduire sensiblement la complexité de la situation. Il accentuerait en outre la légitimité des accords et leur acceptation au niveau parlementaire. Il faudrait déterminer les modalités de la conception d'une nouvelle pratique, d'autant plus que différentes variantes sont envisageables et réalisables. Par exemple, il serait tout à fait envisageable qu'une réglementation intercantonale sur les différents accords indique dans quels cas le parlement (ou plutôt la commission compétente) est compétent et quel doit être le champ d'application de sa compétence dans le cas d'accords de portée limitée. Une réponse peut être apportée à ces questions et d'autres, le changement de paradigme étant réalisé par une instance centrale.

Les parlementaires considèrent dans leur grande majorité que les accords constituent effectivement un instrument approprié pour traiter les questions politiques intercantionales ; c'est ce qui ressort des résultats de l'enquête. Si la distinction entre les accords en fonction de leur forme n'avait plus lieu d'être, la participation parlementaire serait renforcée, en premier lieu, et l'acceptation des accords intercantonaux serait en outre améliorée, car cela permettrait d'éliminer des points critiques du point de vue des parlementaires.

Sources

Abderhalden, Ursula: Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, in: LeGes 2006/1, S. 9–20.

Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug zum Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV), 10.07.2014.

Bericht und Antrag der Konkordatskommission des Kantons Zug zum Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV), 5.11.2012.

Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, 24.11.2009.

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), SR 613.2.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 2008.

Hänni, Peter: Der neue Finanzausgleich und die beabsichtigte Stärkung des Föderalismus, in: Waldemann, Bernhard/Hänni, Peter/Belser, Eva Maria: Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Bern, Stämpfli Verlag, 2011, S. 87–103.

Interkantonale Vereinbarung über die Höheren Fachschulen (HFSV).

Moser, Walter: Interkantonale Rechtsetzung am Beispiel der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), in: LeGes 2006/1, S. 23–65.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Faktenblatt 11: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Bern, 2004.

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV).

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV): Vertragstext mit Erläuterungen, 24.06.2005.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren

Fachschulen (HFSV): Stand kantonale Beitrittsverfahren, Bern.

Steinlin, Simone: Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten – Beurteilung der Kritik an diesem Instrument, in: LeGes, 2001/1, S. 35–54.

Strebel, Michael: Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen, Diss., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2014.

Uhlmann, Felix/Zehnder, Vital: Rechtsetzung durch Konkordate, in: LeGes, 2011/1, S. 9–33.

Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

Wettstein, Gérard: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung, in: LeGes 2002/2, S. 35–54.

Wiget, Stefanie: Die Programmvereinbarung: Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Diss., Bern, Stämpfli, 2012, S. 33. ●



Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen im Kantonsrat Zürich: Vom Einzelfall bis zur Gesetzgebung

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat Zürich verabschiedete am 26. Mai 2014 eine Gesetzesnovelle über die Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen. Die Revision tritt am 1. Januar 2015 in Kraft. Ausgangspunkt war eine Motion der Aufsichtskommission über Bildung und Gesundheit (ABG) an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (herkömmlicher Sprachgebrauch: Büro). Die ABG war mit einer Patt-Situation konfrontiert, bei der aus Datenschutzgründen sowohl der Regierungsrat als auch ein Beschwerdeführer (*Oberaufsichtsbeschwerde oder Eingabe*) die Tätigkeit der Kommission behindern konnte.

Konkret gewährte die Gesundheitsdirektion den Zugang zu Akten aus Persönlichkeitsschutzgründen und wegen hängigen Verfahren nur, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung dazu gebe. Auf Anfrage der ABG hin stimmte der Beschwerdeführer (betroffene Person) der Aktenherausgabe unter der Bedingung zu, dass er Einsicht in alle Akten nehmen dürfe, die seinen Fall betrifft. Sowohl Regierungsrat, als auch Beschwerdeführer stützten sich dabei auf das Zürcherische Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG). Einer vollständigen Aktenedition an den Beschwerdeführer wollte die ABG nicht zustimmen, weil die zuständige Behörde ein gleichgelagertes Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers bereits einmal abgelehnt hat.

