



SGP / SSP / SSP

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

April 2016
Nr. 1, 19. Jahrgang

Avril 2016
No. 1, 19^e année

Aprile 2016
No. 1, 19^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Aktuelle Ansichten zu Gesetzgebung
und Oberaufsicht**

**Législation et haute surveillance:
considérations actuelles**

Beitrag – Contribution

**Qualité des services parlementaires /
Qualität der Parlamentsdienste**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Stadt Wetzikon

Gemeindeparlamente

Bundesgerichtsurteil zur Oberaufsicht

Editorial

Aktuelle Ansichten zu Gesetzgebung und Oberaufsicht **1**

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Aktuelle Ansichten zu Gesetzgebung und Oberaufsicht
Législation et haute surveillance:
considérations actuelles

Droit parlementaire et pratique
parlementaire – Législation et haute
surveillance, qui fait quoi et pourquoi
Cédric Aeschlimann **3**

Gute Gesetzgebung: Wie können
Ratsmitglieder und Parlamentsdienste
dazu beitragen?
Christoph Lanz **10**

Gesetzgebung im Kanton Bern –
Rolle der Parlamentsdienste
Christina Bundi **14**

Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden
in der Gesetzgebungspraxis
Roger Nobs **23**

Parlamentarische Oberaufsicht im Bund
Georg Müller **32**

Oberaufsicht: Strategien statt Gesetze:
Eine Praxisbetrachtung der
parlamentarischen Kontrolle
Moritz von Wyss **38**

Zur Oberaufsicht in den Kantonen
Thomas Säggerer **43**

Beitrag – Contribution

Qualité des services parlementaires :
Enquête de satisfaction des député-e-s
du Grand Conseil du canton de Vaud et
évaluation de leurs besoins
Frédéric Ischy **51**

Qualität der Parlamentsdienste –
Zufriedenheitsumfrage der Mitglieder des
Grossen Rates des Kantons Waadt und
Beurteilung ihres Bedarfs –
Zusammenfassung
Frédéric Ischy **66**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Die neue und zugleich revidierte
Geschäftsordnung des Grossen
Gemeinderates der Stadt Wetzikon **70**

Parlamentarische Immunität in
Gemeindeparlamenten. Ein Vorstoss auf
Bundesebene **76**

Bundesgerichtsurteil zur
Rechtsweggarantie im Bereich der
Oberaufsicht **81**

Jahresversammlung 2016 /
Assemblée annuelle 2016 /
Assemblea annuale 2016 **83**



Aktuelle Ansichten zu Gesetzgebung und Oberaufsicht

Dem Thema: «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis» war die Tagung des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG) vom 13. November 2015 gewidmet. Das Tagungsthema und die Tagungsreferate bilden auch Anlass und Grundlage für die nachfolgenden Beiträge.



In den beiden zentralen Parlamentsfunktionen der Gesetzgebung und der Oberaufsicht kommt das Spannungsfeld von Recht und parlamentarischer Praxis exemplarisch zum Ausdruck. Wohl bezeichnet die Bundesverfassung die Bundesversammlung als «oberste Gewalt», unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone (Art. 148 BV), und das Parlamentsgesetz umschreibt Rolle und Stellung des Parlamentes des Näheren. Eine vergleichbare Rechtslage findet sich in den Kantonen. Doch verfassungsrechtlicher Anspruch und parlamentarische Wirklichkeit stimmen nicht immer überein. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier fühlen sich in der Ausübung ihres Amtes oft von aussen getrieben und abhängig, insbesondere von Regierung und Verwaltung. Ziel der Reformbestrebungen in Bund und Kantonen ist deshalb seit Jahren, die Stellung der Parlamente zu verstärken. Dabei ist eigentlich unbestritten, dass dem Parlament die grundlegenden staatlichen Leitentscheide zukommen sollten.

Gesetzgebung ist die Kernaufgabe der Legislative. «Legislative power» bedeutet das Recht des Parlamentes, politische Entscheide in verbindliche Rechtsnormen zu setzen. Soll zum Tragen kommen, was

Art. 5 Abs. 1 BV vorgibt, dass nämlich das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist, dann erweist sich die Gesetzgebung als eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Die Bedeutung des Legalitätsprinzips im Gesetzesvollzug hängt unmittelbar von der Güte der Gesetzgebung ab. Je höher die Qualität der

Rechtsnormen ist, desto grösser ist auch die tatsächliche Steuerungswirkung bei deren Umsetzung. Die Gesetzgebungslehre, wiewohl an den Universitäten eher stiefmütterlich behandelt, hat zahlreiche Kriterien der «guten Gesetzgebung» entwickelt. Das Wissen um die «Gesetzestechnik» und um das geeignete konzeptionelle Vorgehen wie auch das parlamentarische Instrumentarium zur Gesetzgebung sind zwar vorhanden. Was aber teilweise fehlt, ist der Sinn des Parlamentes für die Qualität der Gesetzgebung. Das Hauptinteresse der Parlamentsmitglieder gilt dem, oft mühsam zu findenden, politischen Kompromiss. Der Rest wird dann als blosser Gesetzestechnik verstanden, die Verwaltung, Parlamentsdiensten und Redaktionskommissionen überlassen werden kann. Das ist ein Fehlverständnis der Aufgabe als Gesetzgeber. Dem häufig und leicht kolportierten Vorwurf der unkontrollierten Gesetzesflut lässt sich zwar mit sachlichen Argumenten meist begegnen. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die «Gesetzgebungsmaschinerie» zu schnell läuft. Das Parlament wendet insgesamt zu wenig Zeit auf für die Sicherung einer guten, d.h. einer beständigen, auf das Notwendige beschränkten und

kohärenten Gesetzgebung. Die Klage darüber, dass es heute keinen «Eugen Huber» mehr gibt, bringt wenig. Die Gelegenheiten, dass eine oder wenige Personen ein neues Gesetz aus einem Wurf erstellen können und entsprechende Akzeptanz finden, sind rar. Doch wäre schon viel gewonnen, wenn dem sorgfältigen parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ein grösseres Gewicht beigemessen würde.

Während die Wahrnehmung der Gesetzgebungsaufgabe primär der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit dient, bezweckt die parlamentarische Oberaufsicht die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit und damit die Sicherung der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns. Im Unterschied zur Gesetzgebung ist das Parlament bei der Oberaufsicht viel ungebundener und weniger abhängig von der Exekutive. Das Verfahren ist formal weniger vorgegeben, aber auch die Wirkung beschränkter. Im Rahmen der Ausübung der politischen Kontrolle des Handelns von Exekutive und Justiz kann das Parlament gemäss unserer Verfassung keine verbindlichen Entscheide treffen wie beispielsweise die Regierung zum Rücktritt zwingen, ihr die Änderung eines bestimmten Verhaltens vorschreiben oder ein politisch unpassendes Gerichtsurteil aufheben. Über den Weg der Oberaufsicht kann die gewaltenteilte Ordnung nicht unterlaufen werden. Das ist auch richtig so und dem schweizerischen Rechts- und Konkordanzsystem angemessen. Auch wenn, angesichts der zahlreichen und vielfältigen Kontrollberichte, manchmal ein anderer Eindruck entstehen mag: wirkungs- und bedeutungslos ist die Oberaufsicht keineswegs. Deren Wirkung hängt in hohem Masse von der Seriosität der Durchführung und von der Qualität der Berichte mit ihren Empfehlungen ab. Je gründlicher und ernsthafter die parlamentarischen Kontrollorgane erkannten Schwächen in Exekutive und Justiz nachgehen, desto ernster

werden die Ergebnisse und die Kritik auch von den Adressaten, insbesondere von der Regierung, genommen.

Das Parlament hat es primär selbst in der Hand, seine eigene Stellung zu verstärken. Die eingangs erwähnte Tagung hat aufgezeigt, wie vielfältig die parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten sind. Sie sinnvoll, sachgerecht und gezielt zu nutzen, liegt an den einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentariern.

Bernhard Ehrenzeller
Ordinarius für Staats- und
Verwaltungsrecht
Universität St. Gallen



Droit parlementaire et pratique parlementaire – Législation et haute surveillance, qui fait quoi et pourquoi¹

Cédric Aeschlimann

Secrétaire de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, Secrétariat général du Grand Conseil du canton de Vaud

1. Propos introductifs

Légiférer et exercer la haute surveillance sont les deux tâches centrales d'un parlement, qu'il s'agisse du parlement fédéral ou des parlements cantonaux. Comme le dit le Prof. Ehrenzeller dans son éditorial, c'est dans ce cadre que « des tensions peuvent apparaître entre droit et pratiques parlementaires. En effet, les exigences du droit et la réalité parlementaire ne correspondent pas toujours. Les parlementaires se sentent également souvent influencés ou dépendants du gouvernement et de son administration ».

C'est dans ce contexte que l'Institut pour la science et la pratique juridique de l'Université de St-Gall, en coopération avec la Société suisse pour les questions parlementaires, a organisé une journée de formation continue le 13 novembre 2015 au Centre des congrès de Zurich. Cette formation continue s'adressait aux membres du parlement fédéral et des parlements cantonaux ainsi qu'aux collaborateurs des services parlementaires, aux secrétaires des groupes politiques, ainsi qu'aux entités de l'administration qui collaborent fréquemment avec le parlement. Une centaine de personnes y ont participé, permettant des

échanges riches de cette diversité qui fait la Suisse.

Cette journée était intitulée « Droit parlementaire et pratique parlementaire – Législation et haute surveillance, qui fait quoi et pourquoi ? ». En s'appuyant sur les bases constitutionnelles et légales, elle avait pour objectif de s'interroger sur les compétences des parlements, sur le travail en commun avec les gouvernements et l'administration ainsi que sur les questions issues de la pratique, d'expliquer ces différents éléments et de les appliquer au moyen de cas pratiques.

L'objectif de cette contribution est de résumer en français et dans les grandes lignes les enseignements des différentes interventions présentées durant cette journée, et rapportées par différents articles de ce numéro. Une première partie traitera des questions concernant la compétence de légiférer, retenant d'une part l'essentiel de l'éditorial, et d'autre part les aspects pratiques retenus lors des présentations, au niveau fédéral et cantonal. Une seconde partie traitera de l'exercice parlementaire de la haute surveillance selon le même schéma, au niveau fédéral et cantonal.

2. Législation : ce qu'il faut retenir de l'éditorial²

Le parlement est le premier pouvoir, sous réserve des droits du peuple et au niveau fédéral, du droit des cantons (art. 148 Cst). Si le droit parlementaire transcrit le rôle et la position d'un parlement de proximité

¹ La journée de formation continue du 13 novembre 2015 était intitulée en allemand : « Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Gesetzgebung und Oberaufsicht: Wer macht was und warum ? ».

² Ce chapitre est librement inspiré et traduit de l'éditorial de ce même numéro, rédigé par le Prof. Bernhard Ehrenzeller, de l'Université de St Gall.

comme nous les connaissons en Suisse, légiférer est la fonction clé du parlement, qu'il s'agisse de l'Assemblée fédérale ou des parlements cantonaux. Cela signifie que le parlement a le droit de mettre en œuvre des décisions politiques sous forme de normes juridiques contraignantes. Dans cette perspective, la qualité des normes constitue l'un des défis les plus importants de cette tâche exigeante. En effet, selon le Prof. Ehrenzeller, plus cette qualité est élevée, meilleurs seront ses effets lors de son application. Il remarque que l'apprentissage de la législation dans les académies a développé de nombreux critères de « bonne législation ». Il estime cependant qu'il manque parfois le « sens » du parlement pour la « qualité de la législation », l'intérêt principal des membres du parlement étant de trouver un compromis politique souvent difficile à atteindre. Le reste est ensuite considéré comme une simple pratique du droit, laissée à l'administration, aux services parlementaires et à la commission de rédaction. Le professeur souligne que cela constitue une erreur de compréhension de la tâche du législateur. Si l'on considère le flux en termes de nouvelles législations, le parlement, de manière générale, consacre trop peu de temps pour produire et adopter une « bonne législation », cohérente et limitée à l'essentiel. Il faut dire aussi que les possibilités qu'une ou quelques personnes rédigent une nouvelle loi d'un seul trait, et trouvent ensuite l'acceptation nécessaire, sont rares. Selon lui, l'on y gagnerait cependant beaucoup à donner un poids plus important au processus législatif parlementaire.

3. Législation : diverses pratiques au niveau fédéral et cantonal³

L'accent des présentations concernant le thème « législation » a essentiellement

³ Ce chapitre est librement inspiré et traduit des présentations, lors de la journée du 13 novembre

été mis sur le rôle et les conséquences pour les services parlementaires fédéraux et cantonaux dans le cadre du processus législatif. Pour les parlements cantonaux, les exemples étaient issus des cantons de Berne et d'Appenzell Rhodes-Extérieures. L'impulsion législative peut venir de différents horizons, par le biais d'instruments divers. Elle peut, d'une part, émaner du gouvernement (au niveau fédéral, art. 181 Cst), soit de sa propre initiative, soit suite à des pressions politiques de différents milieux, soit encore par le biais d'une motion qui lui a été renvoyée par le parlement (au niveau fédéral, art 120 LParl, au niveau cantonal, art. 63 al. 1 et 2 GRG-BE). Elle peut, d'autre part, provenir du peuple, par le biais d'une initiative populaire au niveau fédéral, et de l'initiative constitutionnelle ou législative au niveau cantonal. Elle peut ensuite venir du parlement lui-même, notamment par le biais d'interventions parlementaires.

Dans ce domaine, l'attention a été portée en particulier aux initiatives législatives, que ce soit au niveau fédéral (art. 160 al. 1 Cst) ou au niveau cantonal (à Berne, art. 62 al. 1 GRG-BE, et art 67 al.2 GRG-BE). En effet, ce type d'objet implique un processus de traitement particulier, avec des conséquences importantes pour les services parlementaires. Le premier constat est que les initiatives parlementaires au niveau fédéral sont à l'origine de 13% des décrets et de 24% des lois fédérales, comme avec l'exemple de la Loi sur la consommation⁴. Au niveau cantonal, à Berne, huit initiatives parlementaires ont été déposées ces dix dernières années. C'est donc un outil peu utilisé. Deux initiatives parlementaires étaient en traitement en commission au mois de novembre 2015⁵. A noter que

2015 à Zurich, de Dr. iur Christoph Lanz, LL M, M. Patrick Trees, MA/MAS Executive MPA, Mme Christina Bundi, lic iur., RA, Dr iur Roger Nobs.

⁴ Selon la présentation de Dr. iur Christoph Lanz lors de la journée du 13 novembre 2015 à Zurich.

⁵ Selon la présentation de Mme Christina Bundi, lic. iur., RA, lors de la journée du 13 novembre 2015 à Zurich.

dans un petit canton comme Appenzel Rhodes-Extérieures, le nombre total d'objets parlementaires déposés, y compris les interpellations, les postulats, les motions, etc., se monte à moins de vingt par année⁶. Au niveau du processus, le traitement d'un objet parlementaire, et à fortiori d'une initiative parlementaire, nécessite son attribution à la commission compétente. Ces commissions peuvent être ad hoc, nommée par objet, ou thématiques, couvrant l'ensemble des compétences, comme c'est désormais le cas à Berne, suite à la réforme de la Loi sur le Grand Conseil entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014 (GRG-BE, GO-BE). Au niveau fédéral, une des conditions préalables au traitement d'une initiative parlementaire est la suite donnée à cet objet par la commission compétente de chacune des chambres (art. 109 LParl). La commission fixe ensuite les étapes, notamment en matière de consultation, et a un délai de deux ans pour élaborer un projet de décret. A l'issue des travaux, le rapport de la commission a même valeur qu'un message du Conseil fédéral. Au niveau cantonal, l'initiative parlementaire peut émaner des membres du parlement, mais aussi de commissions ou de groupes parlementaires (art. 61 al 1 GRG-BE), qui peuvent également proposer des amendements. Lors du débat au plénum, les modifications de la constitution (toujours) et des lois (en principe) font l'objet de deux lectures successives, un objectif réalisé par le système des deux chambres au niveau fédéral. Pour les lois, le Grand Conseil peut décider de ne pas procéder à une seconde lecture (art. 75 GRG-BE). Néanmoins, ces deux lectures servent à assurer un débat de fond sur la proposition soumise d'une part, et à diminuer le risque de décisions spontanées d'autre part. Le second débat permet aussi de clarifier les questions ouvertes et d'adapter le projet en cas de be-

soin. Dans le cas d'une initiative parlementaire, la commission a l'obligation de rédiger l'exposé des motifs (art 70 al 3 GO-BE). Elle doit accomplir cette tâche selon les mêmes modalités que le Conseil d'Etat, dans un délai de deux ans suite au dépôt de l'objet. Ce délai, assez court, peut être prolongé de deux ans (art. 67 al. 2 GRG-BE). Le suivi de ce processus comporte de nombreuses conséquences pour les services parlementaires, en particulier au niveau des compétences nécessaires. En effet, le support au niveau du secrétariat des commissions, notamment au niveau fédéral, implique la gestion du calendrier, le conseil à la présidence, la gestion des amendements, la rédaction des procès-verbaux, la gestion de la communication avec les médias, la rédaction d'un projet de rapport et le soutien au rapporteur lors du débat au plénum. Quant au secrétariat parlementaire, il doit pouvoir assumer la planification des séances, l'organisation des débats, la préparation de la présidence, la préparation des votes, le renseignement et le conseil au plénum. Dans le cadre d'une initiative parlementaire, le secrétariat de la commission doit pouvoir documenter les parlementaires de manière scientifique, notamment au sujet de la situation initiale et des alternatives possibles, faisant appel au besoin à des avis de droit ou à des spécialistes. Avec le système de milice, les parlementaires cantonaux, contrairement au niveau fédéral, ne disposent pas de ressources pour engager du personnel auxiliaire en soutien de leurs activités. Le soutien aux parlementaires par les services parlementaires va donc assez loin dans un tel cas. Ainsi, de nombreuses compétences sont nécessaires, comme le management du processus législatif, la recherche d'information et la réalisation de documentation, le conseil à la commission dans le domaine de la rédaction. Les éléments nécessaires à l'accomplissement de ces tâches tels que cités lors des présentations comprenaient notamment la né-

⁶ Selon la présentation de Dr iur. Roger Nobs, lors de la journée du 13 novembre 2015 à Zurich.

cessité de disposer d'un service juridique, d'une bibliothèque et d'un système efficace de gestion électronique des données, la capacité de rédiger des textes légaux (uniquement au niveau cantonal) et les compétences pour couvrir les domaines des commissions thématiques.

La pratique a montré que les parlements de petits cantons, comme Appenzell Rhodes-Extérieures, ne distinguent pas toujours le service parlementaire de la chancellerie, ce qui peut parfois aboutir à des conflits au niveau des rôles. Un parlement de milice comporte aussi des « limites naturelles », avec des ressources limitées, ce qui rend le poids et l'importance de l'exécutif difficile à remettre en question. Pour renforcer les compétences du parlement, l'accent a été mis sur l'existence des commissions thématiques ou permanentes, sur l'utilisation des objets parlementaires comme élément central des compétences de législateur d'un petit parlement. Enfin, l'attention a été portée sur la nécessité d'assurer la formation et la formation continue du personnel⁷.

4. Haute surveillance : ce qu'il faut retenir de l'éditorial⁸

« Pendant que l'accomplissement de sa tâche de législateur sert en priorité à assurer l'Etat de droit, la haute surveillance du parlement est le faire valoir de la responsabilité politique, et avec elle l'assurance d'une légitimation démocratique de l'activité étatique », dit le Prof. Ehrenzeller.⁹ Et contrairement à sa tâche première de

législateur, dans sa fonction de haute surveillance, le parlement est plus indépendant et beaucoup moins lié par l'exécutif. Cependant, si les processus sont formellement moins exigeants, le professeur explique que les effets sont également plus limités. En effet, selon les textes constitutionnels, dans le cadre de son contrôle de la gestion des pouvoirs exécutifs et judiciaires, le parlement ne peut prendre aucune décision contraignante, comme par exemple contraindre le gouvernement à démissionner, lui imposer une conduite particulière, ou annuler une décision de justice politiquement insatisfaisante. Il insiste sur le fait qu'il n'est pas possible de contourner la séparation des pouvoirs dans le cadre de la haute surveillance, ce qui est conforme au droit et au système de concordance tel que nous le connaissons en Suisse. L'efficacité de la haute surveillance tient donc en grande partie au sérieux avec lequel les contrôles sont menés et à la qualité des rapports de commissions et à leurs recommandations. Ainsi, il estime que plus les faiblesses de l'exécutif et de la justice sont étayées par les organes de contrôle de manière minutieuse et sérieuse, plus les résultats et les critiques des destinataires, et notamment du gouvernement, seront pris au sérieux. Il conclut que le parlement possède la capacité/le pouvoir de renforcer sa position avec de nombreuses possibilités. Les utiliser de manière sérieuse, appropriée et ciblée appartient in fine à chaque parlementaire.

5. Haute surveillance : diverses pratiques au niveau fédéral et cantonal¹⁰

L'accent des présentations concernant le thème « haute surveillance » a essentielle-

⁷ Ce chapitre est librement inspiré et traduit des présentations, lors de la journée du 13 novembre 2015 à Zurich, de Dr. iur. Christoph Lanz, LL M, M. Patrick Trees, MA/MAS Executive MPA, Mme Christina Bundi, lic. iur., RA, Dr iur Roger Nobs.

⁸ Ce chapitre est librement inspiré et traduit de l'éditorial de ce même numéro, rédigé par le Prof. Bernhard Ehrenzeller, de l'Université de St Gall.

⁹ Ce chapitre est librement inspiré et traduit de l'éditorial de ce même numéro, rédigé par le Prof. Bernhard Ehrenzeller, de l'Université de St Gall.

¹⁰ Ce chapitre est librement inspiré et traduit des présentations, lors de la journée du 13 novembre 2015 à Zurich, de Dr. iur. Markus Notter, Dr. iur. Thomas Sägger, RA, Prof. em Dr. Georg Müller, Dr. iur. Moritz von Wyss.

ment été mis sur la définition des compétences des parlements en la matière, avant tout au niveau fédéral. Pour les parlements cantonaux, les exemples étaient issus des cantons de Berne et de Zürich.

Selon le Prof. Müller, au niveau fédéral, la haute surveillance de l'Assemblée fédérale s'exerce sur le Conseil fédéral, sur l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 al. 1 Cst)¹¹. L'objet de la haute surveillance concerne essentiellement les activités, décisions ou omissions de l'organe contrôlé. Selon lui, la haute surveillance ne se limite pas à l'activité de l'administration au sens étroit, mais aussi à des obligations gouvernementales du Conseil fédéral, comme la politique de sécurité ou d'information, l'accomplissement de tâches de représentation ou d'intégration, etc. Le parlement exerce également sa haute surveillance sur des organes auxquels sont confiés des tâches de la Confédération, comme la FINMA, la SUVA, les CFF, les EPF, la Poste ou encore SWISSCOM SA. Cette compétence est cependant limitée par l'autonomie qui leur est garantie, qui doit leur permettre d'accomplir leur mission de manière flexible, entrepreneuriale et indépendamment des influences politiques. Cela signifie que la surveillance du Conseil fédéral, et ainsi la haute surveillance du parlement, est moindre que celle exercée sur l'administration centrale. L'étendue de la haute surveillance sur ces organisations doit être évaluée à la lumière des lois spéciales qui ont été élaborées les concernant, sur la base d'une garantie constitutionnelle, comme c'est le cas pour la Banque nationale suisse (art. 99 al. 2 Cst). Ainsi, la haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur la Banque nationale suisse se limite à la consultation d'un

rapport d'activité annuel qu'elle a l'obligation de lui remettre, selon l'art. 2 al. 2 de la Loi sur la banque nationale. Le professeur rend attentif au fait que cette disposition d'une loi spéciale prime sur les dispositions concernant la haute surveillance de la LParl. Elle exclut par exemple qu'une commission de haute surveillance exerce son droit à l'information en demandant de consulter les procès-verbaux des séances de direction de la Banque nationale suisse. Toujours selon le Prof. Müller, la fonction de haute surveillance du parlement a pour objectif de faire en sorte que le Conseil fédéral et l'administration fédérale révèlent et justifient leur gestion des affaires, de manière à ce que le parlement puisse l'apprécier de manière critique et distanciée, et soit en mesure d'agir sur le comportement futur de l'exécutif. Dans cette perspective, la haute surveillance de l'Assemblée fédérale s'adresse exclusivement au Conseil fédéral, dans le sens qu'elle est liée à la surveillance elle-même exercée par le Conseil fédéral. Il n'y a pas de haute surveillance sans surveillance, et la haute surveillance du parlement ne peut aller plus loin que la surveillance du Conseil fédéral. En effet, il ne peut être tenu responsable que des actions ou omissions d'organes de la Confédération sous son contrôle. Selon M. von Wyss, la haute surveillance parlementaire est le moyen de rendre la responsabilité politique du gouvernement visible, ainsi que d'encourager la confiance dans l'administration, qu'il s'agisse du niveau cantonal ou fédéral¹². La haute surveillance ne peut en revanche ni corriger des actes de l'administration, ni intimé l'ordre d'adopter tel comportement ou telle décision à une entité administrative (art. 26 al. 4 LParl). Après près de vingt ans de controverse concernant les compétences de contrôle

¹¹ Ce chapitre est librement inspiré et traduit de l'article « *Parlamentarische Oberaufsicht im Bund* » de ce même numéro, rédigé par le Prof. Georg Müller, de l'Université de Zurich.

¹² Ce passage est librement inspiré et traduit de l'article « *Oberaufsicht : Strategien statt Gesetze : Eine Praxisbetrachtung der parlamentarischen Kontrolle* » de ce même numéro, rédigé par le Dr. iur. Moritz von Wyss.

sur la gestion passée ou courante, un équilibre a été trouvé dans le sens que la haute surveillance doit toujours être en lien avec une action ou une omission pour laquelle le gouvernement porte la responsabilité. Ainsi, la haute surveillance peut couvrir des procédés et processus courants si nécessaire, ce qui est particulièrement le cas lorsqu'ils s'inscrivent dans une durée longue. Les organes de surveillance doivent cependant être attentifs à ne pas affecter les fonctions de conduite du gouvernement et ne pas se mêler des processus de décision de l'organe contrôlé. L'Assemblée fédérale exerce également sa haute surveillance sur les Tribunaux fédéraux. Elle est cependant plus limitée que celle exercée sur l'exécutif, car l'indépendance des jugements exclut un contrôle parlementaire sur les activités juridictionnelles (art. 191c Cst.). L'indépendance des jugements concerne également les décisions du Ministère public de la Confédération (art. 26 al 4 LParl).

Le fondement de la haute surveillance parlementaire repose sur la recherche d'information au sujet de la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Ce principe fondamental est similaire au niveau cantonal, comme le montre M. von Wyss dans son article¹³. Dans cette perspective, le Conseil fédéral et les Tribunaux fédéraux établissent chaque année un rapport de gestion concernant l'année précédente. Les organes de surveillance recherchent également des informations par l'obtention d'actes, de renseignements, directement auprès des entités concernées, en accomplissant des visites de services, en auditionnant des témoins, etc. Le Prof.

Müller remarque à ce sujet que le droit à l'information des organes de haute surveillance s'est développé de manière significative durant ces dernières décennies¹⁴.