2. Problemstellung

Gesetzgeberisch konnten drei Problem-
punkte festgestellt werden:

- Gemäss IDG können einzelne Bürger, die eine Oberaufsichtsbeschwerde an den Kantonsrat führen, Einsicht in die Personendaten bei der Oberaufsichtskommission verlangen, obwohl die zuständige Behörde bzw. der Aktenherr ein entsprechendes Gesuch bereits abgewiesen hat. Die parlamentarische Aufsicht würde damit zu einem Parallelverfahren, um Ansprüche aus einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren durchzusetzen. Dies widerspricht dem Zweck der Oberaufsicht und dem Gewaltenteilungsverständnis.
- Die parlamentarische Kontrolle könnte sowohl von Einzelpersonen als auch von den Direktionen aufgrund der Verfahren und von Ansprüchen aus dem Informationszugang und Datenschutz behindert werden, obwohl die parlamentarische Kontrolle nicht zum Ziel hat, in einem Einzelfall zu entscheiden.
- Die Durchsetzung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen ist im Kanton Zürich in einer solchen Pattsituation nicht gewährleistet. Die beaufsichtigende Behörde kann nicht selbständig entscheiden, welche Informationen sie für die Aufsicht benötigt und welche nicht.

3. Umsetzung auf Gesetzesstufe

Zur Lösung dieser Problempunkte schlug die Geschäftsleitung des Kantonsrates drei grundsätzliche Korrekturen an der bisherigen Rechtslage vor:

1. Die Anwendung des IDG wird für den Bereich der Oberaufsicht des Kantonsrates über den Regierungsrat, die Justizbehörden und den selbständigen Anstalten ausgeschlossen (§ 2 Abs. 2 lit. b. IDG).
2. Der Informationszugang der einzelnen Bürgerin oder des einzelnen Bürgers im Bereich der Oberaufsicht wird im Kantonsratsgesetz abschliessend geregelt. Die Informationssuchenden erhalten nur Einsicht in den entsprechenden Auszug aus dem Protokoll einer Sitzung, an der sie teilgenommen haben (§ 43c Abs. 4 KRG).
3. Im Kantonsratsgesetz wird ein Schlichtungsverfahren zwischen Regierung und Parlament eingeführt, das in seiner Grundstruktur demjenigen des Bundes zwischen Sachkommissionen und Bundesrat entspricht (*vgl. Art. 150 Abs. 4 bis 7 ParlG des Bundes*): Ist zwischen Regierungsrat, oberster Justizbehörde oder selbständiger Anstalt und Aufsichtskommission der Umfang der Informationsrechte strittig, so entscheidet ein fünfköpfiger Ausschuss der Geschäftsleitung (§ 34f Abs. 2 KRG). Dieser setzt sich aus der Kantonsratspräsidentin bzw. dem Kantonsratspräsidenten und vier weiteren Mitgliedern der Geschäftsleitung zusammen (§ 34f Abs. 1 KRG). Der Ausschuss hat Einsicht in die strittigen Dokumente (§ 34f Abs. 3 KRG). Vor seinem Entscheid hört er die betroffenen Behörden an. Lässt er die Einsichtnahme der Aufsichtskommission zu, trifft er die notwendigen Vorkehrungen des Geheimnisschutzes (§ 34f Abs. 4 KRG).

4. Besonderheiten der Revision

1. Der Ausschluss der Tätigkeit der Aufsichtskommissionen vom IDG betrifft nicht die parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK). Diese Ausnahme beruht auf dem Umstand, dass die Informationsrechte der PUK weitergehen als diejenigen der Aufsichtskommissionen. Das PUK-Verfahren ist zudem mehr nach prozessualen Regeln strukturiert, weshalb die Anwendung des IDG das PUK-Verfahren unterstützt und nicht konkurriert.
2. Im Schlichtungsverfahren des Bundes entscheiden die Aufsichtskommissionen selber, inwiefern sie Anspruch auf Informationen haben. Die Geschäftsleitung wollte ein solches Selbstbefassungsrecht der Aufsichtskommissionen nicht zulassen. Vielmehr war sie der Meinung, dass ein unabhängiges Gremium im Kantonsrat darüber entscheiden muss. Im Gegensatz zum dreiköpfigen Ratspräsidium, das jährlich um einen Drittel ausgewechselt wird, entschied sich die Geschäftsleitung für einen eigenen Ausschuss. Damit kann über vier Jahre oder länger eine gewisse Konstanz gewährleistet werden. Die Mitgliederzahl von fünf Personen gewährleistet eine gewisse repräsentative Vertretung und garantiert zugleich einen erhöhten Schutz an der Geheimhaltung.