Le professeur vient des critères déterminants pour l'exercice de la haute surveillance que sont la légalité, la régularité, l'efficacité, l'efficience et la rentabilité (art. 26 a. 3 LParl). Les organes de haute surveillance disposent de plusieurs types d'instruments. Il y a en premier lieu les rapports sur la gestion, sur lesquels le gouvernement prend position, et qui font l'objet d'une présentation et d'un débat. Des recommandations (ou observations) peuvent être adressées aux autorités concernées. Ces autorités informent l'organe de surveillance qui en est l'auteur de la suite qui a été donnée à la recommandation (art. 158 LParl). Dans ce contexte, une recommandation n'a pas d'effet juridique contraignant, mais constitue plutôt une pression politique. Elle peut aussi être considérée comme de la co-gestion, un sujet délicat, car elle peut ensuite impliquer la responsabilité du parlement pour des actions ou omissions du gouvernement, notamment si ce dernier a pris des mesures qui s'avèrent insatisfaisantes sur la base d'une recommandation. Il y a enfin les objets parlementaires que sont les postulats (art. 123 LParl), les motions (art. 120 LParl) et les initiatives parlementaires (art. 107 LParl), à regret selon le Prof. Müller pour ce dernier objet. En effet, selon lui, il raccourcit le processus législatif et rend l'élaboration soignée et méthodique d'une loi plus difficile, notamment parce que la phase de l'élaboration d'un concept normatif manque¹⁵.

Le Prof. Müller estime que dans le cadre institutionnel suisse, la haute surveillance

¹³ Ce passage est librement inspiré et traduit de l'article « Oberaufsicht : Strategien statt Gesetze : Eine Praxisbetrachtung der parlamentarischen Kontrolle » de ce même numéro, rédigé par le Dr. iur. Moritz von Wyss.

¹⁴ Ce chapitre est librement inspiré et traduit de l'article « Parlamentarische Oberaufsicht im Bund » de ce même numéro, rédigé par le Prof. Georg Müller, de l'Université de Zurich.

¹⁵ Ce chapitre est librement inspiré et traduit de l'article « Parlamentarische Oberaufsicht im Bund » de ce même numéro, rédigé par le Prof. Georg Müller, de l'Université de Zurich.

joue en quelque sorte un rôle « d'opposition » à l'instar des droits populaires que sont l'initiative et le référendum. En effet, le Conseil fédéral ne pouvant pas être destitué pendant la durée de son mandat, la haute surveillance parlementaire est jusqu'à un certain degré, un instrument de confiance ou de manifestation de méfiance à l'encontre du Conseil fédéral. Mais contrairement à l'exercice des droits populaires, qui sont ponctuels, il relève que la haute surveillance est un processus continu d'expression de la confiance ou de la méfiance. Cette forme d'opposition parlementaire revêt un avantage considérable par rapport à l'opposition telle qu'on la connaît dans des systèmes politiques parlementaires où elle n'est pas intégrée au gouvernement : elle n'est pas liée à une vue partisane en opposition politique avec le gouvernement. Elle n'a par conséquent pas besoin d'être toujours critique et négative. Elle peut aussi servir à une évaluation positive du travail du Conseil fédéral et de son administration. Il s'agit donc d'un outil du parlement qui doit être utilisé avec mesure et intelligence, afin qu'il ne perde pas son efficacité¹⁶.

Les interventions des représentants des cantons ont également laissé apparaître que la haute surveillance implique la nécessité d'établir des pratiques à l'avenir, notamment pour les services délégués à des établissements autonomes ou à des entreprises.

Enfin, l'élaboration d'un concept de « promotion », avec des objectifs politiques pour la législature, rendrait aussi la qualité de membre d'une commission de surveillance plus attractive¹⁷.

¹⁶ Ce chapitre est librement inspiré et traduit de l'article « *Parlamentarische Oberaufsicht im Bund* » de ce même numéro, rédigé par le Prof. Georg Müller, de l'Université de Zurich.

¹⁷ Ce passage est librement inspiré et traduit de l'article « *Oberaufsicht : Strategien statt Gesetze : Eine Praxisbetrachtung der parlamentarischen Kontrolle* » de ce même numéro, rédigé par le Dr. iur. Moritz von Wyss.

6. Conclusion

En conclusion de ces propos, quelques éléments clés sont à retenir.

Ainsi, la qualité des normes est un défi essentiel pour un parlement. En effet, plus la qualité des normes est élevée, meilleurs seront les effets de son application. Développer le « sens » du parlement pour la « qualité de la légalisation » représente donc un défi particulier, afin de produire et d'adopter une bonne législation, cohérente et limitée à l'essentiel.

Ensuite, renforcer les compétences du parlement par la généralisation des commissions thématiques ou permanentes est également une perspective intéressante.

Ce point soulève la question des compétences des services parlementaires, dont le personnel doit notamment pouvoir faire face aux exigences du processus législatif et couvrir les domaines des commissions thématiques. Dans cette perspective, la nécessité d'assurer la formation et la formation continue du personnel a été soulignée.

Concernant le second thème, l'on peut retenir comme point essentiel que la haute surveillance est le moyen de rendre la responsabilité politique du gouvernement visible et d'encourager la confiance dans l'administration.

De plus, il n'y a pas de haute surveillance sans surveillance, dans le sens que la surveillance du parlement ne peut aller plus loin que la surveillance du gouvernement.

Et enfin, les services délégués à des établissements autonomes ou à des entreprises représentent un défi en matière de haute surveillance. Des pratiques et des législations spécifiques devront voir le jour le cas échéant. ●



Gute Gesetzgebung: Wie können Ratsmitglieder und Parlamentsdienste dazu beitragen?¹

Dr. iur. Christoph Lanz
LL.M., ehem. Generalsekretär der
Schweizerischen Bundesversammlung
Lehrbeauftragter an der Universität Bern

von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen.»

1. Abnehmende Qualität der Gesetzgebung?

In der jüngeren Literatur stellen einige Autoren eine Tendenz zu abnehmender Qualität der Gesetzgebung fest (vgl. Alain Griffel [Hrsg.], *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, Bern 2014, mit zahlreichen Beiträgen). Sie kritisieren insbesondere das Parlament, das z.B. im Strafrecht zu einer «Instant-Gesetzgebung» übergegangen sei und ohne Konzept Rechtssätze erlasse, die dann bei der Anwendung Schwierigkeiten zur Folge haben. Als Ursache wird u.a. das Recht der Kommissionen und besonders einzelner Ratsmitglieder genannt, Änderungsanträge zu den Entwürfen des Bundesrates zu stellen. Beklagt wird auch, dass die Rechtssetzung im Bundesparlament vermehrt auf parlamentarische Initiativen zurückgeht. Alain Griffel sagt, es sei «nicht die Kernkompetenz von Parlamentariern, Gesetzeskonzepte und Gesetzesentwürfe zu redigieren» («Instant-Gesetzgebung ist kein gutes Rezept» in: plädoyer 1/15, S. 8). Ähnlich äussern sich auch Georg Müller und Felix Uhlmann in ihrem Lehrbuch «Elemente einer Rechtsetzungslehre» (3. Aufl. 2013, N 400): «Gesetzgebung ist keine originär-kreative Aufgabe des Parlaments, sondern eine Kontrolle der

2. Gesetzgebung ist eine Form von Politik und das Parlament ist kein blosses Kontrollorgan

Gesetzgebung war immer und ist auch heute ein politischer Prozess. «Gesetzgebung als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln», so lautet der Titel des Beitrags von Markus Notter im oben genannten von Alain Griffel herausgegebenen Buch. Gesetzgebung ist eine Form von Politik. Das Parlament wird sich niemals und zu Recht nicht darauf beschränken, lediglich Grundsatzentscheide zu treffen und Entwürfe des Bundesrates *tel quel* anzunehmen oder aber, wenn sie ihm nicht passen, mit Aufträgen zurückzuweisen. Das Antragsrecht auch in der Detailberatung eines Gesetzes und das Recht der parlamentarischen Initiative wird bestehen bleiben. Das Parlament ist nicht ein blosses Kontrollorgan. Die Initiative zur Gesetzgebung und die Gestaltung gesetzgeberischer Vorlagen gehören wesentlich zur verfassungsmässigen Aufgabe des Parlaments. Diese Meinung vertritt auch Luzius Mader (im oben zitierten Gespräch mit Alain Griffel, plädoyer 1/15, S. 9). Er bezweifelt zudem, ob es wirklich ein Trend zu schlechter Gesetzgebung gibt. Christine Guy-Ecabert und Alexandre Flückiger weisen in einem kürzlichen Artikel darauf hin, dass es seit der Antike immer wieder Stimmen gab, die eine Tendenz zu schlechter Gesetzgebung konstatierten und dass man nicht von einem goldenen Zeitalter der Gesetzgebung

¹ Gekürzte und bearbeitete Fassung des Referats «Gesetzgebung auf Bundesebene und Rolle der Parlamentsdienste», gehalten an der Weiterbildungstagung «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis», Kongresshaus Zürich, 13. November 2015.

sprechen könne (La bonne loi ou le paradis perdu, in: LeGes 2015/1, S. 21 ff).

3. Warum wird die Qualität der Gesetzgebung vermehrt diskutiert?

Die Komplexität der zu regelnden Materien und die Geschwindigkeit gesellschaftlicher Veränderungen sind in den letzten Jahrzehnten gewachsen – denken wir nur an die internationalen Verflechtungen. Das sind Faktoren, welche die Gesetzgebung anspruchsvoller machen. Es ist auch offensichtlich, dass die politischen Differenzen in der Bundespolitik deutlicher hervortreten. Ein Indiz dafür sind die zahlreichen eingereichten und auch häufiger als früher angenommenen Volksinitiativen. Im parlamentarischen Verfahren stellen wir z.B. fest, dass die Differenzen zwischen den beiden Räten vermehrt erst durch eine Einigungskonferenz bereinigt werden können und dass Gesetzesvorlagen zwar immer noch selten, aber doch häufiger als früher in der Gesamt- oder Schlussabstimmung abgelehnt werden (vgl. dazu die Statistiken auf der Webseite des Parlaments: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf>; https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Das%20Parlament%20in%20Zahlen_d_07.12.2015.pdf#search=Gescheiterte%20Vorlagen). Wir müssen davon ausgehen, dass diese Entwicklung weitergehen wird. Auch in den nächsten Jahren werden im Nationalrat und Ständerat zahlreiche Rechtsetzungsprojekte initiiert und die Entwürfe des Bundesrates werden in den parlamentarischen Kommissionen und auch im Plenum des Nationalrates und des Ständerates häufig abgeändert werden.

4. Das Parlament muss sich das Ziel setzen, möglichst gute Gesetzgebung zu schaffen. Was ist darunter zu verstehen?

Es ist nicht einfach, Kriterien guter Gesetzgebung zu formulieren, auch wenn wir uns hier auf formale Gesichtspunkte beschränken. Es gibt keinen anerkannten Begriff des guten Gesetzes. Immerhin lassen sich aus der Rechtssetzungslehre einige Anhaltspunkte gewinnen (vgl. dazu das oben zitierte Werk von Georg Müller und Felix Uhlmann). Gesetzgebung soll zu Rechtssicherheit führen. Das bedeutet, dass die Gesetzgebung möglichst klare Antworten auf offene Fragen gibt, dass sie verständlich, widerspruchsfrei und praktikabel ist. Indizien für gute Gesetzgebung sind ihre Wirksamkeit sowie ihre Akzeptanz (vgl. zum letzten auch Jörg Paul Müller, Gute Gesetzgebung in der Demokratie – Chancen und Klippen, in: Alain Griffel [Hrsg.], Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014, S. 78).

5. Welchen Beitrag können die Ratsmitglieder und die Parlamentsdienste zu einer möglichst guten Gesetzgebung leisten?

Beginnen wir bei der Information. Ratsmitglieder, die eine Motion oder eine parlamentarische Initiative einreichen wollen, sind eingeladen, sich vorher die nötigen Informationen zu beschaffen. Dazu gehört sicher eine summarische Analyse des geltenden Rechts und der Praxis. Falls das angestrebte Ziel mit einer konsequenten Durchsetzung des geltenden Rechts erreicht werden kann, soll keine Gesetzesänderung, sondern eine Praxisänderung, allenfalls die Änderung einer bundesrätlichen Verordnung verlangt werden. Dazu kann zwar nicht eine parlamentarische

Initiative, wohl aber eine Motion eingereicht werden. Denn Motionen können sich auch auf Massnahmen beziehen, die in der Kompetenz des Bundesrates liegen (ParlG Art. 120). Ratsmitglieder haben verschiedene Informationsquellen. Häufig erhalten sie von Verbänden, Kantonen oder von anderer Seite Informationen. Die Parlamentsdienste, vorab die Parlamentsbibliothek (früher: Dokumentationsdienst), stehen ebenfalls zur Verfügung. Sie sollen auf Anfrage möglichst konzip, aber vollständig über das geltende Recht informieren, sowie über bereits anderweitig laufende Rechtssetzungsverfahren in der gleichen Sache. Dazu gehören auch Hinweise auf Praxis und Literatur. Ratssekretärinnen und Ratssekretäre werden gelegentlich gefragt, welches parlamentarische Instrument verwendet werden soll. Da geht es darum, das Anliegen des Ratsmitglieds präzise zu verstehen und die Vor- und Nachteile der möglichen Instrumente zu erklären. Ist der Vorstoss oder die parlamentarische Initiative eingereicht, prüfen die Parlamentsdienste im Auftrag des Ratspräsidiums die formale Rechtmässigkeit (Art. 23 GRN; Art. 19 GRS). Aus meiner langen Erfahrung als Sekretär des Ständerates und als Generalsekretär der Bundesversammlung kann ich sagen, dass das Präsidium kaum je einen Vorstoss zurückweisen musste. Häufig ist es aber vorgekommen, dass ein Ratsmitglied seinen Vorstoss oder seine Initiative abänderte, nachdem es auf Verfahrensprobleme oder formale Mängel aufmerksam gemacht worden war.

Auch während der Kommissionsberatungen können sich Ratsmitglieder und Parlamentsdienste für gute Gesetzgebung einsetzen. Das beginnt bei der Dokumentation, die für jedes Geschäft und jede Sitzung erstellt wird. Die Kommissionssekretariate stellen die wesentlichen Unterlagen zusammen, und dazu gehören natürlich die einschlägigen rechtlichen Grundlagen. Bei Anträgen von Kommissionsmitgliedern erkennen die Kommissionssekretariate gele-

gentlich formale oder auch inhaltliche Mängel – Letztere nicht selten, wenn die Übersetzer Schwierigkeiten haben, den Text zu übersetzen. Dann besteht die Möglichkeit, im Gespräch mit der Urheberin oder dem Urheber die Formulierung zu klären und zu verbessern. Auch die beigezogene Verwaltung hat hier eine wichtige Aufgabe, denn häufig braucht es konkreten Sachverstand und detaillierte Kenntnis der Materie, um Schwachstellen zu erkennen und angemessene Änderungsvorschläge zu machen. Ich möchte hier ein häufiges Missverständnis über das Verfahren der parlamentarischen Initiative klären. Obwohl der Erlassungswurf in der Kommission formuliert wird, ist es üblich, dass die zuständige Verwaltung beigezogen wird und dass Fachleute der Verwaltung an den Kommissionssitzungen teilnehmen. Sie können und sollen dort dazu beitragen, dass die Kommission auf Schwachstellen des vorgeschlagenen Textes aufmerksam wird und Verbesserungen beschliessen kann. Über die Arbeitsteilung zwischen dem Kommissionssekretariat und der beigezogenen Verwaltung orientiert der sog. «Commguide», der Leitfaden der Parlamentsdienste für Kommissionssekretariate (nicht öffentlich publiziert), sowie Modul C des Gesetzgebungsleitfadens des Bundesamtes für Justiz (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/module-d.pdf>).

Was für die Kommissionsphase gesagt wurde, gilt in vermindertem Mass für die Plenumsberatungen. Hier prüfen die Ratssekretariate die Einzelanträge, oft mit Unterstützung des betroffenen Kommissionssekretariates. Wenn Einzelanträge sehr kurzfristig eingereicht werden, ist die sorgfältige Prüfung allerdings erschwert. Die Berichterstattenden der Kommission beurteilen auf Grund der Kommissionsberatungen, ob Einzelanträge in den Erlass passen oder nicht. Sie können zwar bei der Beratung im Plenum keine Kommissionsmeinung vertreten, wenn über den be-

treffenden Einzelantrag in der Kommission nicht diskutiert und abgestimmt wurde, aber sie können auf inhaltliche und formale Mängel oder Vorteile hinweisen.

Zuletzt möchte ich auf die Arbeit der Redaktionskommission eingehen. Sie besteht im Bundesparlament aus Ratsmitgliedern aller drei Amtssprachen. Sie überprüft den Wortlaut der Erlasse und legt die endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest. Sie sorgt dafür, dass die Texte verständlich und knapp formuliert sind und dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen (Art. 57 ParlG). Die Mitarbeitenden des Sekretariates bereiten die Sitzungen der Redaktionskommission vor. Sie arbeiten mit den jeweiligen Gesetzesredaktoren aus der Bundesverwaltung, mit der Bundeskanzlei und mit den Kommissionssekretariaten zusammen. Da geht es um einen minutiösen Vergleich der verwendeten Begriffe im neu zu schaffenden mit dem geltenden Recht und die nicht immer einfache Frage, ob die Übersetzungen der Texte den gleichen, von der vorberatenden Kommission gewollten Sinn ergeben. Die Redaktionskommission kann den Räten Anträge stellen. Bei materiellen Lücken, Unklarheiten und Widersprüchen benachrichtigt sie die vorberatenden Kommissionen oder das Ratspräsidium.

Eine besondere Herausforderung für die Kommissionssekretariate, den Rechtsdienst der Parlamentsdienste und die Mitarbeitenden des Sekretariates der Redaktionskommission sowie für die zuständige Verwaltung ist die zeitliche und inhaltliche Koordination von verschiedenen Gesetzgebungsprojekten, die gleiche Erlasse betreffen. Zur guten Gesetzgebung gehört natürlich, dass im Interesse der Rechtssicherheit keine Widersprüche entstehen.

6. Zusammenfassung

Gute Gesetzgebung ist anspruchsvoll. Es ist wichtig, dass sich die Ratsmitglieder und die parlamentarischen Kommissi-

onen um gute Gesetzgebung bemühen. Dazu sollten sie die Informationsmittel ausschöpfen und Fachleute aus den Parlamentsdiensten, der Verwaltung oder auch Experten beziehen. Die Redaktionskommission kommt erst gegen das Ende des Rechtsetzungsprozesses zum Zug und kann nicht ein ganzes Gesetz umschreiben. Es braucht also die Sensibilität der Rats- und Kommissionsmitglieder für inhaltliche und formale Belange. Die Parlamentsdienste spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Sie sind für das Management des Gesetzgebungsprozesses verantwortlich, aber auch zuständig für die Beratung von Rats- und Kommissionspräsidien sowie einzelner Ratsmitglieder. Verfahrensfragen lassen sich meistens nicht beurteilen ohne gewisse inhaltliche Kenntnisse einer Vorlage. Deshalb braucht es auch eine unkomplizierte Zusammenarbeit mit den Mitarbeitenden der Verwaltung. ●



Gesetzgebung im Kanton Bern – Rolle der Parlamentsdienste¹

Christina Bundi
lic. iur., Rechtsanwältin, Stv. Leiterin
Parlamentsdienste Kanton Bern

1. Grundsätzliches

Die Gesetzgebung gehört auch im Kanton Bern zu einer der wichtigsten Funktionen des Grossen Rates, so wie z.B. auch das Budgetrecht oder die Oberaufsicht des Parlaments. Im Kanton Bern erlässt der Grosse Rat *Gesetze² und Dekrete³* (Art. 74 Abs. 1 KV-BE). *Selbstverständlich sind auch alle Verfassungsänderungen* vom Grossen Rat zu beraten (Art. 79 Abs. 1 Bst. a i.V. mit Art. 61 ff. KV-BE). Zudem genehmigt der Grosse Rat alle *internationalen* Verträge sowie diejenigen *interkantonalen* Verträge, welche nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen (Art. 74 Abs. 2

KV-BE und Art. 88 Abs. 4 KV-BE). Vorbehalten sind bei alledem die Rechte des Volkes, d.h. die Zustimmung der Stimmberechtigten bei allfälligen Volksabstimmungen. Diese Rechtslage dürfte in anderen Kantonen im Grundsatz gleich sein. Allerdings räumen einige Kantone sowie der Bund der Regierung insbesondere bei internationalen Verträgen mehr Kompetenzen ein.

2. Einleitung Gesetzgebungsverfahren

Ein Gesetzgebungsverfahren⁴ kann vom Volk initiiert werden. Der Kanton Bern kennt – wie für die Kantone, nicht aber den Bund, typisch – sowohl die Verfassungs- als auch die Gesetzesinitiative. Zudem sind bis zu einem gewissen Grade auch internationale/-kantonale Verträge der Volksinitiative zugänglich (vgl. zum genauen Anwendungsbereich der Volksinitiative: Art. 58 Abs. 1 KV-BE).

Bei Volksinitiativen, welche als «Antrag vom Volk ans Volk» gelten und deshalb textuell nicht abgeändert werden können, besteht für den Grossen Rat die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen (Art. 60 Abs. 1 KV-BE). Ein Gegenvorschlag kann dem Grossen Rat von Seiten des Regierungsrates, einer Kommission oder aus der Ratsmitte beantragt werden (Art. 113 GO-BE).

Ein Gesetzgebungsverfahren kann auch vom *Parlament* ausgehen.

- In der Praxis wird ein solches Verfahren oft durch eine vom Grossen Rat überwiesene

¹ Der vorliegende Beitrag gründet auf einem Referat mit gleichnamigem Titel vom 13.11.2015 in Zürich im Rahmen der Tagung SGP/IRP-HSG zum Thema «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Gesetzgebung und Oberaufsicht: Wer macht was und warum?».

² Zum Gesetzesbegriff im Kanton Bern: Als Gesetz im formellen Sinn versteht die bernische Verfassung Erlasse des Grossen Rates, welche Rechtssätze verankern und dem fakultativen Referendum unterstehen. In der Form des Gesetzes sind alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts zu erlassen (Art. 69 Abs. 4 KV-BE). Dazu gehören Bestimmungen, für welche die KV ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie Bestimmungen über

a) die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen,
b) den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe,
c) Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen,
d) die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden,
e) die Anhandnahme einer neuen dauernden Aufgabe.

³ Dekrete sind Verordnungen des Parlaments.

⁴ Wenn nachfolgend von «Gesetzgebungsverfahren» oder «Gesetzesentwurf» gesprochen wird, ist dies der besseren Lesbarkeit halber in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst insbesondere auch Verfahren auf Änderung der Kantonsverfassung.

sene Motion ausgelöst. Im Kanton Bern kann mit der Motion der Regierungsrat verbindlich beauftragt werden, ein Gesetz auszuarbeiten (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 KV-BE, Art. 63 Abs. 1 und 2 GRG-BE).

- Daneben können Ratsmitglieder auch direkt ein Gesetzgebungsverfahren anzustossen versuchen, konkret mit einer parlamentarischen Initiative (vgl. unten, Ziff. 4).

Parlamentarische Vorstösse und parlamentarische Initiativen können im Übrigen nicht nur Ratsmitglieder einreichen, sondern auch Kommissionen und Fraktionen (Art. 61 Abs. 1 GRG-BE). Sie sind auch im Rat antragsberechtigt (Art. 92 GO-BE).⁵

Auch der *Regierungsrat* kann ein Gesetzgebungsverfahren initiieren, auch ohne Auftrag des Grossen Rates. Denn der Regierungsrat hat von Verfassungen wegen ein allgemeines und umfassendes Antragsrecht an den Grossen Rat (Art. 83 Abs. 1 KV-BE). Von dieser Möglichkeit macht der Regierungsrat in der Praxis immer wieder Gebrauch.⁶

In den allermeisten Fällen stammt ein dem Grossen Rat unterbreiteter Gesetzesentwurf vom Regierungsrat, regelmässig ausgelöst durch einen Auftrag (Motion) des Parlaments.

3. Verfahren im Parlament

Nach Überweisung eines Gesetzesentwurfs an den Grossen Rat erfolgt die Vor-

beratung in einer *Kommission*.⁷ An den Kommissionssitzungen nimmt auch das fachlich zuständige Regierungsmitglied teil (vgl. Art. 64 GO-BE).

Der *Grosse Rat* berät Gesetzesentwürfe anhand diverser Unterlagen. Ausgangspunkt ist ein Dokument, welches die Änderungsvorlage mit den Anträgen von Regierungsrat und vorberatender Kommission ausweist.⁸ Ein zweites Dokument listet alle Anträge auf. Der Grosse Rat verfügt selbstverständlich auch noch über den Vortrag (Botschaft) zur Erlassänderung sowie allenfalls weitere Unterlagen (z.B. Expertisen). Die Beratung im Grossen Rat verläuft grundsätzlich wie bei anderen Beratungsgegenständen auch (Eintreten,⁹ Detailberatung, Gesamt- und/oder Schlussabstimmung,¹⁰ evtl. vorher noch Rückweisung oder Rückkommen). Beratungen zu Erlassen erfolgen in der Regel in *freier Debatte*, d.h., das Recht zur Wortmeldung steht allen Ratsmitgliedern zu, und die Redezeit beträgt grundsätzlich 5 bzw. 3 Minuten (Art. 85 und 87 GO-BE).¹¹

⁷ «Vorberatung» bedeutet, dass die Kommission einen Gesetzesentwurf auch materiell zu prüfen hat, selbst wenn sie dem Grossen Rat dann Nichteintreten auf die Vorlage beantragt (vgl. zur Vorberatungspflicht: Art. 25 GRG, Art. 82 GO). Denn sollte der Grosse Rat einem solchen Nichteintretensantrag nicht folgen, könnte sonst die Kommission im Rat zur Vorlage gar nicht materiell Stellung nehmen (vgl. Beratungen im Grossen Rat zum Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds [Tagblatt 2015, S. 1147 ff.]).

⁸ Während bislang die Anträge von Regierungsrat und Kommission in einer einzigen Spalte und allfällige Differenzen *untereinander* aufgeführt wurden, werden die Anträge der besseren Lesbarkeit halber künftig in separaten Spalten, *nebeneinander*, dargestellt.

⁹ Eintreten ist allerdings obligatorisch bei Geschäften, deren Behandlung die Verfassung oder ein Gesetz vorschreibt (Art. 94 Abs. 4 GO-BE).

¹⁰ Vgl. zum Unterschied: Artikel 99 GO-BE.

¹¹ Eine *organisierte Debatte* ist möglich, z.B. für Eintretensdebatten (Art. 88 GO-BE). Bei einer organisierten Debatte ist die Gesamtredezeit beschränkt; sie wird vom Grossratspräsidenten angemessen auf die Sprechenden aufgeteilt. Der Kreis der Sprechenden ist ebenfalls beschränkt (nicht: Einzelsprechende und Sprecher/in Kommissionsminderheit). Eine *reduzierte Debatte* ist ebenfalls möglich, z.B. wenn

⁵ Kommissions-Motionen gibt es in der Praxis immer wieder (vgl. z.B. Motion 201-2015 der Justizkommission [JuKo] betr. Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes / Motion 279-2014 der Gesundheits- und Sozialkommission [GSoK] betr. einer Standesinitiative zur Evaluation von KVG-widrigen Wettbewerbsverzerrungen).

⁶ Vgl. z.B. Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds (vom Grossen Rat angenommen; vgl. 2015.RRGR.420) oder Gesetzesänderung über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen (vom Grossen Rat abgelehnt; vgl. 2013.RRGR.0926).

Der Berichterstatter der Kommission und das Regierungsmitglied können länger reden, sind aber dennoch gehalten, sich «kurz» zu fassen (Art. 87 Abs. 2 GO-BE).

Eine Spezialität der Kantone ist, dass Beratungsgegenstände vom Parlament mitunter mehrmals beraten werden. Im Kanton Bern sind Änderungen der Kantonsverfassung immer – und Gesetze in der Regel – *zwei Mal zu lesen*; bei Gesetzen kann der Grosse Rat beschliessen, auf die Durchführung der zweiten Lesung zu verzichten (Art. 75 GRG-BE). Die zweimalige Beratung soll – was auf Bundesebene durch das Zweikammersystem gewährleistet wird – die gründliche Beratung einer Vorlage sicherstellen und das Risiko von «Spontanentscheiden» mindern. Bis zur zweiten Lesung bleibt insbesondere Zeit, allfällige noch offene Fragen zu klären und überhaupt die Vorlage nötigenfalls noch anzupassen (vgl. zum Ganzen auch BGE 133 I 178). Bevor der Grosse Rat einen Gesetzesentwurf in zweiter Lesung berät, haben sich der Regierungsrat und die vorberatende Kommission nochmals damit auseinandergesetzt.