5. Diskussion im Rat

Die Gesetzesnovelle war im Kantonsrat praktisch unbestritten. Sie wurde mit 149 zu 8 Stimmen angenommen. Eine Fraktion stimmte dagegen. Sie wollte nicht, dass der Kantonsrat bzw. der Informationsausschuss der Geschäftsleitung sozusagen in eigener Sache entscheidet. Vielmehr wäre es nach ihrer Ansicht angebracht gewesen, wenn eine richterliche Behörde darüber entscheiden hätte. Inwieweit diese Argumentation

im Zusammenhang mit der Verrechtlichung der Politik steht, kann offen gelassen werden. Es zeigt aber ein im Vergleich zur Bundesebene unverkrampfteres Verhältnis zwischen Parlament und Justiz im Sinne eines amerikanischen Gewaltverständnis. Inwiefern das neue Verfahren je einmal zur Anwendung kommt, wird sich ab dem 1. Januar 2015 weisen. Jedenfalls konnte durch eine kleine punktuelle Gesetzesrevision eine Klärung im Verhältnis Kantonsrat und Regierungsrat vorgenommen werden. Die Materialien (*Stand: 25. Sept. 2014*) zu dieser Novelle finden sich unter:

1. Gesetz über die Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen vom 26. Mai 2014:

- <https://www.amtsblatt.zh.ch/shabforms/servlet/Search/73927.pdf?EID=7&DOCID=73927>

2. Entwurf des Gesetzes über die Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen sowie der Motionstext der ABG (236/2012) Stärkung der Aufsichtskommissionen in Bezug auf die Oberaufsichtstätigkeiten des Zürcher Kantonsrates:

- <http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte/Geschaefte.aspx?GeschaeftID=2dbaeaf0-b5c9-4419-b92a-ef8c-c20237ed>

3. Prov. Protokolle des Kantonsrates

- vom 24. Februar 2014 (Sitzung Nr. 146): http://www.kantonsrat.zh.ch/Protokolle/P783/146_2011-2015.pdf#View=Fit
- vom 26. Mai 2014 (Sitzung Nr. 170): http://www.kantonsrat.zh.ch/Protokolle/P1807/170_2011-2015.pdf#View=Fit

Moritz von Wyss
 Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich
moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Michele Albertini (1966–2014)

Le 2 novembre dernier, notre collègue et ami Michele Albertini, docteur en droit, Préposé à la protection des données et Conseiller juridique du Grand Conseil du Canton du Tessin, nous a quittés à l'âge de 48 ans, des suites d'une grave maladie qui l'avait frappé il y a bientôt dix ans. Michele s'en est allé, un matin de dimanche, après avoir affronté avec courage, ténacité et dignité la dure épreuve qu'un destin cruel lui avait imposée.

Dans sa vie professionnelle, Michele s'est distingué par ses talents de juriste hors pair, en prodiguant des avis et des conseils toujours fondés sur des analyses rigoureuses et profondes, témoignant d'une indépendance absolue de jugement et caractérisées par un parfait équilibre. Michele a également mis ses compétences au service de notre Société, en officiant comme membre du jury pour l'attribution du prix qui vise à récompenser, tous les deux ans, des travaux scientifiques portant sur des questions parlementaires.

Son intelligence, sa générosité, sa rigueur morale et son souci permanent de respecter l'autre en toute circonstance resteront gravés dans la mémoire de celles et ceux qui ont eu le bonheur et la chance de le connaître et de le fréquenter.

Les membres du Jury du Prix de la Société Suisse des questions parlementaires présentent leurs sincères condoléances à sa famille et ses proches.

Maria Anna Hutter
 Sautier du Grand Conseil
 du Canton de Genève
 Présidente du Jury du Prix de la Société
 Suisses des questions parlementaires



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

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatssekretär, 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.daehtler@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 IR

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

Kantonsrat Appenzell AR

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

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Leiter Ratsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, F: 058 229 39 55, E: lukas.schmucki@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, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Susanna Lucio, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33, E: susanne-lucio@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

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31, E: uwe.krzesinski@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 Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

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

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

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

Stadt Opfikon

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

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 Wetzikon

Michael Strebler, Ratssekretär des Grossen Gemeinderates, Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15, E: michael.strebler@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratsschreiber 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, Tel. 026 305 10 55

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

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

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 20. März 2015.

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

Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 058 322 98 04
Délai rédactionnel du prochain numéro: 20 mars 2015.

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, Tel. 058 322 98 04
Termine redazionale della prossima edizione: 20 marzo 2015.

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).

Produktion/Production/Produzione: Dike Verlag AG, Weinbergstrasse 41, 8006 Zürich, Tel.: 044/251 58 30, <http://www.dike.ch>