Trotz zweimaliger Lesung können «*Spontanentscheide*» nicht ausgeschlossen werden: Früher enthielt die Grossratsgesetzgebung die Bestimmung, dass Anträge zu Verfassungs- und Gesetzesartikel spätestens bei der ersten Lesung zu stellen waren (Art. 83 Abs. 3 a-GO). Da diese Bestimmung in der Praxis oft nicht eingehalten wurde, wurde diese Vorgabe aufgegeben und dürfen seit der letzten Parlamentsrechtsrevision Anträge ausnahmsweise auch noch später, d.h. bis zur zweiten Lesung, gestellt werden (Art. 92 Abs. 5 GO). Die neue Regelung ist problematisch, da für die Sitzungsleitung keine klare Handhabe

die Vorlage unbestritten ist (Art. 89 GO-BE). Bei einer reduzierten Debatte ist der Kreis der Sprechenden ebenfalls beschränkt (nicht: Einzelsprechende). Zudem ist die Redezeit verkürzt (auf grundsätzlich 2 Minuten/Sprechenden).

mehr besteht, entsprechende Anträge zurückzuweisen. Darunter kann nicht nur die Qualität der Gesetzgebung leiden, sondern es besteht auch die Gefahr «politischer Überraschungscoups». So späte Anträge können jedenfalls durch die vorberatende Kommission und in den Fraktionen kaum mehr seriös beraten werden und sind einer vertieften Meinungsbildung abträglich.

Im Zusammenhang mit Gesetzesvorlagen sei noch erwähnt, dass der Kanton Bern über eine *Redaktionskommission* verfügt, welche in Zusammenarbeit mit den Direktionen und der Staatskanzlei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen in sprachlicher und systematischer, nicht aber in materieller Hinsicht überprüft¹² (auf Verlangen des Grossen Rates oder einer Kommission ausnahmsweise auch Dekrete [Art. 99 Abs. 1 GRG-BE]). Die Redaktionskommission besteht aus 9 Mitgliedern. 2 Mitglieder sind Grossratsmitglieder; die übrigen Mitglieder sind Sprachen- oder Rechtsspezialisten von Verwaltung, Justiz und Universität. Sie werden vom Büro des Grossen Rates gewählt. Bei der Redaktionskommission handelt es sich nicht um ein Organ des Grossen Rates (vgl. Art. 19 GRG-BE). So prüft die Redaktionskommission die Erlasse namentlich auch schon vor der Antragstellung des Regierungsrates an den Grossen Rat (und dann nochmals nach der ersten Lesung). Was schliesslich noch die Mitwirkung des Volkes angeht, unterliegen Verfassungsänderungen dem obligatorischen und Gesetzesänderungen dem fakultativen Referendum (Art. 61 und 62 KV-BE).¹³

¹² Änderungsvorschläge meldet sie der vorberatenden Kommission. Hingegen verfügt sie über kein direktes Antragsrecht an den Grossen Rat (Art. 99 Abs. 2 GRG). Praxisgemäss übernimmt aber eines der Ratsmitglieder, das auch der Redaktionskommission angehört, Änderungsvorschläge der Redaktionskommission als eigene Anträge, wenn dies notwendig ist.

¹³ Auf die Spezialfälle Gegenvorschlag, Eventualantrag und Volksvorschlag wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen (vgl. dazu im Detail die Art. 60,

4. Insbesondere parlamentarische Initiative

Wie erwähnt, können Parlamentsmitglieder und damit auch Kommissionen und Fraktionen parlamentarische Initiativen einreichen (Art. 82 Abs. 3 KV-BE, Art. 61 Abs. 1 GRG-BE). Es ist dies das Gesetzgebungsverfahren, das von Beginn weg fest in der Hand des Parlaments liegt.

a) Statistik

Parlamentarische Initiativen gibt es im Kanton Bern eher selten. In den letzten 10 Jahren wurden 8 parlamentarische Initiativen eingereicht. 5 von diesen unterstützte der Grosse Rat vorläufig.¹⁴ In 2 Fällen folgte dann definitiv eine Erlassänderung (konkret eine Verfassungsänderung), 2 Fälle sind noch pendent.¹⁵

b) Gegenstand

Mit einer parlamentarischen Initiative kann im Kanton Bern der *Entwurf zu einem Erlass oder Beschluss des Grossen Rates* eingereicht werden (Art. 62 Abs. 1 GRG).¹⁶

Art. 63 Abs. 2 und Art. 63 Abs. 3 KV-BE / Art. 123–158 PRG-BE).

¹⁴ Vorläufig unterstützt wurden die parlamentarischen Initiativen: «Schuldenwachstumsbremse» (2005.RRGR.4097), «Schuldenwachstumsbremse» (2005.RRGR.4258), «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien» (2012.RRGR.685), «Änderung der Kantonsverfassung – Stärkung Parlament» (2013.RRGR.756), «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag» (2013.RRGR.757). Keine vorläufige Unterstützung erhielten im Grossen Rat die Initiativen: «Sofortige Umsetzung des Volkswillens zur Erhöhung der Kinderzulagen» (2007.RRGR.2296), «Aushebelung der Schuldenbremse wegen HRM2 muss verhindert werden» (2014.RRGR.991). Vor dem Entscheid des Grossen Rates zur vorläufigen Unterstützung zurückgezogen wurde die Initiative: «Anpassung des Polizeigesetzes zum Schutz der Kinder in Chatträumen» (2010.RRGR.1948).

¹⁵ Definitiv umgesetzt wurden die beiden parlamentarischen Initiativen zur Schulden(wachstums)bremse, noch nicht abgeschlossen sind die Verfahren zu den parlamentarischen Initiativen bezüglich Änderung der Kantonsverfassung aus dem Jahre 2013.

¹⁶ Üblich sind parlamentarische Initiativen zu einem Erlass. Es gab aber auch schon eine parlamen-

tarische Initiative muss im Kanton Bern zwingend in *ausgearbeiteter Form* erfolgen, was sehr hohe Anforderungen an die Ratsmitglieder stellt. Zudem sind parlamentarische Initiativen mit einer Begründung zu versehen (Art. 62 Abs. 2 GRG-BE, Art. 69 Abs. 1 GO-BE).

Die bernische Gesetzgebung kennt keine Vorgaben, wann der Weg über eine parlamentarische Initiative beschriftet werden darf oder soll.¹⁷ In der Praxis wurde im Kanton Bern der Weg via parlamentarische Initiative beispielsweise gewählt:

- wenn es um die *Stellung des Parlaments* ging (vgl. parl.lve 185-2014: Änderung der Kantonsverfassung zwecks Stärkung des Parlaments),
- wenn der *Regierungsrat trotz* verbindlichem Motionsauftrag dem Grossen Rat die verlangte Erlassänderung *nicht* unterbreitete (vgl. parl.lve 147-2012: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien),
- wenn der Weg der parlamentarischen Initiative als *zielgerichteter und zeitsparender* erschien, weil der Regierungsrat in einem Themenbereich trotz gegenteiliger Signale aus dem Parlament¹⁸ nicht tätig wurde (vgl. parl.lve 186-2014: Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag).

c) Ablauf, Verfahren

Nach der Einreichung ist eine parlamentarische Initiative im Kanton Bern *durch eine Kommission vorzubereiten*.¹⁹ Falls das

tarische Initiative zu einem Grossratsbeschluss (vgl. 186-2014: GRB betr. Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag).

¹⁷ Vgl. hingegen im Bund: Artikel 110 ParlG-Bund.

¹⁸ Vgl. Postulat 96/2011 (Vereinfachung von Variantenabstimmungen mit Stichfrage), Postulat 147/2011 (Überprüfung der Variantenabstimmungen mit Stichfrage), vgl. Tagblatt 2011, S. 758–764 sowie Tagblatt 2012, Beilage 7, S. 1–4.

¹⁹ Im Rahmen dieser Vorberatung kann die zuständige Kommission z.B. auch eine Stellungnahme des Regierungsrates einholen oder die Verwaltung anhö-

Ratsplenum in der Folge die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative beschliesst, muss sich die Kommission im Detail mit der parlamentarischen Initiative auseinandersetzen, d.h., das entsprechende Geschäft für den Grossen Rat vorbereiten (Art. 70 Abs. 1 und 2 GO). Dabei kann die Kommission dem Grossen Rat beantragen:

- den eingereichten Erlasstext telquel anzunehmen,
- einen geänderten Erlasstext bzw. einen eigenen Kommissionsentwurf anzunehmen (und den eingereichten Text abzulehnen) oder
- den eingereichten Erlasstext abzulehnen oder erst gar nicht mehr auf das Geschäft einzutreten.

Die Kommission hat zudem vorgängig über ihr Ergebnis ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (Art. 70 Abs. 3 GO-BE)²⁰ sowie auch die sonst üblichen Gesetzgebungsschritte zu absolvieren (z.B. Antragstellung an Grossen Rat einschliesslich Vortrag²¹). Die Qualitätsanforderungen an den «grossrätlichen» Gesetzesentwurf und den Vortrag sind die gleichen wie bei Regierungsrätlichen Vorlagen. Die Antragstel-

ren (vgl. parl. lve. 198–2014 «Aushebelung der Schuldenbremse wegen HRM2 muss verhindert werden»). Bis zur Parlamentsrechtsrevision (31.5.2014) wurden parlamentarische Initiativen ohne Vorberatung/Vorprüfung dem Ratsplenum direkt zum Entscheid betreffend vorläufiger Unterstützung unterbreitet.

²⁰ In diesem Rahmen kann sich auch der Regierungsrat vernehmen lassen, zuweilen wird er auch schon vorgängig konsultiert.

²¹ Der Vortrag hat darüber zu informieren, welche politischen Ziele die Vorlage verfolgt und welche Probleme damit gelöst werden sollen. Er kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Zu erläutern sind insbesondere folgende Punkte: a) Ausgangslage und Handlungsbedarf, b) Darstellung des Vorhabens, c) vorgeschlagene oder geprüfte Alternativen, d) rechtliche Aspekte, e) Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und zu weiteren wichtigen Planungen, f–i) finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen sowie Auswirkungen auf die Gemeinden und die Volkswirtschaft (vgl. Art. 67 GO-BE).

lung an den Grossen Rat hat schliesslich spätestens zwei Jahre nach Einreichung der parlamentarischen Initiative zu erfolgen, was eine sehr kurze Frist darstellt; immerhin kann die Frist um zwei Jahre verlängert werden (Art. 67 Abs. 2 GRG-BE).

5. Mitwirkung auf Gesetzgebung im Bund

Nachfolgend noch einige Hinweise, wie es sich im Kanton Bern mit Standesinitiativen und Vernehmlassungen an den Bund verhält, d.h. mit den «Gesetzgebungs-Mitwirkungsrechten» der Kantone im Bund:²²

a) Standesinitiativen an Bund

Die Bundesverfassung räumt jedem Kanton das Recht ein, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten (Art. 160 Abs. 1 BV). Konkret können die Kantone mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission der eidgenössischen Räte einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet (Art. 115 Abs. 1 ParlG-Bund).²³ Die Standesinitiative muss begründet werden, wobei die Begründung insbesondere die Zielsetzung des Erlasses enthalten muss (Art. 115 Abs. 2 ParlG-Bund).

Für die Einreichung einer Standesinitiative des Kantons Bern ist innerkantonal

²² Fürs Kantonsreferendum wird, der geringen praktischen Relevanz wegen, nur kurz darauf hingewiesen, dass innerkantonal der Grosse Rat zuständig ist, für den Kanton Bern beim Bund das Kantonsreferendum anzumelden (Art. 79 Abs. 1 Bst. b KV-BE, Art. 116 Abs. 1 GO-BE; Art. 67 ff. BPR-Bund). Das Kantonsreferendum kann im Grossen Rat via Motion oder parlamentarische Initiative angebehrert werden oder via Antrag des Regierungsrates auf einen Grossratsbeschluss (Art. 116 Abs. 2 GO-BE).

²³ Standesinitiativen unterliegen im Bund einer Vorprüfung. Dabei hört die Kommission des Erstrates eine Vertretung des Kantons an (Art. 116 Abs. 1 und 4 ParlG-Bund). Für den Kanton Bern erfolgt die Vertretung in der Regel durch die Urheberin oder den Urheber der Standesinitiative im Kanton, folglich in der Regel durch ein Grossratsmitglied [allenfalls in Begleitung einer Fachperson der Verwaltung] (vgl. Richtlinie Grosser Rat vom 5. 1. 2015, S. 69 f.).

der Grosse Rat zuständig (Art. 79 Abs. 1 Bst. b KV-BE). Eine Standesinitiative kann dabei durch eine Motion, eine parlamentarische Initiative oder einen Antrag des Regierungsrates zu einem entsprechenden Grossratsbeschluss verlangt werden.²⁴ Der Kanton Bern fordert sodann, dass der Vorschlag in Form eines *Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung* zu erfolgen hat und zu begründen ist (Art. 116 Abs. 3 Satz 2 GO-BE). Das stellt – wie bei parlamentarischen Initiativen, die im Kanton Bern auch nur in ausgearbeiteter Form einreichbar sind – wiederum sehr hohe Anforderungen an die Ratsmitglieder. Das Motiv des Gesetzgebers für die «Formstrenge» bei Standesinitiativen bestand darin, dass «eine Standesinitiative derart klar und präzise (sein soll), dass nicht später in Auslegungsfragen Probleme auftauchen und sich die Initiative letztlich als unwirksam bzw. nicht umsetzbar erweist».²⁵ Bernische Standesinitiativen sollten damit im Vergleich zu früher *sorgsamer und gezielter* eingesetzt und insgesamt *effektiver* werden.²⁶

b) Vernehmlassungen an Bund

Bei Vernehmlassungen an den Bund ist im Kanton Bern zwar der Regierungsrat befugt, solche zu verabschieden (Art. 90 Bst. e KV-BE), der *Grosse Rat kann aber dazu Stellung nehmen* (Art. 79 Abs. 1 Bst. c KV-BE). Gibt der Grosse Rat dem Regierungsrat

eine Stellungnahme ab, ist der *Regierungsrat daran gebunden* (Art. 90 Bst. e Satz 2 KV-BE). Stellungnahmen des Grossen Rates können der fakultativen Volksabstimmung unterliegen.²⁷

Allfällige Stellungnahmen des Grossen Rates an den Regierungsrat können via Motion oder parlamentarische Initiative erfolgen (Art. 117 Abs. 2 GO-BE). Die Ratsmitglieder werden regelmässig über die Vernehmlassungsverfahren des Bundes informiert, und die Kommissionssekretariate verfolgen die Bundesgesetzgebung ebenfalls aufmerksam.²⁸ Von der Möglichkeit zur Stellungnahme macht der Grosse Rat ab und zu Gebrauch.²⁹

6. Rolle der Parlamentsdienste

Welche Rolle kommt bei der Gesetzgebung im Kanton Bern nun den Parlamentsdiensten zu? Die *Parlamentsdienste haben zur Aufgabe, den Grossen Rat, seine Organe und die Ratsmitglieder bei der parlamentarischen Arbeit zu unterstützen* (Art. 91 Abs. 3 GRG-BE). Dazu gehören insbesondere die Führung der Kommissionssekretariate, die Beratung des Grossratspräsidiums im Rat und die Beratung der Ratsorgane und Ratsmitglieder in Verfahrens-, Rechts- und Sachfragen (vgl. Art. 91 Abs. 4 Bst. a–c GRG-BE).

²⁴ Vgl. z.B. Motion 189-2014 eines Ratsmitglieds: «Die zentrale Staatsaufgabe ‹Sicherheit› muss wieder ernst genommen werden.»

²⁵ Vgl. Vortrag vom 3. Dezember 2012 der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Grossen Rat zum Gesetz über den Grossen Rat und zur Geschäftsordnung des Grossen Rates (Tagblatt 2013, Beilage 2, S. 57, Erläuterungen zu Art. 116 GO).

²⁶ Der Kanton Bern reichte früher, als noch keine strenge Formvorgabe bestand, viel mehr Standesinitiativen ein als andere Kantone, so in den Jahren 2002–2012 namentlich 36 Standesinitiativen (demgegenüber: AG: 16, ZH: 13, VD: 12, FR: 7 [vgl. Motion 205/2012 «Wirkungsanalyse betreffend Standesinitiativen» bzw. Angaben Dienst für Aussenbeziehungen der Staatskanzlei vom 18.1.2013]).

²⁷ Sofern 70 Grossratsmitglieder das verlangen (Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV-BE, vgl. auch Walter Kälin/ Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Kommentar zu Art. 79 Bst. c KV, Ziff. 3b, S. 462).

²⁸ Die GO-BE regelt auch, wie in dringenden Fällen, z.B. wenn die Vernehmlassungsfrist abzulaufen droht, vorgegangen werden kann (z.B. Auftrag der Geschäftsleitung des Büros des Grossen Rates an eine Kommission, eine Stellungnahme auszuarbeiten, mit nachträglicher Orientierung des Grossen Rates [vgl. Art. 117 Abs. 4 Satz 2 und 3 GO-BE]).

²⁹ Vgl. z.B. Motion 122-2013 der Oberaufsichtskommission (heute GPK) zur Vernehmlassung des Kantons zum Nachrichtendienstgesetz des Bundes (NDG). Gefordert wurde, dass die bisherige kantonale Oberaufsicht im Nachrichtendienstbereich nicht eingeschränkt wird.

Da die bernischen Grossratsmitglieder ihr Mandat durchwegs als Nebentätigkeit («Milizamt») wahrnehmen, geht die Beratung der Ratsorgane und Ratsmitglieder durch die Parlamentsdienste relativ weit. Denn anders als im Bund verfügen die Grossratsmitglieder z.B. über keine Entschädigung zur Deckung allfälliger Personalkosten, d.h., die Grossratsmitglieder können anders als die Bundesparlamentarier kein Hilfspersonal anstellen, das sie unterstützen könnte. Auch die Fraktionssekretariate erhalten auf kantonaler Ebene viel geringere Fraktionsbeiträge, womit die Unterstützung der Ratsmitglieder durch die Fraktionssekretariate vergleichsweise bescheiden ausfallen muss.³⁰

Im Gesetzgebungsverfahren unterstützen die Parlamentsdienste zunächst einmal die einen Gesetzesentwurf *vorberatende Kommission* via das Kommissionssekretariat. Dieses unterzieht die der Kommission zugestellten Unterlagen einer «Plausibilitätsprüfung» und macht das Kommissionsmitglied, das sich am stärksten mit dem Geschäft befassen wird (z.B. Kommissionspräsident, Ausschussvorsitzender, Referent) – nötigenfalls unter Beizug des Rechtsdienstes des Grossen Rates³¹ – auf

allfällige Ungereimtheiten in einer Vorlage aufmerksam und verfasst auf Wunsch ein entsprechendes Papier für die Kommission.³² Das Kommissionssekretariat bereitet auch regelmässig Informationen auf, wie sich der Grosse Rat und die Kommission bisher zum Thema positioniert haben. Es ist auch für die Organisation und Durchführung der Kommissionssitzung zuständig und unterstützt das zuständige Kommissionsmitglied zusammen mit der für kantonale Medienmitteilungen zuständigen Verwaltungsstelle (KomBe) in der Folge beim Verfassen der Medienmitteilung zu den Beratungen der Kommission. Schliesslich bereitet das Kommissionssekretariat manchmal, d.h., wenn das zuständige Kommissionsmitglied es wünscht, eine Sprechnotiz für die Berichterstattung im Rat vor.³³

9.5.2008 betr. GRG- und GO-Änderung, Tagblatt 2008, Beilage 21, S. 6 ff.). Der Gesetzgeber sah letztlich aber zu Recht von einer solchen Fachstelle ab, weil eine solche nie im Stande wäre, die Erlassentwürfe des Regierungsrates in gleicher Qualität, z.B. gleich «tief», zu prüfen wie der Regierungsrat mit seinen ausgebauten Stäben und den zahlreichen Fachspezialisten. Immerhin führten die Erkenntnisse der PUK dazu, dass in der Folge der Beratungsauftrag des Ratssekretariats – d.h. der heutigen Parlamentsdienste – präzisiert wurde. Die Beratung auch der besonderen Kommissionen sollte wie schon jene der anderen Ratsorgane neu ausdrücklich durch das Ratssekretariat erfolgen (auch wenn die Verwaltung weiterhin noch die Sekretariate dieser Kommissionen führte). Im Nachgang dazu konnte 2010 für den Grossen Rat zudem erstmals ein Rechtsdienst geschaffen werden – bis dahin war das Ratssekretariat und mit ihm der Grosse Rat auf den Rechtsdienst der Staatskanzlei, d.h. der Verwaltung, angewiesen.

³² Vgl. dazu auch die erwähnte, vom Grossen Rat überwiesene «PUK-Motion» 189/2005 (Verbesserung der Möglichkeiten des Grossen Rates bei der Gesetzgebung), wonach «Fachpersonen aus dem Ratssekretariat [...] in Absprache mit dem Kommissionspräsidenten mögliche kritische Aspekte einer Vorlage ermitteln, bei der Verwaltung vorhandene Unterlagen sichten und deren Relevanz für die Kommissionsarbeit überprüfen sowie erste zusätzliche Abklärungen vornehmen [sollen]».

³³ Kommissionen werden durch die Parlamentsdienste somit umfassend, d.h. auch «inhaltlich», unterstützt, so z.B. auch, wenn eine Kommissionsmotion eingereicht werden soll (vgl. die Beispiele in den Fussnoten 5 und 29).

³⁰ Die Mitglieder der eidgenössischen Räte erhalten eine Jahresentschädigung von je 33'000 Franken als Beitrag zur Deckung der Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung ihres parlamentarischen Mandats dienen (Art. 3a des Parlamentsressourcengesetzes [SR 171.211]). Fraktionen der eidgenössischen Räte erhalten jährlich einen Grundbeitrag von 144'500 Franken und Beiträge pro Mitglied von je 26'800 Franken (Art. 10 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz [SR 171.211]). Im Kanton Bern erhalten Fraktionen auch Beiträge, es sind dies ein Grundbeitrag von 24'000 Franken pro Jahr und Beiträge pro Mitglied von je 3'500 Franken (Art. 131 GO-BE).

³¹ In diesem Zusammenhang der interessante Hinweis, dass im Rahmen der letzten Parlamentarischen Untersuchungskommission im Kanton Bern (PUK-BLVK) gefordert wurde, dass der Grosse Rat die ihm vom Regierungsrat unterbreiteten Vorlagen in aller Unabhängigkeit selbst soll prüfen können (M 189/2005). In diesem Zusammenhang wurde die Schaffung einer Fachstelle für Gesetzgebungsfragen geprüft (vgl. Vortrag Büro Grosse Rat vom

Besonders zu erwähnen ist sodann die Beratung des *Grossratspräsidiums* im Rat. Die Parlamentsdienste besprechen die Geschäfte der Session frühzeitig und während der Session laufend mit dem Grossratspräsidium vor, einschliesslich der eingegangenen Anträge, und bereiten zu allen Ratsgeschäften ein «Drehbuch» vor, welches den Ablauf der Beratungen mit allen Anträgen im Detail festhält.³⁴ Bei Gesetzesentwürfen enthält das Drehbuch beispielsweise auch exakte Hinweise, wenn Anträge gegeneinander ausgemehrt werden müssen (vgl. Art. 102 GO-BE).

Auch einzelne *Ratsmitglieder* werden auf Wunsch durch die Parlamentsdienste unterstützt, z.B. bezüglich des Ausformulierens von Änderungsanträgen, parlamentarischen Initiativen oder Standesinitiativen, welche Letztere im Kanton Bern ja sehr hohe Anforderungen an die Ratsmitglieder stellen. Zu betonen ist allerdings, dass sich die Unterstützung durch die Parlamentsdienste in diesen Fällen aufs Ausformulieren beschränkt. Die Parlamentsdienste entwerfen in keinem Fall selber Vorstösse oder dergleichen («Unterstützung bei parlamentarischer Arbeit Ja, bei politischer Tätigkeit Nein»)³⁵.

³⁴ Bei komplexeren Geschäften ziehen die Parlamentsdienste dabei stets das zuständige Kommissionsmitglied bei sowie nötigenfalls weitere Fachpersonen (z.B. aus Verwaltung/Rechtsdienst).

³⁵ Eine strikte Trennung der beiden Bereiche fällt indes nicht immer leicht. Anhand des Beispiels Volksinitiative wird versucht aufzuzeigen, welche Praxis die Parlamentsdienste verfolgen: Steht z.B. die Lancierung einer Volksinitiative zur Diskussion und werden die Parlamentsdienste von einem Ratsmitglied angefragt, einen Initiativtext vor Einreichung der Initiative zu prüfen (z.B. betr. Erlass-Stufe, passendem Erlass oder zu Zweckmässigkeit, Vollständigkeit, Zulässigkeit) oder ihm sogar beim Ausformulieren einer Initiative behilflich zu sein, lehnen die Parlamentsdienste eine solche Anfrage regelmässig ab, weil es nicht um Parlamentsrechtsfragen bzw. um die parlamentarische Arbeit des Ratsmitglieds geht; hinzu kommt, dass die Parlamentsdienste gar nicht im Stande wären, zu spezialgesetzlichen Fragestellungen kompetent Auskunft zu geben. Hingegen stehen die Parlamentsdienste im späteren, parlamentarischen Verfahren Rats-

Eine grosse Rolle spielen die Parlamentsdienste bei *parlamentarischen Initiativen*. Eine parlamentarische Initiative muss im Kanton Bern wie erwähnt in ausgearbeiteter Form erfolgen, weshalb die Parlamentsdienste immer wieder um Unterstützung ersucht werden. Nach der Einreichung ist eine parlamentarische Initiative durch eine Kommission vorzubereiten. Auch in diesem Verfahrensstadium besteht mitunter ein Bedürfnis, dass die Parlamentsdienste gewisse Abklärungen vornehmen.³⁶ Wenn dann schliesslich das Plenum die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative beschliesst, muss sich eine Kommission im Detail mit der Vorlage auseinandersetzen, d.h., das Geschäft für den Grosse Rat vorbereiten. In diese Phase fällt die vertiefte Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in der Kommission zur parlamentarischen Initiative. Hierfür hat das Kommissionssekretariat die Kommission umfassend zu dokumentieren; es hat insbesondere die Ausgangslage und allfällige Alternativen aufzuzeigen, und zwar in wissenschaftlich ansprechender Qualität (nötigenfalls ist anzuregen, Rechtsgutachten einzuholen oder Sachverständige zu befragen etc.). Das danach durchzuführende Vernehmlassungsverfahren und die Antragstellung an das Ratsplenum haben ebenfalls den üblichen Qualitätsanforderungen zu entsprechen. Der Grossteil dieser Arbeiten obliegt faktisch dem zuständigen Kommissionssekretariat. Zwar gibt es im Kanton Bern nicht so viele Fälle parlamentarischer Initiativen, die weiterzuverfolgen sind. Sobald aber der Grosse Rat einer parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung zuspricht, beginnt

organen und Ratsmitgliedern zu allfälligen Fragen betreffend die Volksinitiative zur Verfügung (z.B. zu Gegenvorschlag oder Verfahrensfragen).

³⁶ Insbesondere, wenn sich komplexere Fragen stellen (z.B. Einholung Stellungnahme Regierungsrat, Anhörung Urheber etc. [vgl. parl. Ives 198-2014 «Ausbelegung der Schuldenbremse wegen HRM2 muss verhindert werden»]).

ein aufwändiges Gesetzgebungsverfahren zu laufen, welches von den Parlamentsdiensten ohne zusätzliche Ressourcen zu bewältigen ist.

Von grossem Wert ist bei alledem, dass die Parlamentsdienste zur Erfüllung ihrer Aufgaben ihrerseits die *Kantonsverwaltung* zur Unterstützung *beiziehen* können (Art. 96 GRG-BE).³⁷ Diese Befugnis spielt auch im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere bei parlamentarischen Initiativen, eine grosse Rolle. Dabei geht es nicht in erster Linie um eine Entlastung der Parlamentsdienste, sondern darum, das geballte Fachwissen der Kantonsverwaltung auch für das Parlament verfügbar zu machen. ●

³⁷ Nach schweizerischem Staatsverständnis sollen für die Regierung und das Parlament nicht «Parallelverwaltungen» geschaffen werden (vgl. Giovanni Biaggini, Kommentar zur BV, Zürich 2007, Art. 155 N 3). «Die Kantonsverwaltung» steht damit zu Recht nicht nur dem Regierungsrat zur Verfügung, sondern bei Bedarf auch dem Grossen Rat (vgl. zur Entsprechung im Bund: Ruth Lüthi, Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, in: Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Basel 2014, S. 3 ff., insb. S. 14 N 39).



Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden in der Gesetzgebungspraxis

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber des Kantons Appenzell
Ausserrhoden

1. Einleitung

Die Gesetzgebung gilt traditionell als vornehmste Aufgabe eines Parlaments. Auch die Kantonsverfassung von Appenzell Ausserrhoden¹ versieht den Kantonsrat in Art. 70^{bis} mit dem Prädikat der «gesetzgebenden Behörde des Kantons». Die nachfolgenden Zeilen werfen einen Blick auf die Gesetzgebungspraxis des Kantonsrates von Appenzell Ausserrhoden – dies stellvertretend für andere Parlamente in kleineren Kantonen. Diese persönliche Einschätzung beginnt mit einem Steckbrief des Kantonsrates, worin die rechtlichen Grundlagen und die Organisation des Rates in der Praxis kurz dargelegt werden (2.). Anschliessend wird erläutert, wie der Kantonsrat als Gesetzgeber in der Praxis funktioniert und welche Herausforderungen sich dabei stellen. Diese Analyse orientiert sich an den wichtigsten Elementen des Ausserrhoder Gesetzgebungsverfahrens (3.). An diesen Teil schliesst sich ein kurzes Zwischenfazit zum Kantonsrat als Gesetzgeber an (4.), das überleitet zu einigen Gedanken zum Potenzial von Parlamenten in der Gesetzgebung (5.). Fünf Thesen zur Stärkung der Gesetzgebungsfunktion von Parlamenten in kleinen Kantonen schliessen die Betrachtung ab (6.). Der Vortragstil wurde beibehalten, was sich nicht zuletzt darin äussert, dass der Beitrag mit Fussnoten sparsam umgeht.

¹ KV; bGS 111.1.

2. Der Kantonsrat als Gesetzgeber

2.1 Kurzer Steckbrief

Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden besteht aus 65 Mitgliedern, die in ihren Gemeinden gewählt werden. Jede Gemeinde hat einen garantierten Sitz im Parlament. Die restlichen Sitze werden nach Massgabe der Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt. Für die Kantonsratswahl gilt das Mehrheitswahlverfahren. Die Gemeinden können jedoch das Verhältniswahlverfahren einführen (Art. 71 Abs. 1–4 KV). Von dieser Möglichkeit hat bislang einzig die Gemeinde Herisau Gebrauch gemacht. Ihre 18 Mitglieder umfassende Delegation wird im Proporz-Verfahren bestimmt.

Die im Wahlsystem verankerte starke Stellung der Gemeinden kommt in zwei weiteren Bereichen zum Ausdruck. Zum einen sitzen die Mitglieder des Kantonsrates nach Gemeinden geordnet. Zum anderen spielen Doppelmandate in Kantonsrat und in kommunalen Exekutiven eine grosse Rolle. Acht Gemeindepräsidenten und -präsidentinnen sowie weitere sechs Mitglieder von Gemeinderäten nehmen Einsitz im kantonalen Parlament.

Ein gewisses Gegengewicht zur starken Stellung der Gemeinden bilden die Fraktionen. Derzeit sind alle Mitglieder des Kantonsrates in einer der fünf Fraktionen organisiert: FDP/Die Liberalen (25 Mitglieder), SVP-Fraktion (12), SP-Fraktion (11), Gruppierung der Parteiunabhängigen (11) und CVP/EVP-Fraktion (6). Eine besondere Position nimmt die Gruppierung der Parteiunabhängigen (pu) ein. In ihr haben sich alle Mitglieder des Kantonsrates organisiert, die keiner anderen Fraktion angehören.

ren. Die Gruppierung führt aber ebenso wie die anderen Fraktionen Vorsitzungen durch und entsendet ihren Vorsitzenden in das sogenannte erweiterte Büro².

Zur Bewältigung seiner Aufgaben kann der Kantonsrat ständige Kommissionen einsetzen und mit der Vorbereitung einzelner Geschäfte besondere Kommissionen betrauen (Art. 79 Abs. 1 KV). Der Rat hat drei ständige Kommissionen eingesetzt, die hauptsächlich im Bereich der Oberaufsicht tätig sind (Staatswirtschaftliche Kommission, Finanzkommission, Justizkommission; vgl. Art. 7 der Geschäftsordnung des Kantonsrates³). Zur Vorbereitung von Gesetzgebungsvorlagen setzt der Kantonsrat Ad-hoc-Kommissionen ein, die in der Regel aus sieben Mitgliedern des Kantonsrates bestehen. Die Kommissionen sind also im interkantonalen Vergleich eher klein. Sie sind nach einem groben Fraktionenproportion zusammengesetzt.⁴ Wahlorgan ist der Kantonsrat. Antrag stellt das erweiterte Büro. Letzteres entscheidet auch, ob für ein Geschäft eine besondere Kommission einzusetzen ist oder nicht (Art. 13 Abs. 1 lit. a GO KR).

Der Rat trifft sich in der Regel zu sieben ganztägigen Sitzungen pro Jahr. Der Sitzungsrhythmus von Büro, erweitertem Büro und Fraktionen ist auf diese Sitzungsdaten abgestimmt. Die Organe des Kantonsrates treffen sich jeweils vor jeder Sitzung des Plenums.

2.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die gesetzgebende Behörde

Wie bereits eingangs erwähnt bezeichnet die Verfassung den Kantonsrat als gesetzgebende Behörde des Kantons (Art. 70^{bis} KV). Diese Kennzeichnung wurde erst

jüngst im Rahmen der sogenannten Reform der Staatsleitung in die Verfassung aufgenommen.⁵ Sie soll zum Ausdruck bringen, dass der Kantonsrat seit der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahre 1997 zum eigentlichen gesetzgebenden Organ geworden ist und nicht mehr «nur» Vorlagen zuhanden der Landsgemeinde vorberät.⁶ Nach Art. 74 KV beschliesst der Kantonsrat über Vorlagen zur Revision der Kantonsverfassung zuhanden der Stimmberechtigten. Er hat dabei die Möglichkeit, sogenannte Eventualanträge zu stellen, also Varianten zu beschliessen und der Volksabstimmung zu unterbreiten (Abs. 1). Weiter erlässt der Kantonsrat Gesetze unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums. Schliesslich hat er die Kompetenz, im Rahmen von Verfassung und Gesetz Verordnungen zu erlassen (Abs. 2). Hier besitzt er also lediglich eine abgeleitete Kompetenz, soweit Verfassung oder Gesetz eine Regelung auf Verordnungsstufe vorsehen.⁷

Art. 87 Abs. 1 KV hält fest, dass der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates Erlasse und Beschlüsse entwirft. Der Gesetzgebungsprozess in Appenzell Ausserrhoden ist im Grundsatz also ein arbeitsteiliger. Zur Arbeitsweise des Kantonsrates äussert sich die Verfassung nur knapp. Sie bestimmt, dass der Kantonsrat über einen Parlamentsdienst verfügt und dass die kantonale Verwaltung dem Kantonsrat zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Seite steht. Zudem erhalten die Kommissionen von Regierungsrat und Verwaltung alle Aus-

⁵ Diese Teilrevision der Kantonsverfassung trat am 1. Juni 2015 in Kraft.

⁶ Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2013 zur Teilrevision der Kantonsverfassung (Reform der Staatsleitung), S. 17 (abrufbar unter www.kantonsrat.ar.ch/kantonsrat/geschäftssuche).

⁷ Vgl. etwa Art. 82 Abs. 3 oder Art. 94 Abs. 3 KV. Diese Kompetenz spielte zu Zeiten der Landsgemeinde eine grosse Rolle, als die formellen Gesetze kurz und allgemein gehalten waren und viele Delegationen zugunsten des Kantonsrates enthielten. Der Kantonsrat war in diesem Sinne «kleiner Gesetzgeber».

² Das erweiterte Büro setzt sich zusammen aus dem dreiköpfigen Büro (Präsidium, 1. und 2. Vizepräsidium) sowie den Vorsitzenden der fünf Fraktionen.

³ GO KR; bGS 141.2.

⁴ 2 FDP, 1 SVP, 1 SP, 1 pu, 1 CVP/EVP; der siebte Sitz geht nach Absprache im erweiterten Büro an SVP, SP oder pu.

künfte, die sie für ihre Tätigkeit benötigen (Art. 79 Abs. 2 KV). Eine Besonderheit zum Gesetzgebungsprozess hält Art. 56 KV fest. Vorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, werden der sogenannten Volksdiskussion unterstellt. Im Rahmen dieses Verfahrens können sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons schriftlich zu einer Vorlage Stellung nehmen und diese gar vor dem Rat persönlich vertreten. Das Recht zur Teilnahme an der Volksdiskussion ist also nicht an das Stimmrecht gebunden. Die Volksdiskussion findet zwischen erster und zweiter Lesung im Kantonsrat statt. Der persönliche Auftritt vor dem Rat kommt allerdings selten vor. Letztmals wurde 2009 von diesem Recht Gebrauch gemacht.

3. Gesetzgebungspraxis

3.1 Allgemeine Charakterisierung

Wie eigentlich alle Parlamente in der Schweiz so ist auch der Ausserrhodener Kantonsrat ein Arbeitsparlament. Die Vorlagen werden in den vorbereitenden Kommissionen intensiv beraten. Die Kommissionen stellen eigene Anträge in Abweichung zum Entwurf des Regierungsrates. Die Debatte im Plenum ist allerdings vergleichsweise lebendig und spontan. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Debatte wenig formalisiert ist. Die Kommission, alle Fraktionen und Ratsmitglieder können zu einem Geschäft in der Plenumsdebatte Anträge stellen. Es findet so eine intensive Auseinandersetzung mit einer Vorlage im Plenum selber statt. Anträge können auch unmittelbar in der Debatte gestellt werden. Eine Frist zur Antragstellung kennt die Geschäftsordnung nicht. Zum anderen ist die Fraktionsdisziplin im Ausserrhodener Kantonsrat schwach ausgeprägt. Dies gilt grundsätzlich für sämtliche Fraktionen, besonders aber für die Gruppierung der Parteionabhängigen. Aufgrund ihrer losen Struktur und ihrer Tradition ist ein einheit-

liches Stimmverhalten bei ihr die grosse Ausnahme.

Die Debatte im Plenum verläuft entlang der Achse Regierungsrat versus Kommission. Diese Bipolarität ist in der Geschäftsordnung angelegt, einerseits weil nur Regierungsrat und Kommission dem Plenum schriftliche Berichte unterbreiten, andererseits durch die Redeordnung, die Kommission und Regierungsrat privilegiert (vgl. Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 Abs. GO KR). In der wenig formalisierten Debatte können sich andere Akteure aber jederzeit einbringen. Die liberale Verfahrensordnung hat noch einen dritten Effekt. Im Zentrum der Debatte steht praktisch ausschliesslich die inhaltliche Auseinandersetzung mit einer Vorlage. Das Verfahren spielt eine untergeordnete Rolle und wird als taktisches Instrument kaum eingesetzt.

3.2 Dialog mit der Exekutive

Wie bereits dargelegt weist die Kantonsverfassung die Rechtsetzung als geteilte Aufgabe sowohl Regierung als auch Parlament auf. Das Gewicht des Regierungsrates im Gesetzgebungsprozess ist beträchtlich. Er erarbeitet in aller Regel die Entwürfe zu Vorlagen, die dann in Kommission und Plenum beraten werden. Der Dialog mit der Exekutive prägt den Gesetzgebungsprozess stark, stärker etwa als beim Bund. In aller Regel kann das zuständige Mitglied die Vorlage in der Kommission vorstellen. Wie stark es in die Beratungen der Kommission eingebunden ist, entscheidet die jeweilige Kommission. Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen auch an den vorbereitenden Sitzungen ihrer jeweiligen Fraktion teil und können dort die Sicht des Regierungsrates einbringen. Vorlagen, welche dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, werden in zwei Lesungen beraten (Art. 49 Abs. 1 GO KR). Diese Regel fördert das dialogische Element. Häufig werden dem Regierungsrat Fragen, Anregungen und

Aufträge aus dem Plenum in erster Lesung informell zur Prüfung auf die zweite Lesung mitgegeben. Formell gestellte Anträge aus dem Plenum werden oft auch zugunsten einer informellen Prüfung zurückgezogen. Im Gegenzug zeigt sich der Regierungsrat solchen Aufträgen gegenüber sehr offen. Deren Erfüllung auf die zweite Lesung schenkt er grosse Beachtung. Bei Vorlagen, für welche keine vorbereitende Kommission eingesetzt wurde, beschränkt sich der Dialog auf den Austausch zwischen Regierungsrat und Parlament in den Plenumsdebatten.

3.2 Vorbereitende Kommissionen

Wie bereits dargelegt arbeitet der Kantonsrat in der Gesetzgebung mit nicht ständigen, ad hoc gebildeten Kommissionen. Entsprechend operieren diese Kommissionen mit wechselndem Gewicht im Plenum und mit unterschiedlicher Erfolgsquote, was deren Anträge anbelangt. Eine weitere Folge dieses Systems ist die grosse Bedeutung, die dem Präsidium einer Kommission zukommt. Die Arbeitsweise in der Vorbereitung, der Auftritt im Plenum, die Gestaltung des Dialogs mit dem Regierungsrat, all diese Elemente der Kommissionsarbeit sind stark durch die Person der Präsidentin oder des Präsidenten geprägt. Letztlich ist das Präsidium auch massgeblich dafür, mit welchem Gewicht eine Kommission im Plenum agiert. Eine Erkenntnis, die das erweiterte Büro bei der Diskussion über die Zusammensetzung einer Kommission mitzuberücksichtigen hat.

Generell lässt sich eine deutliche Zunahme von vorbereitenden Kommissionen feststellen. Steht eine Gesetzesänderung an, so wird in der Regel eine Kommission eingesetzt. Der Rat, und insbesondere das erweiterte Büro, haben erkannt, dass vorbereitende Kommissionen ein wichtiges Element sind, um die Fraktionen und das Plenum besser auf Debatten vorzubereiten, Vorlagen stärker zu durchdringen und

insgesamt die Rolle des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat zu stärken.

Die Erfolgsquote der Kommissionen im Plenum ist jedoch eher bescheiden. Änderungsanträge sind häufig redaktioneller Natur. Bei materiellen Anträgen setzt sich der Regierungsrat mehrheitlich durch. Dies hängt wohl mit der oft knappen Zeit zusammen, die den Kommissionen verbleibt, um eine Vorlage zu beraten und zu diskutieren. Zudem scheint die Rückbindung der Kommissionsmitglieder in die Fraktionen nicht allzu stark ausgeprägt. Die Kommissionen agieren ziemlich autonom. Neben dem bereits erwähnten zeitlichen Faktor hat dies mit den vergleichsweise kleinen Kommissionen zu tun. In den üblicherweise aus sieben Mitgliedern bestehenden Kommissionen ist lediglich die Fraktion der FDP. Die Liberalen stets mit zwei Mitgliedern vertreten. Die anderen Fraktionen entsenden in der Regel nur ein Mitglied. Die Herausbildung einer Fraktionslinie und deren Abstützung in der Fraktion wird so sehr aufwendig. Dazu fehlen die Zeit und die Gelegenheit, denn die Fraktionen tagen nur jeweils vor den Plenumsitzungen des Kantonsrates.

Minderheitsanträge aus den Kommissionen werden im Rat kaum je gestellt. Minderheitspositionen gelangen eher über die Fraktionen ins Plenum. Dies hat damit zu tun, dass das Verfahren in den Kommissionen durch die Geschäftsordnung kaum geregelt ist. Festgehalten ist lediglich, dass die Kommission zuhanden des Rates einen schriftlichen Bericht erstellt, der die Anträge und allfällige Minderheitsanträge enthält (Art. 14 Abs. 2 GO KR). Zudem hat die Kommission ein Protokoll zu führen (Art. 18 Abs. 1 GO KR). Entsprechend sind auch die Kommissionsdebatten wenig formalisiert. Dies dürfte dazu führen, dass Minderheitspositionen sich primär mündlich artikulieren. Schriftlich festgehalten werden sie vor der Plenumsdebatte – insbesondere dann, wenn sie durch die Fraktionen eingebracht

werden sollen. Zur Erklärung beitragen könnte auch das Phänomen, dass als Sprecher der Fraktion meist die jeweiligen Kommissionsmitglieder auftreten. Vorgetragen als Fraktionsantrag versprechen Begehren grössere Erfolgchancen als Anträge einer Kommissionsminderheit. Diese Praxis der Fraktionen, ihre Kommissionsmitglieder als Fraktionssprecher einzusetzen, ist mit Blick auf die Ressourcen nachvollziehbar. Sie trägt jedoch nicht unbedingt zur Stärkung der Kommission im Rat bei. Letztlich führt sie dazu, dass einzig das Präsidium für die Kommission allein sprechen kann. Die übrigen Mitglieder der Kommission sind mit der Rolle als Fraktionssprecher betraut.

3.4 Fraktionen

Den Fraktionen kommt in Appenzell Ausserrhoden traditionell keine starke Stellung zu. Das Wahlverfahren favorisiert die Wahl von Persönlichkeiten anstelle von Parteien.⁸ Die Verfassung erwählt die Fraktionen als Organe des Kantonsrates nicht.⁹ Auch die traditionelle Sitzordnung im Rat nach Gemeinden fördert die Arbeit der Fraktionen nicht.¹⁰

In der Praxis darf aber festgestellt werden, dass die Fraktionen im Gesetzgebungsdiskurs an Bedeutung gewonnen haben. Die Fraktionspräsidien verständigen sich über die Einsetzung und die Zusammensetzung von vorbereitenden Kommissionen.¹¹ Denn die Wahl durch den Kantonsrat ist in den allermeisten Fällen Formsache. Ausserdem prägen die Fraktionen zusehends die Debatte im Ratsplenum. Anträge, welche in der Debatte selbst gestellt werden, werden in der Regel namens der Fraktion gestellt.

⁸ Vgl. vorne, Ziff. 2.1.

⁹ Der Kantonsrat verzichtete im Rahmen der letzten Teilrevision der Kantonsverfassung darauf, die Fraktionen in der Verfassung zu verankern.

¹⁰ Über die Sitzordnung entscheidet das erweiterte Büro (Art. 6 Abs. 3 lit. a GO KR). Bisher sind sämtliche Anträge, auf eine fraktionsweise Ordnung umzustellen, gescheitert.

¹¹ Art. 13 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 lit. c GO KR.

Zudem übernehmen die Fraktionen oft Minderheitspositionen aus den Kommissionsberatungen.¹² Die Fraktionen nehmen ihre Rolle, die Ratsverhandlungen vorzubereiten und Meinungen zu bündeln, also verstärkt wahr. Einzelanträge aus den Reihen des Rates sind seltener geworden. Meist werden sie aus einer konkreten Situation heraus spontan ergriffen. Erfolg ist ihnen vergleichsweise selten beschieden.

Stark zum beschriebenen Trend beigetragen hat auch die Gruppierung der Parteiunabhängigen, die sich seit einigen Jahren – innerhalb und ausserhalb des Parlaments – stärker organisiert und in der Folge als Fraktion deutlich akzentuierter auftritt. Die 2015 erfolgte Wahl eines Mitglieds der Gruppierung der Parteiunabhängigen in den Regierungsrat dürfte diesen Trend weiter verstärken.

3.5 Parlamentarische Vorstösse

Das Instrumentarium des Ausserrhoder Kantonsrates bzw. seiner Mitglieder umfasst den klassischen Kanon parlamentarischer Instrumente: Motion und Postulat (Art. 70 GO KR), Interpellation (Art. 73 GO KR), schriftliche Anfrage (Art. 74 GO KR), Informations- und Fragestunde (Art. 75 GO KR).

Parlamentarische Vorstösse werden in Appenzell Ausserrhoden noch immer vergleichsweise selten ergriffen. Ihre Zahl ist in den letzten Jahren zwar deutlich angestiegen. Noch immer werden aber jährlich weniger als 20 Vorstösse eingereicht. Diese Instrumente spielen in der Praxis des Kantonsrates also rein quantitativ eine eher untergeordnete Rolle. Die Erfolgsquote von Motionen und Postulaten ist jedoch hoch. Entsprechend werden sie vom Regierungsrat ernst genommen und sorgfältig bearbeitet.

Die parlamentarische Initiative ist positiv-rechtlich nicht verankert. Nun dürfte man

¹² Diese Praxis wurde bereits geschildert. Vgl. vorne, Ziff. 3.3.

dem Kantonsrat die Initiativfunktion im Gesetzgebungsprozess schwerlich absprechen, weshalb bei der parlamentarischen Initiative wohl von einem «stillschweigenden Instrument» zu sprechen ist. Dies hat sich bisher nicht negativ ausgewirkt. Die parlamentarische Initiative wird als Instrument nicht vermisst. Punktuell wird der Kantonsrat selbst gesetzgeberisch aktiv, etwa bei der eigenen Geschäftsordnung oder bei Besoldungsordnungen, die der Kantonsrat zum Teil selbst ausarbeitet.

3.6 Parlamentsdienste

Die Funktion der Parlamentsdienste, verstanden als fachliche und administrative Unterstützung des Parlaments, ist in Appenzell Ausserrhoden dreigeteilt. Die Hauptaufgaben erfüllt dabei die Kantonskanzlei, welche von Verfassung wegen als Stabs-, Koordinations- und Verbindungsstelle des Regierungsrates und des Kantonsrates agiert (Art. 93 Abs. 3 KV). Nach Art. 3 Abs. 1 GO KR besorgt die Kantonskanzlei den Parlamentsdienst. Sie unterstützt die Organe des Kantonsrates sowie die einzelnen Mitglieder des Rates in ihrer Arbeit und steht ihnen beratend zur Verfügung. Das Schwergewicht der Tätigkeiten der Kantonskanzlei liegt in der Unterstützung des Präsidiums, des Büros und des erweiterten Büros, in der Vor- und Nachbereitung der Plenumsitzungen sowie in der Beratung der einzelnen Mitglieder des Kantonsrates.

Die Aktuariate der nicht ständigen vorbereitenden Kommissionen übernehmen in der Regel die Departementssekretariate. Die Kantonskanzlei verfügt nicht über die Ressourcen, um für sämtliche Kommissionen das Aktariat sicherstellen zu können.¹³ Die Kommissionen können sich aber jederzeit an die Kanzlei wenden – insb. in rechtlichen Belangen. Die Aktuariate sor-

gen für die ausreichende Dokumentation und Information, beraten die Kommission in rechtlicher und fachlicher Hinsicht, besorgen die Administration und entwerfen Berichte und Vorlagen der Kommission. Die Departementssekretariate führen diese Arbeiten im Auftrag des Parlaments aus, sind also den Weisungen der Kommission unterworfen. Dies kann unter Umständen zu Konflikten mit dem Departement oder dem Regierungsrat führen, wenn sich die Ansichten der Kommission und des Regierungsrates nicht decken.¹⁴ Die Erfahrung zeigt allerdings, dass das Parlament die Dienste der Aktuariate schätzt. Sie verschaffen den Kommissionen einen direkten Zugang zur Verwaltung und deren Fachwissen. Dieser direkte Zugang ermöglicht es den Kommissionen, zeitnah an aktuelle Informationen zu gelangen, Informationen auch, die einen vertraulichen Charakter aufweisen. Gerade ein kleines Milizparlament kann von einem einfachen und schnellen Zugang zur Verwaltung besonders profitieren. Im Bedarfsfall steht es einer Kommission frei, externe Sachverständige beizuziehen (Art. 20 Abs. 1 GO KR). Die Aktuariate der ständigen Kommissionen als dritte Säule des Parlamentsdienstes sind unterschiedlich besetzt. Teils werden sie durch Angehörige der Verwaltung sichergestellt, teils durch verwaltungsunabhängige Personen.

4. Zwischenfazit

Die vorstehende Schilderung skizziert die Elemente des Gesetzgebungsprozesses in Appenzell Ausserrhoden stellvertretend für andere, kleinere Kantone. Das Zwischenfazit, das daraus zu ziehen ist, fällt nicht spektakulär aus. Vielmehr könnten auch die folgenden, knappen Schlussfolgerungen für andere, vergleichbare Kantone zu-

¹³ In ihrem Zuständigkeitsbereich stellt auch die Kantonskanzlei Aktuariate von vorbereitenden Kommissionen.

¹⁴ In der Praxis kann die Kantonskanzlei gerade in rechtlichen Fragen oftmals eine Zweitmeinung zuhanden der Kommission abgeben.

treffen. Es leitet aber über zu einigen Überlegungen zur Ausschöpfung des Potenzials kleinerer Parlamente in der Gesetzgebung. Die Gesetzgebungsfunktion in Appenzell Ausserrhoden ist eine geteilte. Regierungsrat und Parlament tragen je ihren Teil dazu bei. Die Rolle, die der Regierungsrat dabei spielt, ist bedeutend. Aufgrund des zeitlichen Vorlaufs in der Vorbereitung von Vorlagen, aufgrund des Fachwissens der Verwaltung und aufgrund der ungleich verteilten Ressourcen ist der Regierungsrat ein sehr starkes Gegenüber – meist als Partner, manchmal als Widersacher. Ich möchte jedoch vermeiden, von einem eigentlichen Übergewicht der Exekutive zu sprechen. Die eben erwähnten Faktoren, die den Regierungsrat in eine starke Position versetzen, scheinen mir für einen kleinen Kanton gegeben. So könnte der Ressourcenvorteil auch mit einem enorm ausgebauten Parlamentsdienst nicht wettgemacht werden. In dieser Situation gilt es, die Kernfunktionen des Parlaments in Erinnerung zu rufen, die auch in der Gesetzgebung im Leitentscheid liegt. Es gilt aber ebenso, die natürlichen Grenzen eines kleinen Miliz-Parlaments zu erkennen und das Potenzial im Gesetzgebungsprozess ausgehend von diesen Grenzen zu eruieren. Für den Kantonsrat wie für andere kantonale Parlamente liegen diese Grenzen insbesondere im Bereich der Ressourcen. Begrenzt sind die zeitliche Verfügbarkeit der Ratsmitglieder, das verfügbare spezifische Fachwissen, aber auch die finanziellen Ressourcen – sowohl für administrative Unterstützung des Parlaments wie auch für die Organe des Rates, etwa für die Fraktionen. Für den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden spezifisch fällt zum einen auf, dass die Kommissionen im Gesetzgebungsprozess zwar eine wichtiger werdende Rolle einnehmen, dass diese Rolle aber noch nicht gefestigt erscheint. Die Kommissionen treten in verschiedener Hinsicht in Konkurrenz zu den ebenfalls erstarkenden Fraktionen. Die jeweiligen Rollen bedürfen

noch einer Klärung. Zum anderen fällt auf, dass der Kantonsrat von seinem Recht, parlamentarische Vorstösse zu lancieren, sehr zurückhaltend Gebrauch macht. Auf dieses Element ist nachfolgende nochmals zurückzukommen.

5. Zum Potenzial von Parlamenten in kleineren Kantonen

Ausgehend von den oben kurz beschriebenen «natürlichen» Grenzen eines kleinen Milizparlaments und der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis in Appenzell Ausserrhoden folgen nun einige Gedanken, wie das vorhandene Potenzial in der Gesetzgebung aktiviert werden könnte. Sie beschränken sich auf die Themen Ressourcen und vorbereitende Kommissionen und gehen von der gegenwärtigen Rechtslage in Appenzell Ausserrhoden aus.

5.1 Ressourcen

Knüpft man am Fachwissen als Ressource an, so ist zu fragen, wie das vorhandene Fachwissen in Parlament und Verwaltung für die Gesetzgebung gewinnbringend eingesetzt werden kann.

Das Fachwissen im Parlament gründet primär auf dem Milizprinzip. Die Mitglieder des Rates bringen ihre vielfältigen Kompetenzen aus ihrer beruflichen oder aus anderen Tätigkeiten in die parlamentarische Arbeit mit ein. Diese können auf verschiedene Arten aktiviert werden – über das heute bestehende System von nicht ständigen Kommissionen, die abgestimmt auf die spezifischen Erfordernisse einer Vorlage gebildet werden oder über ständige Kommissionen, deren Vorteil darin liegt, dass Fachwissen über die Zeit akkumuliert werden kann. Im Ergebnis dürfte ein System ständiger Sachkommissionen diesbezüglich Vorteile haben. Entscheidend ist jedoch, dass bei der Bildung der Kommissionen nicht nur politische Überlegungen oder die Neigung einzelner Mitglieder eine Rolle spielen, sondern dass auch die Kom-

petenzen der Ratsmitglieder berücksichtigt wird. Hier sind die Fraktionen gefragt. Es gilt jedoch ebenso, die Ressourcen der Verwaltung für die parlamentarische Arbeit nutzbar zu machen. Die Rechtsgrundlagen in Appenzell Ausserrhoden stellen dem Kantonsrat dazu einige Instrumente zur Verfügung. So können Vorstösse dazu genutzt werden, Informationen zu beschaffen oder Verwaltung und Regierung mit Vorarbeiten zu beauftragen. Diese Form der parlamentarischen Aktivität ist in Appenzell Ausserrhoden wenig ausgeprägt. Es gilt, im Einzelfall genau zu überlegen, welches Instrument den eigenen Zwecken am ehesten dient. Dann können die Instrumente zielgerichtet eingesetzt werden.

Das Prinzip der Mehrfach-Lesung von Gesetzesvorlagen bietet ebenfalls die Chance, die Ressourcen der Exekutive für die Sache des Rates einzusetzen. Mit Rückweisungen (auch in der Detailberatung gemäss Art. 44 GO KR) lassen sich konkrete Aufträge verbinden, die weitergehende Abklärungen zum Inhalt haben können oder den Regierungsrat beauftragen, zusätzliche Varianten vorzuschlagen. Rückweisungsanträge werden heute kaum je gestellt. Insbesondere die Kommissionen verzichten weitestgehend darauf. Das bedeutet nicht, dass der bewährte informelle Dialog zwischen Parlament und Regierung geschwächt werden muss. Der Rückweisungsantrag stellt ein zusätzliches Instrument dar, falls der Regierungsrat nicht von sich aus zu zusätzlichen Abklärungen bereit ist.

Auch das Instrument einer zusätzlichen Lesung (Art. 49 Abs. 2 GO KR) ermöglicht es, vom Regierungsrat zusätzliche Abklärungen zu verlangen. Es sollte jedoch nur dann genutzt werden, wenn eine Vielzahl von Fragen offen ist, wenn also eine zusätzliche Debatte über die gesamte Vorlage angezeigt ist.

5.2 Kommissionen

Gerade weil der Gesetzgebungsdiskurs auf die Achse Regierungsrat versus Kommission ausgerichtet ist, muss es das Bestreben sein, die vorbereitenden Kommissionen zu stärken.

So sind Überlegungen anzustellen, wie die Einheit der vorberatenden Kommissionen verbessert werden könnte. Hier gehört sicherlich dazu, dass sich die Kommissionen im Klaren sind, wie sie ihre Entscheidungen fällen. Angesichts der fehlenden Regeln in der Geschäftsordnung sind die Kommissionen gezwungen, sich darüber zu Beginn ihrer Tätigkeit auszusprechen. Auch der Zusammenarbeit zwischen Präsidium und Aktuariat ist grosse Beachtung zu schenken. Dieser Punkt kann nicht überschätzt werden, denkt man an die Kombination folgender Tatsachen: grosse Bedeutung des Präsidiums für Kommission und Plenum, nicht ständige Kommissionen, ad hoc gebildete Aktuariate durch die Departementssekretariate.

Zu oft stehen die Kommissionen unter einem hohen zeitlichen Druck. Mit etwas mehr zeitlicher Souveränität liesse sich die Position der Kommissionen festigen. Sei dies, um weitere Abklärungen in Auftrag zu geben oder externe Sachverständige anzuhören, um die getroffenen Entscheide besser zu unterlegen oder auch, um eine verstärkte politische Rückbindung in die Fraktionen zu suchen. Dazu müssen die Kommissionen für ihre Arbeit genügend Zeit bekommen und diese nötigenfalls auch einfordern.

Auch die Grösse der Kommissionen ist zu diskutieren. Mit den heute üblichen siebenköpfigen Kommissionen werden zwar Ressourcen geschont, was jedoch zu Lasten der Repräsentativität geht.

6. Thesen zur Stärkung der Gesetzgebungsfunktion

Abschliessend sollen fünf Thesen einen kleinen Beitrag zum oft gehörten Postulat der Stärkung der Gesetzgebungsfunktion der Parlamente leisten. Die Thesen sind wiederum auf die Ausgangslage in kleinen Kantonen gemünzt – eine Ausgangslage wie sie Appenzell Ausserrhoden kennt.

These 1:

Minimale Ressourcen eines Parlamentsdienstes sind eine unerlässliche Grundvoraussetzung.

Parlamente müssen auf die administrative, legistische und fachliche Unterstützung durch eine Verwaltung zurückgreifen können. Entscheidend dabei ist, dass die Verwaltung dem Weisungsrecht des Parlaments untersteht. Dieses Weisungsrecht muss nicht exklusiv sein. Gerade in kleinen Kantonen ist ein voll ausgebauter Parlamentsdienst mit spezifischem Fachwissen in allen Sachbereichen nicht realistisch. Das Parlament muss aber Zugriff auf die Verwaltung haben, um schnell die notwendige Unterstützung erhalten zu können.

These 2:

Parlamentarische Vorstösse sind ein zentrales Element zur Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion.

Parlamentarische Vorstösse sind integraler Bestandteil der Gesetzgebungsfunktion eines Parlaments. Mit ihnen nimmt das Parlament die Initiativfunktion wahr. Sie dienen aber auch dazu, die Unterstützung der Exekutive im Gesetzgebungsprozess zu aktivieren, sei es, um Entwürfe für neue Vorlagen zu unterbreiten, sei es, um Informationen für weitere parlamentarische Aktivitäten zu liefern.

These 3:

Die parlamentarische Initiative ist als Vehikel zur Stärkung der Gesetzgebungsfunktion nicht das Mittel der Wahl.

Die parlamentarische Initiative entbindet ein Parlament nicht davon, auf die Ressourcen der Verwaltung zurückzugreifen. Dazu gehört auch das Knowhow zur Gestaltung eines Gesetzgebungsprozesses. Die parlamentarische Initiative kann höchstens in Ausnahmefällen und bei kleinen Revisionen eine Option sein. Sie ist jedoch nicht geeignet, den Kern der Gesetzgebungsfunktion des Parlaments, die Leitentscheidung, zu stärken.

These 4:

Es fehlt nicht an den Instrumenten, deren Nutzung ist zu optimieren.

Auch dem Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden steht eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, die er zur Ausübung seiner Gesetzgebungsfunktion nutzen kann. In dieser Nutzung besteht noch Potenzial. Soll die Gesetzgebungsfunktion gestärkt werden, so ist deren Nutzung zu optimieren und nicht primär nach neuen Instrumenten zu suchen.

These 5:

Vorbereitende parlamentarische Kommissionen sind für die Stärkung der Gesetzgebungsfunktion unentbehrlich.

Ihrer Stellung im Gesetzgebungsprozess ist daher besondere Beachtung zu schenken. Sie sind gegenüber dem Regierungsrat und insbesondere gegenüber den Fraktionen klar zu positionieren. ●



Parlamentarische Oberaufsicht im Bund¹

Georg Müller
Prof. em.

1.1. Oberaufsicht über die Exekutive

1.1 Begriff und Gegenstand

Die Bundesversammlung übt nach Art. 169 Abs. 1 BV die Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus. Sie erfasst die gesamte *Geschäftsführung* des Bundesrates, der Bundesverwaltung und der verselbstständigten Träger von Aufgaben des Bundes. Gegenstand der Oberaufsicht sind grundsätzlich alle Handlungen, Entscheidungen und Unterlassungen dieser Organe. Auf die Natur und Form der Tätigkeiten kommt es nicht an: Es kann sich um Rechts- oder Realakte, Erlasse oder Verfügungen, Planungen, Auskünfte, Errichtung von Bauten, Beschaffung von Gegenständen oder Einrichtungen usw. handeln.

Die Oberaufsicht erstreckt sich nicht nur auf Verwaltungsgeschäfte im engeren Sinne, sondern auch auf die *Regierungssobliegenheiten* des Bundesrates wie auswärtige Angelegenheiten, Sicherheits- oder Informationspolitik, Erfüllung von Repräsentations- und Integrationsaufgaben usw. Hier sollte m.E. sogar ein Schwergewicht der politischen Kontrolle durch das Parlament liegen.

Die Oberaufsicht über *verselbstständigte Träger von Bundesaufgaben* – z.B. die FINMA, die SUVA, die SBB, die ETH, die Post, die Pro Helvetia oder die SWISSCOM AG – wird dadurch begrenzt, dass diese über eine gewisse *Autonomie* verfügen, damit sie ihre Aufgaben flexibel, unternehmerisch und unabhängig von politischen Einflüssen erfüllen können. Das bedeutet u.a., dass die Intensität der Aufsicht des Bundesrates und damit auch der Oberaufsicht der Bundesversammlung geringer ist als gegenüber der Zentralverwaltung. Wie weit im Einzelnen die Aufsicht bzw. die Oberaufsicht über diese Organisationseinheiten gehen, muss auf Grund der Spezialgesetze, mit welchen die verselbstständigten Träger geschaffen worden sind (z.B. das Postorganisationsgesetz, SR 783.1, oder das Telekommunikationsunternehmensgesetz, SR 784.11), beurteilt werden. So beschränkt sich die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Schweizerische Nationalbank, deren Unabhängigkeit verfassungsrechtlich garantiert ist (Art. 99 Abs. 2 BV), nach Art. 7 Abs. 2 des Nationalbankgesetzes (SR 951.11) auf die Beratung eines Rechenschaftsberichts, den die Nationalbank der Bundesversammlung jedes Jahr erstattet. Die Nationalbank hat überdies den zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung regelmässig die Wirtschaftslage sowie ihre Geld- und Währungspolitik zu erläutern. Diese Bestimmung ist eine Spezialregelung, welche den Vorschriften über die Oberaufsicht im Parlamentsgesetz (ParlG, SR 171.10) vorgeht. Sie schliesst insbesondere aus, dass die Aufsichtskommissionen ihre Informationsrechte gegenüber der Nationalbank geltend machen und z.B. Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Direktoriums verlangen können.

Nicht zur Oberaufsicht im engeren Sinne gehört die *Finanzaufsicht* der Bundes-

¹ Der Beitrag gibt den Text des Referats wieder, den der Verfasser anlässlich der Tagung «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis» vom 13. November 2015 gehalten hat. Der Referatsstil wird beibehalten und auf die Angabe von Quellen verzichtet. Stattdessen wird dem Text eine Auswahl von Hinweisen auf neuere Literatur zum Thema der parlamentarischen Oberaufsicht beigefügt.

versammlung. Sie betrifft zwar auch Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen von Organen des Bundes. Das Parlament hat jedoch – anders als bei der Geschäftsführung – im Finanzbereich eigene Entscheidungsbefugnisse, insbesondere das Recht zur Bewilligung der Ausgaben. Deshalb wird die Finanzaufsicht der Bundesversammlung mit anderen Organen (Finanzkommissionen, Finanzdelegation) ausgeübt als die Geschäftsprüfung.

1.2 Funktion

Die Oberaufsicht des Parlamentes dient dazu, den Bundesrat und die Bundesverwaltung zu veranlassen, ihre Geschäftsführung offen zu legen und zu begründen, damit sie einer kritisch-distanzierten Würdigung durch das Parlament unterzogen und auf das künftige Verhalten der Exekutive eingewirkt werden kann. Sie richtet sich ausschliesslich an den Bundesrat, nicht an die ihm unterstellten Organe des Bundes und verselbstständigten Träger von Bundesaufgaben. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung knüpft an die Aufsicht des Bundesrates an (ohne Aufsicht keine Oberaufsicht). Die Oberaufsicht geht nur so weit wie die Aufsicht des Bundesrates, weil er nur für das von ihm beaufsichtigte Handeln und Unterlassen von Organen des Bundes verantwortlich gemacht werden kann.

1.3 Aufsicht und Oberaufsicht

Nach Art. 187 Abs. 1 lit. a BV beaufichtigt der Bundesrat die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Diese *Organ- und Dienstaufsicht des Bundesrates* hat eine andere Funktion und Wirkung als die Oberaufsicht der Bundesversammlung. Die bundesrätliche Aufsicht ist ein Mittel der *Verwaltungsführung*. Sie dient dazu, die unterstellten Organe zu lenken. Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit kann der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen Akte der beaufsichtigten Verwaltungseinheiten aufheben oder än-

dern oder ihnen verbindliche Weisungen für das künftige Verhalten erteilen. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung ist dagegen Mittel der Geltendmachung der *politischen Verantwortlichkeit* des Bundesrates. Die Bundesversammlung kann, wie Art. 26 Abs. 4 ParlG ausdrücklich festhält, die von ihr beanstandeten Akte nicht korrigieren und die beaufsichtigten Instanzen nicht zu bestimmten Handlungen oder Entscheidungen verpflichten. Bundesrat und Bundesverwaltung tragen der von der Bundesversammlung geäußerten Kritik aber in der Regel von sich aus Rechnung. Sie können jedoch aus triftigen Gründen auch an ihren Auffassungen festhalten.

1.4 Nachträgliche und begleitende Oberaufsicht

Der vor mehr als 20 Jahren akute Streit zwischen Bundesrat und Bundesversammlung darüber, ob die parlamentarische Kontrolle nur «nachträglich» oder auch «begleitend» bzw. «laufend» durchgeführt werden könne, dürfte heute mehr oder weniger beigelegt sein. Unbestritten ist, dass die Oberaufsicht immer *an einer Handlung oder Unterlassung anknüpfen* muss, für die der Bundesrat politisch verantwortlich ist. Das bedeutet, dass *der Bundesrat Gelegenheit haben muss, seine Aufsichtsfunktionen auszuüben*, bevor das Parlament im Rahmen der Oberaufsicht tätig wird. In diesem Sinne ist die Oberaufsicht nachträglich. Sie kann aber auch laufende Verfahren und Prozesse erfassen, wenn dies notwendig ist, um sich rechtzeitig Informationen zu beschaffen oder die politische Verantwortlichkeit für Fehlentwicklungen geltend zu machen, was vor allem dann der Fall ist, wenn diese Verfahren oder Prozesse sehr lange dauern. Die Organe der parlamentarischen Verwaltungskontrolle müssen aber stets berücksichtigen, dass sie die Führungsfunktionen des Bundesrates nicht beeinträchtigen und sich nicht in

die Entscheidungsprozesse der beaufsichtigten Organe einmischen dürfen.

2. Oberaufsicht über die Gerichte

Nach Art. 169 Abs. 1 BV übt die Bundesversammlung auch die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte aus. Sie ist jedoch wesentlich *beschränkter* als gegenüber der Exekutive. Sie erfasst bloss die Justizverwaltung und den äusseren Geschäftsgang der Gerichte. Die Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte (Art. 191c BV) schliesst eine parlamentarische Kontrolle der Rechtsprechung aus. Nach Art. 26 Abs. 4 ParlG ist nicht nur die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide unzulässig, sondern auch von Entscheiden der Bundesanwaltschaft.

3. Informationsbeschaffung

Die Grundlage der Oberaufsicht des Parlaments ist die Beschaffung von Informationen über die Geschäftsführung von Bundesrat, Bundesverwaltung, verselbstständigten Trägern von Bundesaufgaben und der eidgenössischen Gerichte. Nach Art. 144 Abs. 2 und 3 sowie Art. 162 Abs. 1 lit. b ParlG unterbreiten der Bundesrat und die Gerichte jedes Jahr einen *Bericht über die Geschäftsführung* im vorangehenden Jahr; weitere Berichterstattungspflichten sind in Spezialgesetzen vorgesehen. Die Organe der Oberaufsicht begnügen sich aber nicht mit der Prüfung der Geschäftsberichte. Sie beschaffen sich Informationen auch *aktiv* durch den Beizug von Akten, das Einholen von Auskünften, die Durchführung von Inspektionen, die Einvernahme von Zeugen oder die Anhörung von Sachverständigen.

Die Informationsrechte der Organe der Oberaufsicht sind im Laufe der letzten Jahrzehnte schrittweise *wesentlich ausgebaut* worden. Heute gibt es eine Art «*Stufenbau*» der Informationsrechte: Praktisch

uneingeschränkt sind sie bei den Parlamentarischen Untersuchungskommissionen und bei den Delegationen der Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungsdelegation, Finanzdelegation), geringfügig eingeschränkt bei den Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission), stärker dagegen bei den übrigen Kommissionen und am meisten beim einzelnen Mitglied der Bundesversammlung (vgl. Art. 7, 150, 153 ff., 166 ParlG).

Die *Aufsichtskommissionen* haben das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Sie können einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen. Sie sind zudem befugt, von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einzuholen und Unterlagen zu erhalten, sofern es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig ist. Die Aufsichtskommissionen haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Protokolle der Bundesratssitzungen und in Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassiert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann. Diese Unterlagen können nur die *Delegationen der Aufsichtskommissionen* und die *Parlamentarischen Untersuchungskommissionen* herausverlangen (Art. 153 Abs. 6, Art. 154 Abs. 2 und Art. 166 ParlG). Ein Unterschied bei der Informationsbeschaffung durch die Aufsichtskommissionen einerseits und deren Delegationen sowie den Parlamentarischen Untersuchungskommissionen andererseits besteht ferner darin, dass nur die Delegationen und die Untersuchungskommissionen *Zeugen einvernehmen* können, während sich die Aufsichtskommissionen damit begnügen müssen, auskunfts-

pflichtige Personen anzuhören und sofern notwendig vorzuladen (Art. 153 Abs. 2–4, Art. 154 Abs. 2 lit. b und Art. 166 ParlG).

Nach langen Auseinandersetzungen mit dem Bundesrat hat das Parlament nun auch durchgesetzt, dass die Aufsichtskommissionen, ihre Delegationen und die Parlamentarischen Untersuchungskommissionen *endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden*; bei den einzelnen Ratsmitgliedern und bei den übrigen Kommissionen entscheidet, sofern es nicht zu einer Einigung mit dem Bundesrat kommt, das Präsidium des jeweiligen Rates (Art. 7 Abs. 4, Art. 150 Abs. 5 ParlG). Allerdings kann der Bundesrat in diesen Fällen dem Ratsmitglied oder der Kommission einen Bericht vorlegen, anstatt Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, wenn zwischen ihm und dem Ratsmitglied bzw. der Kommission strittig ist, ob sie einen Anspruch auf die Information haben (Art. 7 Abs. 5 und Art. 150 Abs. 6 ParlG).

4. Organe der Oberaufsicht

Die Oberaufsicht wird durch die Mitglieder der beiden Räte, die Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen) und deren Delegationen (Geschäftsprüfung-, Finanzdelegation) sowie durch Parlamentarische Untersuchungskommissionen ausgeübt.

Die *Geschäftsprüfungsdelegation*, die aus drei von den Geschäftsprüfungskommissionen gewählten Mitgliedern ihrer Kommission besteht, überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste und überprüft das staatliche Handeln in Bereichen, die geheim gehalten werden, weil deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann (Art. 53 Abs. 2 ParlG). Der *Finanzdelegation*, die ebenfalls aus je drei Mitgliedern der Finanzkommissionen besteht, obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des

gesamten Finanzhaushaltes (Art. 51 Abs. 1 und 2 ParlG).

Parlamentarische Untersuchungskommissionen kann die Bundesversammlung im Rahmen der Oberaufsicht zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen einsetzen, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen. Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Bundesrates durch einfachen Bundesbeschluss, in welchem der Auftrag und die finanziellen Mittel der Untersuchungskommission festgelegt werden (Art. 163 ParlG).

5. Masstäbe

In Art. 26 Abs. 3 ParlG werden die Kriterien aufgezählt, die für die Ausübung der Oberaufsicht massgebend sind. Es handelt sich um die Rechtmässigkeit, die Ordnungsmässigkeit, die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit. Die gesetzliche Umschreibung zeigt, dass die Oberaufsicht auf eine *umfassende Prüfung der Geschäftsführung* des Bundesrates und der Bundesverwaltung abzielt. Nach Art. 52 Abs. 2 ParlG legen die Geschäftsprüfungskommissionen den *Schwerpunkt* ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der *Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit*. Die Ordnungsmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit sollen primär durch die Finanzkommissionen geprüft werden.

6. Instrumente

6.1 Berichte

Das Ergebnis der Geschäftsprüfung durch die Aufsichtskommissionen, ihre Delegationen und die Parlamentarischen Untersuchungskommissionen sind vor allem Berichte, die Gegenstand der Diskussion in den beiden Räten bilden. Der Bundesrat nimmt zu diesen Berichten Stellung. Damit wird der Zweck der Oberaufsicht des Parlamentes erfüllt, Transparenz über die Geschäftsführung der beaufsichtigten Or-

gane des Bundes zu schaffen und den Bundesrat zu veranlassen, seine Handlungen und Unterlassungen zu begründen. Wird in den Berichten und in den Beratungen darüber im Parlament Kritik an der Geschäftsführung geübt, so ist damit auch die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit verbunden.

6.2. Empfehlungen

Die Aufsichtskommissionen oder -delegationen können im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten. Diese Behörde informiert die Aufsichtskommission oder -delegation über die Umsetzung der Empfehlung (Art. 158 ParlG).

Empfehlungen stellen eine Art Zusammenfassung der Kritik dar. Sie bezwecken, auf das künftige Verhalten der beaufsichtigten Behörden einzuwirken. Sie sind zwar rechtlich nicht verbindlich. Der politische Druck, der davon ausgeht, stellt aber unter Umständen eine *Einmischung* in Zuständigkeit des Bundesrates dar, der für die Führung der Bundesverwaltung und die Aufsicht über die verselbstständigten Träger von Bundesaufgaben verantwortlich ist. Eine solche *«Mitregierung»* des Parlaments ist heikel. Sie kann gegen die Gewaltenteilung verstossen und dazu führen, dass das Parlament *mitverantwortlich* wird für die Handlungen oder Unterlassungen der Exekutive, und dass es die Unabhängigkeit bei der Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung verliert. Eine solche Situation kann z.B. eintreten, wenn der Bundesrat einer Empfehlung gefolgt ist und sich nachher bei einer Evaluation der betreffenden Massnahmen zeigt, dass das Ergebnis unbefriedigend ist.

6.3 Parlamentarische Vorstösse

Oft verbinden die Organe der Oberaufsicht ihre Berichte auch mit parlamentarischen Vorstössen. Sie können den Bundesrat mit

der Prüfung der Frage beauftragen, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei (Postulat, Art. 123 ParlG), oder ihn verpflichten, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Motion, Art. 120 ParlG). Leider beschliessen die Kommissionen oft auch Parlamentarische Initiativen, mit welchen vorgeschlagen wird, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet (Art. 107 ParlG). Die Parlamentarische Initiative wird immer mehr zum «abgekürzten Verfahren» der Gesetzgebung. Sie erschwert eine sorgfältige, methodische Erarbeitung von Bundesgesetzen, vor allem weil die eigentliche, für die Qualität der Gesetze ausserordentlich wichtige Phase der Erarbeitung eines Normkonzeptes fehlt.

7. Schlussbetrachtungen

Ich halte die Oberaufsicht des Parlamentes über Regierung und Verwaltung für eine ebenso wichtige Aufgabe des Parlaments wie die Gesetzgebung. In der schweizerischen Referendumsdemokratie, in welcher Parlament und Regierung auf eine feste Amtsdauer gewählt werden, hat die parlamentarische Oberaufsicht eine besondere Aufgabe, nämlich eine Art *«Oppositionsfunktion»*. Weil der Bundesrat während der vierjährigen Amtsdauer nicht durch die Bundesversammlung abgewählt werden kann, wird die Oberaufsicht des Parlamentes bis zu einem gewissen Grad zu einem *Instrument der Vertrauens- oder Misstrauenskundgebung* gegenüber dem Bundesrat. In unserem politischen System stellt zwar auch die Ausübung der Volksrechte ein Mittel der Opposition dar. Mit Volksinitiativen und Referenden kann jedoch nur punktuell und sporadisch opponiert werden, während die parlamentarische Verwaltungskontrolle eine kontinuierliche und systematische Äusserung des Vertrauens

oder Misstrauens ist. Diese spezielle Form der parlamentarischen Opposition weist einen grossen Vorteil gegenüber der Opposition bestimmter nicht an der Regierung beteiligter politischer Parteien in parlamentarischen Systemen auf: Die Opposition im Rahmen der Oberaufsicht, wie wir sie in der Schweiz kennen, ist nicht von der parteipolitischen Sicht des Gegenspielers der Regierung geprägt und braucht deshalb nicht stets kritisch-negativ zu sein. Die Oberaufsicht läuft in einem ständigen, sachbezogenen Prozess ab, der auch zu einer positiven Würdigung der Arbeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung führen kann. Das ist ein wichtiges Kennzeichen der Geschäftsprüfung und Finanzaufsicht nach schweizerischem Recht. Das «Oppositionsinstrument» des Parlaments muss mit Mass und Klugheit gehandhabt werden, damit es seine Wirkung nicht verliert. Dauernde überspitzte Misstrauenskundgebungen gegenüber dem Bundesrat untergraben auch das Vertrauen in die Bundesversammlung, die ja mit dem Bundesrat politisch verbunden ist und mit ihm zusammenwirken muss.

Literaturübersicht

- ALBRECHT MARTIN, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 14 (2003), Heft 2, 31 ff.
- BELLANGER FRANÇOIS/TANQUEREL THIERRY (Hrsg.), Surveillance et contrôles de l'administration, Genf/Zürich/Basel 2008
- EICHENBERGER KURT, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, SJZ 61 (1965) 269 ff. und 285 ff.
- EICHENBERGER KURT, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft, Schriftenreihe Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Band II, Liestal 1982, S. 14 ff.
- FRICK BRUNO, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: Thomas Sägesser (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 87 ff.
- GRAF MARTIN, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, ZBl 101 (2000) 1 ff.
- GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014
- HANGARTNER YVO, Parlament und Regierung, ZBl 91 (1990) 473 ff.
- HEUSLER BERNHARD, Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht, Diss. Basel 1993
- JANETT DANIEL, Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, LeGes 19 (2008) 123 ff.
- KIENER REGINA, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Diss. Bern 1994
- MASTRONARDI PHILIPPE, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Habil. Bern, Basel/Frankfurt a.M. 1991
- MÜLLER GEORG, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, ZSR 111/I (1992) 389 ff.
- MÜLLER GEORG, Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, ZBl 110 (2009) 478 ff.
- MÜLLER GEORG/VOGEL STEFAN, Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbstständigte Träger von Bundesaufgaben, ZBl 111 (2010) 649 ff.
- MÜLLER GEORG/VOGEL STEFAN, Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Schweizerische Nationalbank, SZW 82 (2010) 277 ff.
- NUSPLIGER KURT/MÄDER JANA, Der Dialog zwischen Regierung und Parlament, ZBl 115 (2014) 523 ff.
- PARLAMENTSDIENSTE (Hrsg.), Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, im Auftrag der Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates, Bern/Stuttgart 1991
- RUCH ALEXANDER, Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Verwaltung im Bund, ZBl 93 (1992) 241 ff.
- SÄGESSER THOMAS, Oberaufsicht der Bundesversammlung, SJZ 109 (2013) 125 ff.
- SÄGESSER THOMAS, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 14 (2003), Heft 2, 67 ff.
- SCHMID GERHARD, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, Diss. Basel 1971
- ZIMMERLI ULRICH, «Privatisierung» und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), Rechtliche Probleme der Privatisierung, Bern 1998, S. 167 ff. ●



Oberaufsicht: Strategien statt Gesetze: Eine Praxisbetrachtung der parlamentarischen Kontrolle¹

Moritz von Wyss
Dr. iur., Leiter Parlamentsdienste des
Kantonsrates Zürich

1. Ausgangslage

Wie weit parlamentarische Kontrolle wirken kann und darf, ist eine konstante Kontroverse zwischen Parlament und Regierung. Strittig ist dabei unter anderem, ob das kontrollierende Parlament oder die kontrollierte Regierung bestimmt, welche Informationen für die Oberaufsicht verwendet werden können. Mit der Revision der Bundesverfassung 1999 und des Parlamentsgesetzes 2003 führte der Bund für die parlamentarischen Sach- und Aufsichtskommissionen Informationsrechte ein, welche die Rechtslage wesentlich klärte.² Insgeheim erhofften sich die Beteiligten, dass mit dieser Revision der Konflikt in den Hintergrund tritt.

Konsultiert man die letzte Revision des Parlamentsgesetzes des Bundes aus dem Jahre 2011, das heisst, liest man zum Beispiel den Text des neuen Artikels 153 Absatz 3 Parlamentsgesetz³, werden diese

Hoffnungen eher enttäuscht. Es finden sich immer Lücken im Gesetz, die von der einen oder anderen Seite ausgenützt werden können.

Meines Erachtens lässt sich dieser Konflikt gesetzgeberisch nicht abschliessend regeln. Es ist ein politischer Konflikt, der einer entsprechenden Lösung bedarf. Natürlich stelle ich nicht in Abrede, dass es für die parlamentarische Kontrolle gesetzliche Grundlagen bedarf, denn nur so wird das staatliche Handeln nachvollziehbar und transparent. Die Aufsichtskommissionen sollten aber vermehrt Strategien anstatt gesetzgeberische Lösungen entwickeln, um sich in diesem Konflikt durchzusetzen. Schliesslich setzten die Eidgenössischen Räte die erste so genannte parlamentarische Untersuchungskommission im Bund (PUK-Mirage-Affaire⁴) durch Ordnungsantrag ein und hielten die notwendigen Untersuchungsrechte nur in einem für diesen Zweck erlassenen Bundesbeschluss fest.⁵ Das zeigt, wie wirksam parlamentarische Kontrolle sein kann, wenn der politische Wille auf Seiten des Parlaments vorhanden ist.

Des Weiteren gilt die Oberaufsicht in der landläufigen Vorstellung der Parlaments-

¹ Referat gehalten an der Tagung «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis» am 13. November 2015, Kongresshaus Zürich.

² Art. 153 Abs. 4 und 169 Abs. 2 BV; Art. 7 und 150 ff. ParlG

³ «Sie [Aufsichtskommissionen] können auskunftspflichtige Personen durch Verfügung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten in sinngemässer Anwendung der Artikel 49, 50 und 201–209 der Strafprozessordnung vorladen und im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen.» AS 2011 4537; vgl. Bericht Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

(10.404) BBl 2011 1817 ff. und Stellungnahme Bundesrat BBl 2011 1839 ff.; Art. 153 Abs. 3 ParlG.

⁴ 1964 musste der Bundesrat für die Beschaffung von Mirage-Kampfflugzeugen einen Nachtragskredit beantragen. Die Räte setzten die erste parlamentarische Untersuchungskommission ein, vgl. Bericht der vom Nationalrat und Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit, BBl 1964 II 273 ff.

⁵ Nicole Schwager, in: Kommentar ParlG, Graf/Theiler/von Wyss (Hrsg.), Basel 2014, Art. 163 Rz. 3.

mitglieder als unattraktiv, da unpolitisch. Das Amt sei mit grossem Aktenstudium verbunden, über das erlangte Wissen dürfe man oftmals weder im Rat noch in den Fraktionen sprechen, die Mitglieder der Aufsichtskommissionen spielen in den Fraktionen eine untergeordnete Rolle etc. Die kantonalen Parlamente wählen deshalb oft Novizinnen und Novizen in die Aufsichtskommissionen, worunter die Durchschlagskraft der parlamentarischen Kontrolle leidet. Eine Ausnahme bilden da die Finanzkommissionen, die mit der Vorbereitung des Budgets eine mächtige Aufgabe haben.

In meinem Referat möchte ich diese Punkte aufgreifen und anhand der Themen Zusammensetzung, Vorgehensweisen und Informationsbeschaffung darstellen, wie parlamentarische Kontrolle strategischer und damit attraktiver werden kann.

2. Ausgewogene Zusammensetzung der Kontrollkommissionen

Die Funktion der parlamentarischen Kontrolle besteht darin, politische Verantwortung sichtbar zu machen, Vertrauen in die Handlungsweisen von Regierung und Verwaltung zu schaffen sowie Gerüchten und Spekulationen vorzubeugen.⁶ Ein besonderes Rechtsmittel zur Durchsetzung der Erkenntnisse aus der parlamentarischen Kontrolle existiert nicht. Die Empfehlungen der zuständigen Kommissionen sind nicht bindend für die Regierung, die parlamentarische Kontrolle ist keine Dienstaufsicht mit Weisungsbefugnis. Das wichtigste

⁶ Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2009 zum Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung, BBl 2009 5016; René Rhinow/Markus Schäfer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. A., Basel 2009, S. 455, Rz. 2364 ff.; Graf/Theiler/von Wyss – Thomas Säggesser, Komm. zum ParlG, 2014, Art. 26 N 16; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 35 N 8, S. 478.

Druckmittel der parlamentarischen Aufsichtskommissionen ist die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse. Der Dialog zwischen den Gewalten ist folglich zentral.

Für diesen Dialog bedarf es eines Gegenübers, das den Dialog führen will und auch kann. Es bedarf des gegenseitigen Respekts und Vertrauens zwischen den Gewalten. Wer in der Öffentlichkeit lobt und kritisiert, muss glaubwürdig sein. Die Fraktionen sollten deshalb dafür sorgen, dass nicht nur unerfahrene Ratsmitglieder in die Aufsichtskommissionen gewählt werden. Eine Mischung unterschiedlicher Amtsalter und eine Ausgewogenheit zwischen den Altersgruppen gewährt Kontinuität und ein konstantes Wissensmanagement. Die Einsitznahme verschiedener Berufsgruppen in den Aufsichtskommissionen ermöglicht, unterschiedliche professionelle Sichtweisen und Vorgehensweisen bei der Obergewalt einzusetzen. Es braucht nicht nur Juristinnen und Juristen in der Obergewalt, sondern auch Personen aus dem Bau, der Pädagogik, der Naturwissenschaften, der Wirtschaft usw. Mit der Zusammensetzung der Kommission wird das Fundament gelegt, damit die parlamentarische Kontrolle vielseitig, politisch und attraktiv wird.

3. Vorgehensweise und Referenzgrössen

*«Die Bundesversammlung übt die Obergewalt nach den Kriterien Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit aus».*⁷ Das ist die traditionelle Vorgehensweise der parlamentarischen Kontrolle, die allgemein akzeptiert und respektiert ist sowie in allen Lehrbüchern beschrieben wird. Die fünf Begriffe verströmen jedoch nicht den betörenden Duft einer spannenden politischen Aufgabe. Sie beschreiben Ober-

⁷ Art. 26 Abs. 3 ParlG.

aufsicht als eine eher technokratische Tätigkeit, die Präzision verlangt. Ist Oberaufsicht aber wirklich so unpolitisch!?⁸

Würden die Aufsichtskommissionen über ihre jährlichen Prüfungsprogramme hinaus drei bis vier strategische Schwerpunkte für eine ganze Legislatur setzen, bekäme die Tätigkeit der parlamentarischen Kontrolle ein erhöhtes politisches Gewicht. Korrespondieren diese Schwerpunkte zudem mit anderen bereits öffentlich formulierten Zielen (Legislaturziele oder Regierungsziele), so wird die Oberaufsicht aktueller und für die Öffentlichkeit messbarer. Wenn beispielsweise der Regierungsrat des Kantons Bern in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2018 als Ziel 2 festhält, dass der Kanton Bern der «wichtigste Cleantech-Standort der Schweiz» werden soll, so kann eine Aufsichtskommission anhand der vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich «Innovation», «Steuerpolitik» und «Finanzhaushalt» messen, wie die Gesamtregierungspolitik mit diesem Ziel koordiniert und umgesetzt wird.

Nicht nur Ziele aus der laufenden Legislatur, sondern auch Ziele aus der vergangenen Legislatur können politisch aktuell sein. Im Rahmen der Kriminalbekämpfung kann eine Oberaufsichtskommission überprüfen, wie die Ziele erreicht wurden und wie nachhaltig die eingesetzten Mittel oder Massnahmen wirken. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat für die Legislatur 2011–2015 beispielsweise als Ziel die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen allen Strafverfolgungsbehörden und der Aufbau eines Kompetenzzentrums zur

kämpfung der Internetkriminalität (Cyber Crime) unter Einbezug von kantonalen und nationalen Partnerorganisationen gesetzt. Das sind Ziele, deren Erreichung sich für eine Überprüfung in der darauffolgenden Legislatur eignen.

Ist das Parlament gewillt, parlamentarische Kontrolle stärker mit politischen Zielen zu verknüpfen, sollte damit einhergehend eine Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit der Aufsichtskommissionen festgelegt werden. Dabei soll nicht mit Effekthascherei und Skandalisierungen Publizität gewonnen werden. Die Tätigkeit und Ergebnisse der parlamentarischen Kontrolle sind vielmehr für die Öffentlichkeit kontinuierlich aufzubereiten. Damit gewinnt die Oberaufsicht an Aktualität und ist präsent.

Dass es dabei nicht nur um Kritik an der Regierung, sondern auch um Lob geht, zeigt nachfolgendes Beispiel. Im Winter 2014, nach dem schrecklichen Tötungsdelikt in Flaach, standen die neuen Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden des Kantons Zürich im Zentrum der politischen Kritik. Zu diesem Zeitpunkt wusste die Öffentlichkeit jedoch nicht, dass die zuständige Aufsichtskommission die Organisation und Entwicklung dieser neuen Behörden bereits untersucht hatte und zu einem positiven Befund gekommen war.⁹ Mit der vorzeitigen Publikation des Berichts konnte dann einigen Gerüchten und Mutmassungen entgegengewirkt werden.

Je näher die parlamentarische Kontrolle am politischen Alltag ist, desto schneller wird die Kritik laut, dass die Funktion der Oberaufsicht nicht eine begleitende Kontrolle sein darf: Die Übernahme exekutiver Verantwortung ist zu vermeiden. Dem ist selbstverständlich beizupflichten, insbe-

⁸ Interessant sind in diesem Zusammenhang die Themen und Verhandlungen der Geschäftsberichte aus der Gründerzeit des Bundes, wo die Bundesversammlung den Aufbau des neuen Bundesstaates eng verfolgt. Vgl. Léon Kern, Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Band I, 1848–1874, im Auftrage der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz, Freiburg 1942.

⁹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Zürich vom 12. März 2015 über ihre Tätigkeit vom April 2014 bis März 2015: <http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte/Geschaefte.aspx?GeschaefteID=f608660b-cb92-4627-8830-065149c8a844>

sondere wenn die parlamentarische Kontrolle eher technisch verstanden wird, im Sinne der oben erwähnten Prüfungskriterien (Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit). Versteht man aber Oberaufsicht auch als politische Tätigkeit, dann muss das parallele Handeln bzw. das begleitende Handeln weder für die Regierung noch für das Parlament hinderlich sein. Die Herstellung einer Ausgewogenheit zwischen begleitender und nachträglicher Kontrolle verlangt ein gewisses Fingerspitzengefühl und strategisches Vorgehen.

4. Informationsbeschaffung

Die Informationsbeschaffung ist eine zentrale Aufgabe der Oberaufsicht. Sie unterteilt sich in zwei wesentliche Formen: die Akteneinsichtnahme und die Befragung von Personen. Der Beizug von Akten oder die Akteneinsicht kann insbesondere bei investigativen Kontrollen den Erfolg der Untersuchung beeinflussen. Welche Akten und Informationen die Aufsichtskommissionen erhalten, ist, wie eingangs erwähnt, eine stetige Diskussion zwischen den beiden Gewalten. Dabei ist nicht nur die politische Diskussion hinderlich, sondern manchmal auch eine undurchsichtige Rechtslage, wie der Zürcher Kantonsrat feststellen musste: So gewährte das zürcherische Recht über die Rechtshilfebestimmung einem oder einer Verwaltungsangestellten aus einem anderen Kanton mehr Akteneinsicht als einer der fünf parlamentarischen Aufsichtskommissionen. In der Folge revidierte der Kantonsrat die Informationsrechte im Zürcher Kantonsratsgesetz.¹⁰ Doch damit sind solche Diskussionen nicht abgeschlossen.

Informationsbeschaffung ist nur erfolgreich, wenn die Aufsichtskommissionen ein Ziel verfolgen und entsprechend glaubhaft Druck ausüben. Wissensbeschaffung ist ein taktisches Mittel.

Wird z.B. die Akteneinsicht verweigert, kann durchaus ein Dokumentenverwaltungsplan oder Archivierungsplan eines Amtes hilfreich sein, um zu weiteren, nicht weniger wichtigen Informationen zu gelangen. Diese Pläne sind öffentlich. Die Informationsbeschaffung kann so strategischer gestaltet werden, d.h.; die Kommission kann feststellen, wo die Informationen gefunden werden können. Dabei sind Handakten und sogenannte «Giftschränke» nicht ausser Acht zu lassen.

Wenn Regierung und Verwaltung einzelnen Personen in der Aufsichtskommission misstrauen, kann beispielsweise mit der Offenlegung der Informationen oder Akten in einem Ausschuss der Kommission das notwendige Vertrauen geschaffen werden. Eine Zusammenstellung der verweigerten Informationen in einem Bericht gibt des Weiteren oftmals die notwendige Übersicht über die Aktenlage und ist hilfreicher, als wenn die Kommission eine grosse Anzahl Akten verarbeiten müsste. Zur Strategie gehört auch der Wille, Vertrauen zwischen den Gewalten zu schaffen.

Der Teufel steckt oftmals im Detail. Zum Beispiel können mit einer offenen Frageunde mit den verantwortlichen Personen der Verwaltung greifbarere Informationen gewonnen werden, als wenn man nach einem strikten Fragekatalog vorgeht. Bei Befragungen ist es zudem besonders wichtig, die Reihenfolge der Personen genau zu bestimmen. Unter Umständen erhält die Kommission Antworten auf Fragen, die für eine der folgenden Befragungen wesentlich sein können. Eine weitere Variante wäre die schriftliche Beantwortung von Fragen, auf deren Grundlage eine vertiefte Diskussion geführt werden kann.

¹⁰ Geschäft KR-Nr.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-ef8cc20237ed>

Das sind alles Strategien, die auf einem konzilianteren Zusammenwirken der Gewalten aufbauen. Natürlich können viel rabiaterere Mittel angewendet werden, wie die Beschlagnahme oder Strafanzeigen gegen verantwortliche Personen etc. Doch wirken diese Mittel kaum sehr vertrauensfördernd zwischen den Gewalten. Denn auch die parlamentarischen Kommissionen sollten sich bewusst sein, dass die Stärke ihrer Strategie auf ihrer Glaubwürdigkeit und Vertraulichkeit basiert.

sichtskommissionen sich vermehrt um Privatisierungsvorlagen kümmern sollten, insbesondere, wenn die Regierung das Thema parlamentarische Kontrolle anders auslegt. ●

5. Bedeutung der Strategien in der Zukunft

Gesamthaft betrachtet postuliere ich eine Anbindung der parlamentarischen Kontrolle an aktuellere politische Ziele. Die Aufsichtskommissionen sollen strategischer über einen Zeitraum einer Legislatur vorgehen. Sie sollten ihre Tätigkeit mehr als demokratische Kontrolle betrachten. Dazu gehört, dass sie aus ihrem eigenen Schatten treten und eine Öffentlichkeitsstrategie formulieren. Die Mitgliedschaft in einer Aufsichtskommission wird damit attraktiver, und das gewonnene Sachwissen kann besser mit der aktuellen Politik koordiniert und nach aussen kommuniziert werden.

Zukünftig wird das strategische Vorgehen der kantonalen Aufsichtskommissionen in Zusammenhang mit «public corporate governance» wichtiger werden. Versteht der Gesetzgeber darunter die Privatisierung staatlicher Betriebe oder die Auslagerung staatlicher Aufgaben, so kann die parlamentarische Kontrolle nicht mehr nur über die Parlamentsgesetze geregelt werden. Unter anderem ist das bundesrechtliche Privatrecht massgebend. Die parlamentarische Kontrolle reduziert sich darauf, ob die Regierung und damit das zuständige Regierungsratsmitglied die Eigentumsstrategie des Kantons zielgerichtet verfolgt. Dies zeigt, dass die Auf-



Zur Oberaufsicht in den Kantonen¹

Thomas Säggerer
Dr. iur., Zug

1. Einleitung

Die parlamentarische Oberaufsicht in den Kantonen hat seit einigen Jahren an Bedeutung gewonnen, wofür mehrere Gründe ursächlich sind: Nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in den Kantonen haben die öffentlichen Aufgaben und die Erwartungen der Allgemeinheit an staatliche Dienstleistungen zugenommen. Damit einher geht ein steter Ausbau der Verwaltungen. Ferner haben sich die Möglichkeiten zur Aufgabenerbringung erweitert und neben der eigentlichen zentralen Verwaltung bestehen heute weitere Institutionen, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Weiter wurden die Informations-, Einsichts- und Mitwirkungsrechte der Kantonsparlamente gestärkt, möglicherweise zufolge einer Art freiwilligen «Nachvollzuges» des schrittweise erfolgten Ausbaus der Oberaufsichtsinstrumente von National- und Ständerat. Die Stärkung der Kantonsparlamente zeigt sich auch etwa in einem professionalisierten Kommissionenwesen oder personell verstärkten Parlamentsdiensten. Das ermöglicht es, die Oberaufsicht gegenüber den anderen staatlichen Behörden sowie Trägern öffentlicher Aufgaben wesentlich nachhaltiger und effektiver wahrzunehmen.

Die folgende Darlegung befasst sich mit einigen ausgewählten Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht auf Kantonesebene:

¹ Das Referat anlässlich der Tagung vom 13. November 2015 in Zürich wurde ergänzt um zusätzliche Hinweise und Angaben. Der Autor hat mehrfach zu Fragen der Oberaufsicht publiziert. Er konnte im Laufe seiner beruflichen Tätigkeit praktische Erfahrungen mit der Funktionsweise der Oberaufsicht in Bund und den Kantonen machen.

Zuerst mit der nachträglich oder begleitend ausgeübten Oberaufsicht, danach mit der Oberaufsicht bei ausgelagerten Aufgaben und Beteiligungen, sodann mit der Oberaufsicht über Justizbehörden und schliesslich mit den parlamentarischen Aufsichtskommissionen.

2. Nachträgliche oder begleitende Oberaufsicht

Bei der Oberaufsicht geht es um die politische Kontrolle des Parlaments über fremde Amtsführung.² Angesprochen sind dabei nicht nur die Regierung, sondern auch die Gerichte³ sowie weitere Träger öffentlicher Aufgaben. Das Parlament kann kraft seiner Oberaufsichtskompetenz Akte anderer Behörden weder aufheben noch abändern, aber es kann die betroffenen Behörden zu Stellungnahmen einladen und Empfehlungen abgeben.⁴ Die Oberaufsicht hat die Kompetenzordnung zu beachten und bedeutet keine richterliche Kontrolle des Einzelfalles, weshalb sie mit Blick auf das Wesentliche und Gesamte über einen gewissen Zeitraum hinweg erfolgen soll. Ihr Ziel liegt darin, dass die kontrollierten Organe Stellung nehmen, Ergebnisse erläutern, ihr Verhalten begründen oder die Einhaltung von Rechtsgrundlagen und finanziellen Vorgaben darlegen.

Ihrem Wesen nach ist die Oberaufsicht daher auf eine nachträgliche Kontrolle angelegt – im Gegensatz zur Aufsicht: Sie

² BÄUMLIN, S. 165 ff.; SÄGESSER, SJZ, S. 134 f.

³ Vgl. bspw. explizit § 70 Abs. 1 und 2 Justizgesetz Kanton Schwyz vom 18. November 2009 (231.110), wonach die Justizverwaltung unter der Oberaufsicht des Kantonsrates steht und das Kantons- sowie das Verwaltungsgericht jährlich Bericht zu erstatten haben.

⁴ Ausdrücklich bspw. Art. 31 Abs. 1 Gesetz über den Kantonsrat des Kantons Obwalden vom 21. April 2005 (132.1).

bedeutet Überprüfen und Überwachen als Bestandteil der Führungsaufgaben über die Verwaltung und hat ständig, systematisch, in geeigneter Form sowie organisiert zu erfolgen mit dem Ziel der Gewährleistung eines rechtmässigen, zweckmässigen und effizienten Verwaltungshandelns.⁵ Für die Aufsicht zuständig ist die vorgesetzte Behörde, d.h. die Regierung für die Exekutivverwaltung, die zuständigen parlamentarischen Organe für den Fall verselbständigter Parlamentsdienste und der Gerichtskörper für die Justizverwaltung.⁶ Ausnahmsweise kann die Oberaufsicht auch begleitend ausgeübt werden, nämlich dann, wenn sie sonst zu spät käme und deshalb wirkungslos bliebe. Zu denken ist beispielsweise an Zwischenberichte zu lang andauernden Verfahren wie etwa Verwaltungsreformen oder Informatikbeschaffungen, an Prüfungen und Empfehlungen bei anhaltenden Kompetenzkonflikten zwischen Organen (etwa zwischen einem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung einer ausgelagerten Einheit) zwecks Gewährleistung der Corporate Governance und der Handlungsfähigkeit, oder an ex-ante-Prüfungen, bevor kostenintensive Investitionen ausgelöst werden. Eine begleitende Ausübung der Oberaufsicht ist ausgeschlossen bei hängigen Rechtsverfahren (aus Gründen der richterlichen Unabhängigkeit), im Entscheidungsverfahren der Regierung (aus Gründen der Gewaltenteilung und der Konkordanz) und im verselbständigten Bereich ausgelagerter Einheiten (aus Gründen der gesetzlich

eingesäumten rechtlichen, betrieblichen und organisatorischen Autonomie). Es stellt sich die Frage, ob eine begleitende Ausübung der Oberaufsicht zulässig ist, wenn sie nicht über eine ausdrückliche Rechtsgrundlage verfügt: Bedeutet eine fehlende Regelung, dass die begleitende Oberaufsicht unzulässig ist, weil nicht explizit vom Gesetzgeber vorgesehen? Oder ist umgekehrt auf deren Zulässigkeit zu schliessen, da sie nicht durch das Gesetz untersagt wird? Eine besondere Rechtsgrundlage in einem kantonalen Erlass für die begleitende Oberaufsicht – wie das etwa im Kanton Bern der Fall ist⁷ – stellt die Ausnahme dar. Das öffentliche Interesse an einer wirksamen Wahrnehmung der Oberaufsicht vermag jedoch auch ohne spezifische Rechtsgrundlage die begleitende Ausübung der Oberaufsicht zu rechtfertigen unter Vorbehalt eines entgegenstehenden qualifizierten Schweigens des Gesetzgebers und unter den Voraussetzungen, dass a) die Zuständigkeitsordnung im Sinne des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts respektiert wird, b) der Ausnahmecharakter der begleitenden Oberaufsicht gewahrt bleibt und c) sie im Anwendungsfall sachlich gerechtfertigt ist, d.h., sie im Sinne des für alle staatlichen Behörden geltenden Grundsatzes der Verhältnismässigkeit dann angewendet wird, wenn ein ausgewiesener (und nicht nur ein allgemeiner) Bedarf danach besteht. Bei der Ausübung der begleitenden Oberaufsicht ist Zurückhaltung zu üben, um nicht faktisch in den Kompetenzbereich von Regierung und Verwaltung einzugreifen.⁸ Im Interesse der Rechtssicherheit für die mit der Oberaufsicht betrauten Organe als auch für die zu beaufsichtigenden Be-

⁵ SÄGESSER, Bundesbehörden, Kommentar zu Art. 187 BV, N 1046 ff.

⁶ Eine andere Begrifflichkeit verwendet die Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (110.100), welche nach den Adressaten (direkt oder indirekt) differenziert: Der Grosse Rat übt die Aufsicht über die Regierung sowie das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht aus. Ihm obliegt die Oberaufsicht über die Verwaltung, die anderen Zweige der Rechtspflege und über andere Träger öffentlicher Aufgaben.

⁷ Art. 58 Geschäftsordnung für den Grossen Rat vom 4. Juni 2013 (151.211): Die Oberaufsicht erfolgt grundsätzlich nachträglich. Sie kann auch begleitend zu einem laufenden Geschäft erfolgen.

⁸ FRICK, S. 91.

hörden ist die Etablierung einer ständigen Praxis zu empfehlen.

3. Die Oberaufsicht bei ausgelagerten Aufgaben und Beteiligungen

In den letzten Jahrzehnten haben die staatlichen (öffentlichen) Aufgaben stetig zugenommen. Öffentliche Aufgaben können aber nicht nur durch den Staat und die Zentralverwaltung selber, sondern auch durch selbständige Verwaltungseinheiten wie öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften wahrgenommen werden.⁹ Beispiele hierfür sind etwa die kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten, Kantonalbanken im vollständigen Eigentum der Kantone¹⁰, die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich,¹¹ Genossenschaften zur Durchführung von Lotterien¹² oder Stiftungen¹³.

Die Kantone beteiligen sich ferner an verschiedenen Organisationen und Institutionen. Zu denken ist an Beteiligungen an Spitälern, Verkehrsbetrieben, Energiewerken, Kantonalbanken¹⁴, Informatikunter-

nehmen¹⁵ etc. Dabei kann es sich um Mehrheitsbeteiligungen handeln, um gemischt-wirtschaftliche Unternehmen oder auch nur um finanzielle Beteiligungen.

Ein Kanton kann private Organisationen durch Vertrag mit der Durchführung staatlicher Aufgaben betrauen, wenn eine entsprechende formellgesetzliche Grundlage im kantonalen Recht besteht, wie das beispielsweise in den Bereichen Soziales¹⁶, Gesundheit¹⁷, Tourismus oder amtliche Vermessung¹⁸ und zur Durchführung von Inspektionen und Kontrollen oft der Fall ist. In den Kantonen bestehen folglich sehr vielfältige Formen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Wer zum Träger einer staatlichen Aufgabe wird – als zentrale Verwaltung unter der Führung der Regierung, als rechtliche verselbständigte Verwaltungseinheit, zufolge einer Beteiligung oder einer Leistungsvereinbarung – untersteht einer entsprechenden Verantwortung in der Aufgabewahrnehmung und infolgedessen einer Aufsicht durch staatliche Behörden. In der Regel liegt die Verantwortung für die sachgerechte Wahrnehmung der Aufsicht beim Regierungsrat (Kantonsregierung). Es besteht aber auch das Modell, wonach das Kantonsparlament die

⁹ Bspw. Art. 95 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (101.1): Der Kanton kann a) Anstalten und andere Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts errichten; b) sich an Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligen; c) öffentliche Aufgaben an Private und Institutionen ausserhalb der Verwaltung übertragen.

¹⁰ In der Rechtsform der Anstalt wie bspw. die Aargauer Kantonalbank (vgl. Gesetz über die Aargauische Kantonalbank (AKBG) vom 27. März 2007; 681.100), oder als Aktiengesellschaft

¹¹ Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung vom 20. Februar 1994 (831.1).

¹² Vgl. die seit 1937 bestehende interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien, wonach die beigetretenen Kantone eine Genossenschaft zum Zwecke der gemeinsamen Durchführung von Lotterien gründen.

¹³ Bspw. die Stiftungen Inselspital Bern oder Kantonsspital Graubünden.

¹⁴ Bspw. verfügt eine Mehrzahl der Kantone über eine mehrheitliche, nicht ausschliessliche Beteiligung an ihrer Kantonalbank (JU, VS, VD, BL, BS, BE, GL, GR, LU, OW, NW, SG, TG, ZG), der Kanton GE über

eine Minderheitsbeteiligung (44,27%). Der Anteil des Kantons am Kapital stimmt nicht immer mit dem Anteil des Kantons an den Stimmen überein (100% Stimmen: BL, BS, NW, OW, TG; bei einer Beteiligung von über 50% nur 20% Stimmen: ZG).

¹⁵ Bspw. Kanton Bern: Gesetz über die Aktiengesellschaft Bedag Informatik vom 05. Juni 2002 (152.031.2).

¹⁶ Bspw. für private Kinderkrippen, für Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen, für Mandatsführungen im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, für Fachstellen Kinder- und Jugendberatung usw. Die erforderliche Gesetzesgrundlage kann sich im kantonalen Sozialgesetz oder im kantonalen Finanzhaushaltgesetz finden.

¹⁷ Bspw. Privatspitäler.

¹⁸ Beispiel: Im Kanton Zug gibt es für die laufende Nachführung der amtlichen Vermessung einen Nachführungskreis, der sämtliche elf Gemeinden umfasst. Dieser wird von einem im Register eingetragenen Ingenieur-Geometer geführt.

Aufsicht über eine verselbständigte Verwaltungseinheit ausübt.¹⁹

Die eigentliche Durchführung der aufsichtsrechtlichen Massnahmen und Anordnungen obliegt der Verwaltung, die Regierung hat aber namentlich die Grundsätze, Strategien und Eckpunkte der Aufsicht über die ausserhalb der zentralen Verwaltung stehenden Aufgabenträger festzulegen, das Teilnehmungsmanagement zu bestimmen, Leistungsvereinbarungen zu genehmigen, die Eignerinteressen des Kantons zu vertreten, Berichte abzunehmen, Vertreter zu mandattieren, Wahlen vorzunehmen oder zu bestätigen und Abberufungen zu bestimmen. Umgekehrt sind der Regierung von den Leitungsremien der verselbständigten und der privaten Aufgabenträger die erforderlichen Aufschlüsse und Auskünfte zu erteilen, sie ist Adressatin von Berichten und Rechnungsabschlüssen. Eine problematische Vermischung mehrerer Funktionen kann sich ergeben, wenn Parlamentsmitglieder dem Führungsgremium eines öffentlichen Aufgabenträgers angehören und der Regierung gegenüber rechenschaftspflichtig sind, mittels der Oberaufsicht aber die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Regierung über dieses Unternehmen prüfen sollen.²⁰

Gegenüber den ausserhalb der zentralen Verwaltung stehenden Aufgabenträgern geht die Aufsicht allerdings weniger weit, weil sie verselbstündigt sind, mehr Handlungsspielraum haben und nicht der direkten Dienstaufsicht der Regierung

vergleichbar einer Verwaltungsabteilung unterstehen. Eine betriebliche, organisatorische oder finanzielle Autonomie ist zu respektieren. Solche Autonomiebereiche bedeuten zwar keine Zuständigkeitschranken der Aufsicht, sie begründen aber Zurückhaltungspflichten.²¹

Die Oberaufsicht des kantonalen Parlaments kann nicht weiter gehen, als die Aufsicht der Regierung.²² In den Bereichen der Aufgabenauslagerung resp. der Aufgabenwahrnehmung durch ausserhalb der zentralen Verwaltung Stehende hat sich die Oberaufsicht in erster Linie auf die Wahrnehmung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Regierung zu konzentrieren. Geprüft wird, ob und wie die Regierung ihre Rolle als Vertreterin der Eignerinteressen des Kantons gegenüber der betreffenden Institution wahrnimmt.²³ Dazu können sich die zuständigen parlamentarischen Organe nicht nur auf Berichte der Regierung (bspw. Eignerstrategie, Teilnehmungsbericht, Geschäftsberichte²⁴) stützen, sondern sich konkrete Auskünfte durch die Verwaltung erteilen lassen und von Vertretungen der Institutionen (bspw. dem Präsidenten eines Verwaltungsrats) unter Vorbehalt von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen ergänzende Informationen einholen. Eine Beurteilung der Unterlagen und Auskünfte ist

²¹ SÄGESSER, SJZ, S. 135, sowie KOLLER, S. 43.

²² SÄGESSER, Bundesbehörden, Kommentar zu Art. 169 BV, N 597.

²³ SÄGESSER, Kommentar zu Art. 26 ParlG, N 28. Beispiel: Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt vom 1. Juli 2014 zu den Basler Verkehrs-Betrieben fokussierte auf die Frage der politischen Verantwortung und auf die Rolle des Regierungsrats als Eignervertreter (S. 4 des Berichts).

²⁴ Beispiel: Mit Beschluss vom 24. April 2012 verabschiedete der Kantonsrat des Kantons St. Gallen eine Teiländerung des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994 (140.1) und legte Grundsätze für die Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung fest. Dazu gehören Regelungen zur Teilnehmungsstrategie, zu den einzelnen Eigentümer- resp. Mitgliedschaftsstrategien und zur Berichterstattung an das Kantonsparlament.

¹⁹ Beispiel: Nach § 2 Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons Thurgau vom 23. August 1976 (956.1) wählt der Grosse Rat den Verwaltungsrat und die Kontrolle der Gebäudeversicherung. Dieser hat dem Grossen Rat jährlich über die Geschäftsführung und die Rechnung der Gebäudeversicherung Bericht zu erstatten. Nach diesem Modell kommt der Kantonsregierung keine bestimmende Funktion zu, was angesichts des Milizprinzips im Parlament und der damit zusammenhängenden Interessensbindungen, des Fachverständes und der zeitlichen Belastung der Milizparlamentarier zu Fragen Anlass gibt.

²⁰ Vgl. auch STÖCKLI, S. 11.

vor allem in Kantonen mit zahlreichen und bedeutenden Beteiligungen oft hoch komplex und bedarf eines hinreichenden Fachwissens. Es kann deshalb sinnvoll sein, externen Experten und Fachpersonen aus der Verwaltung für bestimmte Sachfragen beizuziehen (bspw. die Finanzkontrolle) oder kommissionsübergreifende Strukturen zu schaffen (bspw. einen gemeinsamen Ausschuss von Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission).

4. Oberaufsicht über Justizbehörden

Die parlamentarische Oberaufsicht über die kantonalen Justizbehörden und über justizähnliche Behörden hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Als ursächlich dafür können zum einen sog. «Justizskandale» betrachtet werden, die zu Abklärungen und Prüfungen der Umstände durch die zuständigen Aufsichtsorgane der kantonalen Parlamente führten. Zum andern haben auch der personelle Ausbau kantonalen Justizbehörden und ihrer Verwaltung, der Aufbau von Fachbehörden wie namentlich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden²⁵ oder die Verselbständigung von Stellen wie etwa den Datenschutzbeauftragten²⁶ Anlass für eine verstärkte Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht gegeben, zumal damit erhebliche finanzielle Auswirkungen verbunden waren. Heute stehen die Justizbehörden viel stärker im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung, kritischer medialer Berichterstattung und der parlamentarischen Oberaufsicht, als das noch vor wenigen Jahren der Fall war. Die Tätigkeiten der Justizbehörden sind weniger abgeschottet und es gelten zunehmend höhere Anforderun-

gen an das Justizmanagement,²⁷ womit auch die Oberaufsicht über die Justizbehörden an Bedeutung gewonnen hat.

Die parlamentarische Oberaufsicht ist politische Kontrolle und nicht Rechtsprechung.²⁸ Eine inhaltliche Überprüfung von Entscheiden der Justizbehörden ist ausgeschlossen, weil die Bundesverfassung die richterliche Unabhängigkeit garantiert.²⁹ Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht über Justizbehörden ist daher der sog. *äussere Geschäftsgang*, d.h. Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit oder Plausibilität.³⁰ Dabei geht es bspw. um Fragen der Geschäftslast des Justizorgans, der Geschäftslastverteilung auf die einzelnen Richter oder Behördemitglieder, der Anzahl erledigten und pendenten Fälle je Kammer, der Fristen zur Verfahrenserledigung³¹ oder des Bestandes der Entscheide im Rechtsmittelverfahren. Ferner kann es um gerichtlichen- oder behördeninterne Fragen gehen wie bspw. den Einsatz von Ersatzrichtern, die Leistung der Gerichtsschreiber oder personelle Spannungen im Gerichtskörper, die die Funktionsfähigkeit der Behörde beeinträchtigen können. Weiter sind Fragen der Gerichtsverwaltung Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht wie bspw. die Tauglichkeit der Informatik, die Archivierung, hinreichende personelle Ressourcen, die Finanzverwaltung oder die Gebührenpraxis.

Schliesslich können mit den Justizbehörden auch Tendenzen der Rechtsprechung

²⁷ Vgl. LIENHARD/KETTIGER, 2016/1.

²⁸ So auch KIENER, S. 233.

²⁹ Art. 191c BV.

³⁰ Ausdrücklich §§ 18 insb. Abs. 4 und 19 Geschäftsordnung des Kantonsrats des Kantons Zug vom 28. August 2014 (141.1). Einschränkung bspw. Art. 29 Abs. 4 Grossratsgesetz des Kantons Graubünden vom 8. Dezember 2005 (170.100), wonach im Bereich der Justiz die Aufsicht der Geschäftsprüfungskommission auf die finanziellen Aspekte beschränkt ist.

³¹ Das ist auch deswegen bedeutsam, weil nach Art. 29 Abs. 1 BV ein Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist besteht.

²⁵ Da die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachorgan unabhängig ist und weisungsungebunden entscheidet, ist sie oberaufsichtsrechtlich wie eine Justizbehörde zu behandeln.

²⁶ Als Folge der Weiterentwicklung des Schenkungs-Besitzstandes.

erörtert werden. In diesem Rahmen ist es zulässig, vom Inhalt *abgeschlossener* Verfahren Kenntnis zu nehmen, um bspw. Gesetzeslücken zu erkennen, deren Schließung durch den Gesetzgeber angezeigt wäre, oder um sich die Frage zu stellen, ob die Gerichte den Willen des Gesetzgebers richtig interpretiert haben, weil andernfalls eine Gesetzesanpassung vorzunehmen wäre. In diesen Fällen geht es um eine zulässige Kenntnisnahme und Würdigung der *Rechtsprechung* und nicht um eine unzulässige Überprüfung von Einzelfällen. Deswegen besteht auch kein generelles Akteneinsichtsrecht der parlamentarischen Aufsichtsorgane in Akten von laufenden Rechtsverfahren. Für den Fall, dass bei einer Justizbehörde vorhandene Dokumente relevant für eine Untersuchung der parlamentarischen Aufsichtsorgane sind, ist die Notwendigkeit einer Anzeige entsprechender Unterlagen bspw. mittels eines Aktenverzeichnisses oder eine Einsichtnahme durch eine Delegation zu prüfen.³² Massstab ist die Verhältnismässigkeit, d.h. die Frage, ob die parlamentarischen Aufsichtsorgane zwingend von der Existenz der Unterlagen oder von deren Inhalt während laufenden Verfahren Kenntnis haben müssen, damit sie ihren aufsichtsrechtlichen Obliegenheiten hinreichend nachkommen können.

Es ist nicht Sache der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane, sich mit Rügen der Rechtsverweigerung oder -verzögerung zu befassen. Solche Rügen gehören in die Zuständigkeit übergeordneter Gerichtsbehörden, weil sie über eine Kenntnisnahme der Fristen für die Verfahrenserledigung hinausgehen und einzelne Fälle betreffen. Die Wahrnehmung der Aufsicht über die Gerichtsbehörden ist Sache der obersten kantonalen Gerichte und nicht Gegenstand einer parlamentarischen Oberaufsicht.³³

Auf solche Eingaben sollen die parlamentarischen Aufsichtsorgane nicht eintreten und sie stattdessen von Amtes wegen der zuständigen Justizbehörde übermitteln.

5. Parlamentarische Aufsichts-kommissionen

In den Kantonen lassen sich zwei Hauptmodelle für die Ausgestaltung der Zuständigkeiten parlamentarischer Oberaufsichtsorgane ausmachen. Nach dem einen Modell bestehen drei Aufgabekommissionen, je eine für die Geschäftsprüfung, die Finanzen und die Justiz.³⁴ Das andere Modell kennt zwei Aufgabekommissionen, je eine für Geschäftsprüfung/Finanzen und für die Justiz.³⁵ Mitunter wird eine Kommission zur Behandlung bestimmter Vorlagen personell erweitert.³⁶ Die Verteilung der Oberaufsichtsaufgaben auf mehrere Kommissionen erlaubt den Aufbau spezifischen Fachverständs innerhalb der Kommissionen, so dass eine effektive Wahrnehmung der Kontrollaufgaben möglich ist. Ferner wird dadurch auch eine Verteilung der Geschäftslast auf mehrere Parlamentsmitglieder ermöglicht. Das erlaubt es, die zunehmend anspruchsvollen Aufgaben als Parlamentsmitglied unter Beibehaltung des Milizprinzips wahrzunehmen. Auch unter institutionellen Überlegungen ist die Verteilung der Oberaufsichtsaufgaben auf mehr als eine Kommission zu begrüssen. Eine einzige ständige Aufgabekommission würde dermassen bedeutsam sein, dass das Ratsplenum – dem die Wahrnehmung der Oberaufsicht zusteht und das

³⁴ Bspw. in den Kantonen BE, VS, AG, VD, NE, GE, BL, SO, NW, SG, AR.

³⁵ Bspw. in den Kantonen SZ, OW, SH, JU, FR, BS, LU, UR, GL, TG, GR, TI.

³⁶ Beispiel: Zur Behandlung des Budgets des Kantons und seiner Anstalten, der Leistungsaufträge, der Geschäftsberichte und der Rechnungen des Kantons und seiner Anstalten wird die Staatswirtschaftskommission des Kantonsrats Zug von sieben auf 15 Mitglieder erweitert. Vgl. § 18 Abs. 1 Geschäftsordnung des Kantonsrats (Fn 30).

³² SÄGESSER, Kommentar zu Art. 26 ParlG, N 60.

³³ Ausdrücklich bspw. in Art. 77 Abs. 2 Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (101).

sich dazu auf vorberatende Kommissionen im Sinne von Hilfsorganen stützt – faktisch entmachtet wäre³⁷. Da die Kommissionsarbeit im Gegensatz zu den Ratsverhandlungen in aller Regel nicht öffentlich ist, wäre das auch unter dem Gesichtspunkt der Transparenz nicht vorteilhaft.

Im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Oberaufsicht und eines effizienten Ratsbetriebs ist die Institutionalisierung gegenseitiger Informationsgebote zwischen den Aufsichtskommissionen, von Koordinationsregeln und des Vorgehens bei Kompetenzstreitigkeiten erforderlich. So sieht beispielsweise die Landratsverordnung des Kantons Glarus vor, dass die Aufsichtskommissionen ihre Aufgaben zu koordinieren haben und dass sie einander über Feststellungen unterrichten, die ihre Tätigkeitsbereiche berühren. Bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Aufsichtskommissionen entscheidet das Büro nach Anhörung der Kommissionspräsidenten.³⁸ Soll eine Aufsichtskommission in Bereichen tätig werden, in denen bereits parlamentarische Sachkommissionen bestehen? Die Frage stellte sich etwa, als in einem Kanton von der zuständigen Spitalkommission dem Kantonsrat Zustimmung zu einem Objektkredit beantragt wurde für den Neubau und Ersatz des bestehenden Bettentrakts des Kantonsspitals. Seitens der Oberaufsichtskommission stellte sich die Frage, ob sie bspw. die Vergabe und den weiteren Verlauf der Arbeiten kontrollieren soll. Zuerst einmal handelt es sich um eine Frage der Effizienz des Ratsbetriebs: Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden. Eine Oberaufsichtskommission sollte daher nur nach vorgängiger Absprache mit der zuständigen Sachkommission aktiv werden, so dass das Vorgehen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht koordiniert werden kann. Ferner ist das Tätigwerden

einer Oberaufsichtskommission auch eine Frage der Sichtweise: Ist im konkreten Fall schewergewichtig Fachwissen gefragt, oder geht es eher um Fragen der Verantwortlichkeit und der politischen Aufsicht über das Handeln anderer Behörden und Organe? Oftmals verfügen parlamentarische Oberaufsichtskommissionen über weitergehende Informations- und Einsichtsrechte als Sachkommissionen. Besteht ein klar ausgewiesener Bedarf nach Informationen, der über das Auskunftsrecht einer Sachkommission hinausgeht, kann es angezeigt sein, eine Oberaufsichtskommission mit der Abklärung bestimmter Fragen zu beauftragen. Schliesslich stellen sich bei ausgeprägten Querschnittsthemen auch Fragen wie bspw. die Einsetzung eines gemeinsamen Ausschusses, das Abhalten gemeinsamer Sitzungen oder der gegenseitige Austausch von Protokollen.³⁹ Eine Möglichkeit zur Untersuchung besonderer Vorkommnisse ist die Einsetzung einer Ad-hoc-Spezialkommission. Das kann etwa dann angezeigt sein, wenn kein ausgewiesener Bedarf an einer parlamentarischen Untersuchungskommission – die über zusätzliche Rechte verfügt – besteht, eine breitere parteipolitische Zusammensetzung angestrebt wird oder besonderer Sachverstand in der Kommission vertreten sein soll.⁴⁰ In jedem Fall ist für eine Spezialkommission ein klar bezeichneter Auftrag erforderlich. Nach Abschluss der Arbeiten ist zu klären, inwieweit die Thematik durch die ständigen Oberaufsichtskommissionen weiterhin verfolgt werden soll.

³⁷ SÄGESSER, Kommentar zu Art. 52 ParlG, N 8.

³⁸ Art. 41 Landratsverordnung vom 13. April 1994 (II A/2/3).

³⁹ SÄGESSER, Kommentar zu Art. 52 ParlG, N 13.

⁴⁰ Bspw. beschloss am 2. Mai 2013 der Kantonsrat Zug die Einsetzung einer Ad-hoc-Kommission zur Untersuchung der Vorkommnisse um das Projekt ISOV-Einwohnerkontrolle.

Zitierte Literatur

RICHARD BÄUMLIN, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: ZSR 85 1966 // 165 ff.

BRUNO FRICK, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: Sägesser, Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 85 ff.

REGINA KIENER, Die Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen, Diss. Bern 1994.

HEINRICH KOLLER, Verhältnis der Aufsicht zur Oberaufsicht im Verwaltungsrecht, in: Jahrbuch SVVOR 2010, Bern 2011, S. 35 ff.

ANDREAS LIENHARD / DANIEL KETTIGER, Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2016/1.

THOMAS SÄGESSER, Die Bundesbehörden, Bern 2000

THOMAS SÄGESSER, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: SJZ 2013, 125 ff.

THOMAS SÄGESSER, Kommentar zu Art. 26 und 52 ParlG, in: Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Basel 2014.

ANDREAS STÖCKLI, Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – notwendiges Kontrollinstrument oder unvereinbare Funktionshäufung?, in: Parlament, 1/2014, S. 3 ff. ●



Qualité des services parlementaires : Enquête de satisfaction des député-e-s du Grand Conseil du canton de Vaud et évaluation de leurs besoins

Frédéric Ischy

Secrétaire de commission, Secrétariat général du Grand Conseil du canton de Vaud

Les services parlementaires vaudois (Secrétariat général du Grand Conseil du canton de Vaud), désormais affranchis de l'administration cantonale soumise au Conseil d'Etat, se trouvent confrontés aux défis liés à cette autonomie relativement nouvelle. Aussi, le Secrétariat général du Grand Conseil cherche à définir au mieux ses prestations afin de servir de la façon la plus adaptée possible le Parlement et ses différentes missions. Pour ce faire, une enquête de satisfaction des député-e-s et une évaluation de leurs besoins ont été menées. La présente contribution restitue les principaux éléments de la démarche mise en œuvre et ses résultats les plus saillants.

1. Contexte de l'enquête*

En conformité avec le principe général de la séparation des pouvoirs, la Constitution cantonale de 2003 prescrit l'indépendance du Grand Conseil (GC) vis-à-vis du Conseil d'Etat et de son administration. Cela implique la mise en place de procédures claires et la garantie de l'autonomie des

services parlementaires, lesquels doivent disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Jusque-là, la Chancellerie d'Etat était en effet chargée d'assurer le secrétariat tant du Conseil d'Etat que du Parlement. Aussi, la Constitution cantonale prévoit explicitement que le GC dispose de ses propres services et la loi sur le Grand Conseil (LGC) indique que le Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) constitue un service indépendant, soumis au Bureau du Grand Conseil. Il fournit aux membres et aux organes du Parlement l'appui opérationnel ainsi que la logistique qui leur sont utiles. Il leur fournit également un appui stratégique. La LGC précise que le Parlement et son secrétariat conservent la possibilité de faire appel aux services de l'administration cantonale.

Cette situation conduit à une émancipation graduelle du SGC vis-à-vis des services de l'administration cantonale soumis au Conseil d'Etat ainsi qu'à un élargissement progressif de la palette des prestations offertes au Parlement et à ses différents organes. Cette évolution prend place dans un environnement en perpétuelle mutation, posant au SGC des défis au nombre desquels nous ne citerons que la complexité croissante du travail législatif à charge de députés miliciens, le développement technologique constant (informatique, médias) dans un climat de communication tous azimuts ou l'intensification des relations intercantionales, nouvel échelon institutionnel dont il importe qu'il ne se soustraie pas à un plein contrôle démocratique.

Le SGC (23 collaborateurs représentant 16,8 ETP) est composé de trois sections : le secrétariat parlementaire prioritaire-

* La forme masculine est utilisée tant pour parler des femmes que des hommes. Par ailleurs, nos remerciements vont, pour le soutien apporté, au Bureau du Grand Conseil, au Secrétariat général du Grand Conseil, à l'Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne ainsi qu'aux députés eux-mêmes.

ment dévolu à l'organisation et la gestion des séances plénières du GC, le secrétariat des commissions essentiellement voué à la préparation et au suivi des séances des commissions parlementaires et le Bulletin du GC chargé de rédiger le recueil officiel des débats en séances plénières. Dernièrement, le SGC a connu plusieurs changements d'importance : croissance des effectifs due en particulier à la reprise du secrétariat de l'ensemble des commissions parlementaires, tous types confondus (commissions de surveillance, permanentes, thématiques, intercantionales, ad hoc) ; élection d'un nouveau Secrétaire général en la personne de l'ancien Secrétaire général adjoint ; engagement d'un nouveau Secrétaire général adjoint ; remplacement de plusieurs cadres en raison de départs à la retraite ; réorganisation du service, le secrétariat parlementaire dépendant désormais directement du Secrétaire général adjoint et non plus du Gestionnaire administratif.

D'autre part, certains écueils ont surgi comme des surcharges de travail essuyées par le secrétariat des commissions – problème actuellement traité à satisfaction – ou la difficulté à trouver un équilibre entre collaboration administrative et/ou collaboration scientifique au sein de ce même secrétariat des commissions (cf. Rapin 2007 : 22). Dans les cantons dotés de services parlementaires « professionnalisés », une tendance à la généralisation des commissions thématiques est repérable (mouvement parallèle de « professionnalisation » du travail parlementaire) (Lüthi 2007 : 5, Gallati 1998 : 35). Le GC vaudois, avec le maintien d'une solution hybride (commissions thématiques ET commissions ad hoc) vit une situation d'entre-deux, destinée *a priori* à durer, avec des commissions dont les besoins en termes d'appui du secrétariat des commissions diffèrent parfois fortement (voir Rapports des ateliers 2009 :15). Cette particularité incite à veiller à l'adéquation de la qualité

des services fournis afin que les idéaux de séparation des pouvoirs et d'indépendance du Parlement ne soient pas remis en cause (autonomie uniquement formelle versus indépendance véritable dans le processus de prise de décision).

2. Objectifs de l'enquête

Ces éléments ont logiquement conduit à envisager une étude portant tant sur la satisfaction que retirent les députés des prestations offertes par le SGC (vision *ex ante*) que sur les attentes que formulent ces mêmes députés eu égard à une action performante du SGC (vision prospective). Globalement, l'étude vise à réunir des informations propres à susciter la réflexion mais aussi, dans une optique plus directement opérationnelle, à fonder rationnellement des mesures concrètes d'ajustement des prestations du SGC (savoir pour mieux agir).

Compte tenu de tout ce qui précède, les objectifs principaux du travail peuvent se résumer de la façon suivante : (a) dresser après quelques années d'autonomie du SGC un bilan des services offerts (grâce à l'appréciation de la qualité des prestations par les « clients »), (b) fournir des pistes d'amélioration des prestations du SGC (à travers l'évaluation de la satisfaction mais aussi des attentes des « clients »), (c) participer à la consolidation de l'indépendance du Parlement (à travers la définition et la mise en place de prestations les plus adaptées possibles).

Le SGC détient plusieurs bases de données nécessaires au fonctionnement du GC (données personnelles des députés, registre des intérêts des députés, interventions parlementaires déposées, suivi des objets, décompte des indemnités versées aux députés, etc.). Toutefois, aucune information n'était jusqu'alors disponible concernant la satisfaction et/ou les attentes des députés à propos du SGC et de

ses prestations. Aussi, l'étude s'attache à collecter en la matière, de façon systématique, des données de première main (pas d'informations indirectes) portant sur l'ensemble (non pas une sélection) des membres du GC.

Pour ce faire, la stratégie adoptée prend la forme d'une enquête généralisée auprès des députés, réalisée par le truchement d'un questionnaire électronique anonyme auto-administré. Cette solution paraît en effet la plus adéquate compte tenu des moyens relativement limités à disposition en regard de l'ampleur des buts visés par la démarche (meilleur rapport coût-bénéfice *a priori*).

3. Autonomie des Parlements et qualité des services parlementaires

Delcamp (2008/2009) adopte une vision institutionnelle de l'autonomie des Parlements prioritairement conçue comme la capacité des institutions parlementaires – dans les limites de l'Etat de droit, du respect des droits fondamentaux et des dispositions constitutionnelles – à élaborer leurs propres normes de fonctionnement (autonomie réglementaire) et à se doter des moyens nécessaires (autonomie administrative et financière) à l'accomplissement de leurs missions en matière législative, budgétaire et de contrôle. Il précise que cette autonomie se fonde sur les principes généraux de séparation des pouvoirs et de souveraineté des Parlements, souveraineté découlant elle-même de celle du peuple et de la fonction de représentation du peuple par le Parlement. Surtout, Delcamp invite à ne pas considérer la séparation des pouvoirs et l'autonomie des Parlements comme absolues mais toujours comme relatives, avec des formes d'autonomie relative pouvant varier selon l'espace et le temps considérés. Certains exemples montrent en effet que, dans le concret, pouvoirs législatif, exécutif et ju-

diciaire participent également à l'exercice des fonctions étatiques assumées par les autres pouvoirs. Pour ce qui concerne les activités en lien avec les organes délibérants en Suisse, la prégnance de l'autonomie relative et de la variation des formes de cette autonomie relative fait l'objet d'une démonstration irréfutable de la part de Lüthi (2007). Dans ces circonstances, autant que de séparation des pouvoirs et d'autonomie parlementaire, il convient de parler de coopération (coopération dans le cadre d'une saine compétition) entre les pouvoirs, d'équilibre ou même de collaboration mutuellement bénéfique. A une vision dogmatique du principe de séparation des pouvoirs, Trippolini (2007 : 29) oppose alors un modèle pragmatique de séparation des pouvoirs, coopératif et orienté vers la résolution des problèmes.

Tous les observateurs s'accordent sur ce dernier point. Pour Bumann (2011 : 4), il est ainsi exclu que les services parlementaires constituent une deuxième administration, parallèle ou « de l'ombre », à l'instar du système américain (une telle solution dépasserait d'ailleurs les capacités financières des collectivités locales). D'un autre côté, il convient que les services parlementaires déploient une expertise suffisante pour que le Parlement puisse prendre en toute indépendance d'esprit des décisions fondées (importance, par exemple, d'une bonne diversification des sources d'information). Lüthi (2007 : 6) défend une idée identique. Freléchoz (2009 : 6) va lui aussi dans le même sens en soutenant qu'il s'avère plus essentiel de bénéficier d'une indépendance de fait dans des domaines clés de l'activité parlementaire (élaboration de l'agenda politique, haute surveillance, préparation des dossiers pour les commissions...) que de jouir d'une indépendance totale mais exclusivement formelle. Dans un mouvement de retour de balancier, Bumann (2011 : 5) finit même par identifier le danger que les députés eux-mêmes considèrent le gain de compétence

des services parlementaires et leurs prestations juridiques et scientifiques comme une ingérence dans le travail politique. Les parlementaires craindraient ainsi une nouvelle dépendance, non plus vis-à-vis du Gouvernement et de son administration, mais vis-à-vis des services parlementaires, nouvel appareil bureaucratique suspecté de viser avant tout ses propres fins. Force donc est de rappeler que, si des services parlementaires forts constituent un important pré-requis à l'indépendance des décisions du Parlement, c'est bien aux députés, non pas aux personnes qui les servent, qu'il incombe de prendre lesdites décisions (Rapports des ateliers 2011 : 14). Dans une contribution très utile, tant elle recoupe les perspectives de la présente étude, Schwab (2012) met en lumière, à partir de l'expérience vécue au niveau fédéral, les points saillants de l'établissement d'une stratégie pour les services parlementaires. Entre autres, il évoque :

- les impératifs budgétaires comme moteur de la réflexion stratégique (« faire plus avec autant voire moins ») ;
- la nécessité dès lors de définir clairement le positionnement de l'administration du Parlement, le profil, les compétences-clés et la gamme des prestations en établissant des priorités ;
- l'importance – à travers des services parlementaires qui fournissent aux députés les ressources, les informations et l'expertise nécessaires – à contrebalancer le déséquilibre entre (a) le professionnalisme et la pérennité du Gouvernement et de son administration, et (b) la capacité limitée des parlementaires de milice à consacrer suffisamment de temps à leur mandat (voir aussi Dähler : 2009).

L'élaboration, très complète, de la stratégie des services parlementaires (300 personnes environ) des Chambres fédérales passe par plusieurs étapes : actualisation

de la charte d'entreprise ; diagnostic interne des structures, processus et produits des services parlementaires ; analyse externe (opportunités et menaces de l'environnement) ; questionnaire informatisé adressé aux cadres ; sondage de satisfaction auprès des collaborateurs ; enquête de satisfaction auprès des députés. De par son ampleur et sa complexité, il nous paraît difficilement imaginable de reproduire ce dispositif au niveau cantonal. Les résultats obtenus n'en restent pas moins intéressants et susceptibles de transposition. Ainsi, Schwab tire, pour ce qui concerne les services parlementaires au niveau fédéral, les constats suivants :

- adéquation globale de l'offre des services parlementaires aux besoins des députés ;
- faible ouverture au changement et à l'innovation des services parlementaires (prestations « sur mandat » plutôt qu'actions proactives ou anticipatrices) ;
- manque de ressources des services parlementaires pour accomplir un volume de travail croissant et satisfaire à des exigences toujours plus nombreuses ;
- déficit de capacité de management de la direction des services parlementaires, les collaborateurs recevant leurs instructions tantôt des organes parlementaires tantôt de leur hiérarchie administrative (sur cette source de conflit potentiel, voir aussi Reuter : 2009) ;
- sacrifice de l'efficacité au profit du respect de la volonté, réelle ou supposée, exprimée par les élus.

A cela, Schwab ajoute une série de constatations plus extérieures aux services parlementaires fédéraux eux-mêmes mais ayant un impact important sur leur travail :

- augmentation et complexification des dossiers traités par le Parlement ;
- multiplication des procédures d'urgence (sacrifice du moyen ou long terme au profit du court terme) ;

- polarisation rendant toujours plus incertains les résultats de l'activité politique et la recherche de compromis ;
- exposition médiatique croissante du travail politique, marquée par l'instantané, le spectacle, le flux constant d'informations, la superficialité plutôt que le fond.

Pour terminer, Schwab suggère de soigner la phase de conception et de mise en œuvre des mesures issues des résultats d'analyse, ceci dans le cadre d'une démarche participative favorisant le dialogue, l'apprentissage, la compréhension mutuelle et, au final, l'appropriation desdites mesures par les personnes concernées. L'établissement d'une stratégie vaut alors autant pour les buts qu'un tel exercice permet d'atteindre que pour le processus, la démarche que l'exercice représente.

4. Elaboration du questionnaire

Dans sa description des étapes de l'enquête de satisfaction (préparation, exploration, enquête proprement dite, communication des résultats, mise en œuvre des recommandations), Millot (2001) met l'accent sur le soin et le temps qu'exige une telle enquête, dans sa phase préparatoire en particulier, tant il est aisé de réaliser rapidement une mauvaise enquête aux résultats inutilisables.

Javeau (1990 : 68) insiste : « Contrairement à certaines idées et pratiques trop répandues, la rédaction d'un questionnaire est un travail de longue haleine, qui réclame beaucoup de soin et de compétence professionnelle. [...]. L'idée qu'un questionnaire se rédige en quelques quarts d'heures sur un « coin de table », en tout cas, devrait être absolument bannie ». Millot souligne d'autre part l'importance d'inclure autant que possible dans l'ensemble du processus les personnes concernées par les résultats de l'enquête. Ainsi conçu, l'exercice risque moins les remises en cause et participe

d'une démarche d'apprentissage collective stimulante.

Les spécialistes rendent attentifs aux nombreuses difficultés liées à la technique du questionnaire. Face aux écueils les plus courants, ils (Javeau 1990, de Singly 2012) proposent une série de parades pour :

- lever les obstacles propres à l'« économie » du questionnaire (lutter par des explications appropriées contre la défiance à l'égard de la technique du questionnaire résultant de la crainte générale à s'engager ou de la lassitude découlant du contact trop fréquent avec ce mode d'investigation ; faire preuve de concision et user d'un langage simple pour réduire le désintérêt ou l'irritation provoquée par des questionnaires longs ou complexes ; arrêter un compromis acceptable entre questions ouvertes, aux réponses potentiellement riches mais parfois inexploitable, et questions fermées, aux réponses moins riches mais exploitables...);
- favoriser l'expression personnelle (garantir la protection des participants en assurant l'anonymat du questionnaire ; contrecarrer par des tournures adéquates les biais de désirabilité sociale, à savoir le penchant des répondants à se conformer à la norme sociale ou à craindre de se faire mal juger ; éviter la personnification des questions ou passer par des questions indirectes pour tempérer l'attitude défensive face à une question délicate ou qui engage ; réserver les questions sensibles pour la fin...);
- éviter la confusion (assurer la cohérence logique du questionnaire ; passer du général au particulier et du facile au moins simple ; rédiger des introductions/explications claires et proposer des transitions explicites ; n'inclure qu'une seule question par question et renoncer aux formulations négatives et aux doubles négations ; utiliser un cadre temporel explicite et précis pour collecter les in-

formations de faits ; ménager la mémoire des répondants en répétant consignes et modalités de réponse ; garantir une bonne présentation matérielle du questionnaire, facilitant lecture et remplissage...);

- combattre la suggestibilité (autoriser plusieurs modalités de réponse pour une question donnée ; inclure une option de réponse « sans avis » ; proposer des libellés dans lesquelles les opinions de l'enquêteur ne transparaissent pas ou qui n'influencent pas exagérément les réponses ; maîtriser l'ordonnancement des questions de manière à atténuer l'effet de halo, à savoir la contamination sémantique d'une question à l'autre...).

La confection du questionnaire, comme l'ensemble de la démarche, cherche à intégrer autant que possible les apports du cadre théorique et du guide méthodologique. Ainsi, une place très importante a été accordée à la participation des différents agents concernés. Après brève orientation, il a donc été demandé aux cadres du SGC, aux chefs de section tout particulièrement, de dresser la liste complète des éléments que leur section souhaitait intégrer au questionnaire et ainsi soumettre à évaluation des députés. Une fois établies, les listes ont été discutées, affinées puis validées par chaque section concernée en collaboration avec l'auteur de l'étude. La liste consolidée a servi de base à l'élaboration du questionnaire (multiples étapes de sélection et reformulation des éléments par l'auteur de l'étude). Dès lors, si pour d'évidentes raisons d'économie de moyens, le questionnaire n'intègre pas toutes les dimensions imaginables ou même toutes les prestations proposées par Lüthi (2007), il comprend les items les plus signifiants pour les collaborateurs et la direction du SGC.

Les questions sont présentées par groupes logiques de prestations, et non pas par entité ou section qui fournit ces prestations.

Il s'est agi en effet autant que possible d'adopter le point de vue des « clients » plutôt que celui de l'« entreprise ». A côté des questions fermées, des questions ouvertes sont proposées, dans l'optique de ne pas enfermer les répondants dans les catégories de pensée des concepteurs du questionnaire.

L'effet d'appel qui découle de propositions de prestations *a priori* toutes bonnes à prendre est contrebalancé par la demande expresse de désigner des priorités sous condition de ressources.

Enfin, le questionnaire final a fait l'objet d'un pré-test, notamment auprès de quelques députés, permettant d'effectuer les nécessaires derniers ajustements.

Structure du questionnaire et résultats 1) Satisfaction	Très insatisfaisant	Insatisfaisant	Satisfaisant	Très satisfaisant	Sans avis	Total
Quelle est votre appréciation générale des prestations du Secrétariat général du Grand Conseil ?*	2,7% 3	1,8% 2	28,3% 32	67,3% 76	0,0% 0	100% 113
Quelle est votre appréciation du Secrétariat général du Grand Conseil concernant les points qui suivent ? • Serviabilité des collaboratrices et collaborateurs	1,8% 2	0,9% 1	14,5% 16	82,7% 91	0,0% 0	100% 110
• Respect des délais	0,0% 0	1,8% 2	46,4% 51	49,1% 54	2,7% 3	100% 110
• Garantie du respect des procédures légales	0,9% 1	2,8% 3	25,7% 28	67,9% 74	2,8% 3	100% 109
• Respect de la confidentialité	1,8% 2	1,8% 2	22,0% 24	67,9% 74	6,4% 7	100% 109
• Impartialité / neutralité politique	0,9% 1	0,0% 0	31,5% 34	64,8% 70	2,8% 3	100% 108
• Compétences métiers	0,0% 0	2,8% 3	35,8% 39	60,6% 66	0,9% 1	100% 109

* Si vous avez coché « très insatisfaisant » ou « insatisfaisant », pour quelle(s) raison(s) ?

Structure du questionnaire et résultats 2) Satisfaction plus en détail	Très insatisfaisant	Insatisfaisant	Satisfaisant	Très satisfaisant	Sans avis	Total
Quelle est votre appréciation concernant l'accueil au Secrétariat général du Grand Conseil (téléphone, bureaux, poste détaché à proximité de la salle parlementaire) ?*	0,0% 0	1,8% 2	22,7% 25	73,6% 81	1,8% 2	100% 110
Informatique Quelle est votre appréciation concernant l'envoi de documents par courriel (Parlement sans papier) ?*	0,0% 0	5,6% 6	41,1% 44	53,3% 57	0,0% 0	100% 107
Quelle est votre appréciation concernant l'assistance informatique personnalisée ?*	0,0% 0	0,9% 1	40,4% 44	46,8% 51	11,9% 13	100% 109
Quelle est votre appréciation concernant le site internet du Grand Conseil ? • Je trouve aisément l'information que je cherche (ergonomie)	7,5% ¹ 8	22,4% ² 24	57,9% ³ 62	12,1% ⁴ 13	0,0% 0	100% 107
• Je trouve l'information dont j'ai besoin (pertinence)	3,8% ¹ 4	18,9% ² 20	63,2% ³ 67	14,2% ⁴ 15	0,0% 0	100% 106
• Je trouve toute l'information qui m'est utile (exhaustivité)	7,5% ¹ 8	32,1% ² 34	50,9% ³ 54	9,4% ⁴ 10	0,0% 0	100% 106
Quelle est votre appréciation concernant la plateforme documentaire Confluence à disposition de certaines commissions ?*	1,9% 2	8,4% 9	50,5% 54	22,4% 24	16,8% 18	100% 107

Organisation	Quelle est votre appréciation concernant l'organisation des séances de commission au plan administratif ?*	0,0% 0	1,9% 2	33,6% 36	62,6% 67	1,9% 2	100% 107
	Quelle est votre appréciation concernant le système de versement des indemnités et de décomptes mensuels ?*	0,0% 0	1,9% 2	34,3% 36	63,8% 67	0,0% 0	100% 105
	Quelle est votre appréciation concernant les documents produits par le Secrétariat général du Grand Conseil ? • Bulletin du GC : fidélité transposition de l'oral à l'écrit	0,0% 0	0,0% 0	27,8% 30	63,0% 68	9,3% 10	100% 108
	• Bulletin du GC : délais de restitution	0,0% 0	7,5% 8	46,7% 50	34,6% 37	11,2% 12	100% 107
	• Notes de séances des commissions : précision du rendu des discussions	0,0% 0	1,9% 2	25,0% 27	72,2% 78	0,9% 1	100% 108
	• Notes de séances des commissions : délais de Restitution	0,0% 0	2,8% 3	47,2% 51	48,1% 52	1,9% 2	100% 108
	Quelle est votre appréciation concernant les documents de communication (correspondance, projets de communiqué de presse...) élaborés par le SGC ?*	0,0% 0	0,0% 0	47,2% 50	47,2% 50	5,7% 6	100% 106
	Conseil / appui stratégique Quelle est votre appréciation concernant les synthèses et analyses réalisées par le SGC pour les commissions ?*	0,0% 0	0,9% 1	45,8% 49	43,0% 46	10,3% 11	100% 107
	Quelle est votre appréciation concernant les conseils du SGC sur les procédures, le cadre légal ou les bonnes pratiques ? • En plénum	0,9% 1	3,7% 4	34,6% 37	53,3% 57	7,5% 8	100% 107
	• En commission	0,0% 0	2,0% 2	44,9% 44	48,0% 47	5,1% 5	100% 98

* Si vous avez coché « très insatisfaisant » ou « insatisfaisant », pour quelle(s) raison(s) ?

¹ Pas du tout d'accord ² Plutôt pas d'accord ³ Plutôt d'accord ⁴ Tout à fait d'accord

Structure du questionnaire et résultats 3) Attentes (appréciation de développements possibles des prestations du SGC) et priorités de mise en œuvre sous condition de ressources	Indésirable	Souhaitable	Sans avis	Total	Priorité*	Rang*
Informatique / médias						
• Utilisation des réseaux sociaux (Facebook, Twitter ...)	50,0% 53	18,9% 20	31,1% 33	100% 106	5,7% 6	13
• Plate-forme documentaire Confluence : extension à l'ensemble des Commissions	11,3% 12	72,6% 77	16,0% 17	100% 106	34,9% 37	1
• Plate-forme documentaire Confluence : développement de l'interactivité (discussions en ligne entre commissaires ...)	34,6% 37	41,1% 44	24,3% 26	100% 107	6,6% 7	12
• Interface internet du Bulletin du GC : mise à disposition d'un moteur de Recherche	1,9% 2	86,0% 92	12,1% 13	100% 107	34,9% 37	1

• Interface internet du Bulletin du GC : numérisation du Bulletin depuis ses débuts et mise à disposition du fond d'archive dans son ensemble	9,3% 10	71,0% 76	19,6% 21	100% 107	15,1% 16	6
• Offre de formation pour les députés en matière d'informatique / nouveaux Médias	15,0% 16	68,2% 73	16,8% 18	100% 107	20,8% 22	2
Documents à fournir						
• Bulletin du GC : délais plus courts de transposition des débats de l'oral à l'écrit	17,0% 18	48,1% 51	34,9% 37	100% 106	10,4% 11	9
• Commissions : notes de séance plus courtes (procès-verbaux décisionnels)	46,2% 49	31,1% 33	22,6% 24	100% 106	8,5% 9	10
• Commissions : rédaction des projets de rapport de commission	37,7% 40	43,4% 46	18,9% 20	100% 106	19,8% 21	3
Conseil / appui stratégique						
• Production d'avis de droit sur les procédures	7,8% 8	72,8% 75	19,4% 20	100% 103	14,2% 15	7
• Recherches documentaires, pour les commissions en particulier, dans le cadre de l'examen d'objets complexes ou importants	3,8% 4	91,5% 97	4,7% 5	100% 106	34,9% 37	1
• Recherches documentaires systématiques, pour les commissions en particulier	24,3% 26	60,7% 65	15,0% 16	100% 107	17,0% 18	4
• Recherches, pour les commissions en particulier, d'intervenants et avis externes à l'administration cantonale	22,4% 24	56,1% 60	21,5% 23	100% 107	12,3% 13	8
• Développement d'outils de travail spécifiques à certaines commissions (aides à la décision, tableau de bord...)	15,1% 16	63,2% 67	21,7% 23	100% 106	16,0% 17	5
• Appui à l'analyse de politiques publiques	26,4% 28	46,2% 49	27,4% 29	100% 106	7,5% 8	11
• Soutien plus systématique aux rapporteurs en plénum, notamment pour les objets complexes	24,3% 26	53,3% 57	22,4% 24	100% 107	5,7% 6	13
Autres développements prioritaires (propositions des répondants)	-	-	-	-	12,3% 13	8
Aucun développement prioritaire	-	-	-	-	5,7% 6	13

* Parmi les différentes propositions de développement des prestations du SGC, quelles sont les 3 propositions qui, selon vous, devraient être mises en œuvre en priorité, en tenant compte cette fois-ci du fait que toute nouvelle prestation nécessite des ressources supplémentaires (en temps, personnel, argent ...)?

5. Passation du questionnaire et analyses

Le lien internet en direction du site du questionnaire électronique ainsi que les explications nécessaires ont été transmis à l'ensemble des députés par un courriel de l'auteur de l'étude. Le jour de l'envoi, annonce orale a été faite en plénum par le Président du GC. Un délai d'un mois (juin 2015, hors période de vacances du Parlement) a été accordé pour remplir le questionnaire. Le délai accordé a été prolongé une fois d'une semaine. Trois rappels ont été effectués à intervalles choisis, deux par courriel de l'auteur de l'étude et un par la voix des Présidents de groupes politiques du GC à l'occasion d'une session de leur groupe politique respectif.

Les données récoltées ont fait l'objet d'une double analyse : une lecture d'ordre descriptif des résultats du sondage et une analyse statistique. L'analyse statistique, visant à mieux cerner la population étudiée afin de mieux cibler les prestations et/ou les mesures d'amélioration, se basait sur la présomption que la satisfaction et les attentes des répondants sont fonction de caractéristiques de ces mêmes répondants. Aussi, les données personnelles suivantes ont de même été recueillies auprès des répondants : âge, niveau de formation le plus élevé achevé, groupe politique, participation ou non à une législature précédente au GC, nombre d'interventions parlementaires déposées durant les douze derniers mois, nombre de participations à des séances de commission durant les douze derniers mois, nombre de participations en tant que président ou rapporteur à des séances de commission durant les douze derniers mois, taux d'activité que représente le travail parlementaire en regard de l'ensemble de l'activité déployée par le député en question, exercice ou non d'un mandat politique, en parallèle à celui de député au GC, bénéfice ou non d'une autre aide profession-

nelle que celle du SGC pour le travail parlementaire. Différents tests statistiques ont ensuite été menés en vue de mettre à l'épreuve des hypothèses comme « Plus un député dispose d'expérience politique (participation à une législature précédente, exercice d'un mandat politique en parallèle) et/ou de ressources (aide professionnelle externe), moins il apparaît satisfait – et nourrit d'attentes – envers les prestations du SGC à haute valeur ajoutée (services scientifiques et de conseil) » ou « Plus un député se montre actif (nombre d'interventions parlementaires déposées, nombre de séances de commission durant les douze derniers mois, nombre de séances de commission les douze derniers mois en tant que président ou rapporteur, taux d'activité que représente le travail parlementaire pour le député concerné), plus il apparaît satisfait – et nourrit d'attentes – envers les prestations du SGC à haute valeur ajoutée (services scientifique et de conseil) ». Les résultats obtenus n'ont pas permis de confirmer nos hypothèses. Aucune relation statistique significative allant dans le sens opposé de nos hypothèses n'a non plus pu être mise en lumière. En ce sens, les résultats obtenus n'ont pas non plus permis d'infirmer nos hypothèses.

6. Limites de la méthode

Malgré tout le soin apporté à la réalisation de l'ensemble de la démarche et à la confection du questionnaire, des limites – parfois importantes – subsistent, que la rigueur scientifique impose de rappeler. Une limitation générale d'ordre épistémologique prévaut. L'objectivation de l'enquête par questionnaire ne se confond jamais avec l'objectivité (de Singly 2012). En effet, le réel, inépuisable, ne peut être décrit que par l'entremise de catégories de perception, en particulier celles du chercheur. La confection d'un questionnaire repose alors sur la réduction de la réalité,

sur la sélection des informations les plus pertinentes, bref sur un mode particulier de construction du social.

Dans le même ordre d'idées, outre les inévitables restrictions matérielles à l'œuvre (impossibilité de poser un nombre trop élevé de questions...), doivent être évoquées les limites inhérentes au référentiel de l'étude, c'est-à-dire au cadre conceptuel utilisé par les commanditaires et l'auteur de l'enquête (Perret 2001). Le risque est alors d'imposer ses propres catégories de pensée (Millot 2001), de penser à la place des répondants ou, du moins, de canaliser excessivement leur expression. Le danger persiste de passer à côté de quelque chose d'important, nonobstant la présence de questions ouvertes offrant aux répondants la possibilité de faire des commentaires et suggestions de leur cru. Admettons d'ailleurs à ce titre que la technique du questionnaire, telle que mise en œuvre ici du moins, induit plus une attitude passive qu'active de la part des participants.

Malgré tout le soin apporté à la démarche et aux formulations, il reste impossible d'éviter toute incompréhension réciproque (illusoire accès complet à l'univers mental d'autrui) ou d'évaluer avec précision le sérieux avec lequel le questionnaire a été rempli.

Enfin, l'analyse ne peut pas rendre pertinentes des données qui, d'aventure, ne le seraient pas (*garbage in, garbage out !*). De plus, si les seuils quantitatifs utilisés dans l'analyse peuvent être considérés comme sensés ou raisonnables, ils n'en demeurent pas moins « arbitraires ». Les éventuels liens mis au jour, même s'ils peuvent recevoir une explication causale, constituent uniquement des occurrences qui, de plus, ne sont valables que dans leur contexte de production seulement. On oublie habituellement qu'ils ne peuvent ainsi pas être généralisés ou débarrassés des effets associés à d'autres variables (de Singly 2012).

7. Résultats

7.1 Participation

Le taux de réponses s'avère élevé (75,3%, n=113). Outre le fait que les répondants aient pu se sentir particulièrement concernés par les thèmes abordés par le questionnaire, cette participation importante a sans doute été favorisée par le caractère anonyme de l'enquête et la possibilité, laissée à chaque fois, de ne pas répondre à la question posée. Ces caractéristiques de l'enquête conduisent à d'inévitables limitations dans l'investigation. L'anonymat des réponses empêche ainsi l'exploitation pleine de bases de données existantes concernant les députés, en particulier la base relative aux indemnités versées à ces derniers et dont on peut tirer des informations intéressantes sur l'intensité de l'activité parlementaire de chaque député. De même, la possibilité, laissée à chaque fois, de ne pas répondre à la question posée a mené à un taux de réponse inférieur à certains items.

Au demeurant, les participants au sondage présentent une bonne représentativité par rapport à l'ensemble des membres du GC, tant sur les dimensions de l'âge, du groupe politique, de la participation à une législature précédente que de l'exercice d'un mandat politique en parallèle à celui de député au GC (membre d'un organe délibérant ou d'un exécutif au niveau communal, représentant aux Chambres fédérales). Sur ces critères du moins, les députés qui n'ont pas participé à l'enquête se répartissent de manière aléatoire, n'entraînant pas de biais particulier.

7.2 Satisfaction

Le bilan de l'évaluation des prestations fournies par le SGC se montre tout à fait positif puisque la satisfaction s'avère bonne ou très bonne pour la totalité des dimensions explorées, et même majoritairement très bonne pour plus de la moitié des

dimensions explorées (pour 17 dimensions sur 24, le taux de « très satisfaisant » est le plus élevé parmi les modalités de réponse possibles ; pour 13 dimensions sur 24, le taux de « très satisfaisant » dépasse 50%). Il n'y a ainsi pas de problème majeur à signaler, qui nécessiterait traitement de toute urgence.

Une lecture plus fine des résultats autorise toutefois un constat plus nuancé. Repérer les taux de « très satisfaisant » inférieurs à 50% permet de discriminer, dans la masse des appréciations dans tous les cas favorables, les éléments non pas mal notés mais moins bien notés (11 sur 24). Parmi ces 11 dimensions, 6 présentent un écart corrigé faible (moins de 10%) entre le taux de « satisfaisant » et le taux de « très satisfaisant ». Par écart corrigé, il faut entendre l'écart entre le taux de « satisfaisant » et le taux de « très satisfaisant », corrigé de manière à ne plus tenir compte des autres modalités de réponse possibles et, tout particulièrement, des « sans avis ». Par prudence, tout particulièrement dans l'optique de l'extrapolation des résultats à l'ensemble du GC, nous postulons qu'un écart corrigé faible (inférieur à 10%) ne permet pas de conclure sur le fait qu'une des deux modalités considérées gagne sur l'autre. Reste alors 5 dimensions plus aisées à interpréter dans la mesure où l'écart corrigé entre le taux de « satisfaisant » et le taux de « très satisfaisant » est élevé (plus de 10%), ce qui signifie que la modalité « satisfaisant » supprime clairement la modalité « très satisfaisant ». Les dimensions concernées sont les trois items relatifs au site internet du GC (ergonomie, pertinence, exhaustivité), la plate-forme documentaire Confluence à disposition de certaines commissions ainsi que l'item relatif aux délais de restitution du Bulletin du GC. Ces 5 dimensions sont donc notées bonnes plutôt que très bonnes. L'item relatif à la plate-forme documentaire Confluence récolte de surcroît plus de 10% d'insatisfaction et les items concernant le site internet du GC to-

talisent en moyenne 30% d'insatisfaction. Aussi, même si aucun dysfonctionnement grave n'apparaît, ces prestations doivent faire à notre avis l'objet d'une veille particulière voire, à terme, d'interventions en vue de leur amélioration.

7.3 Attentes

Le niveau d'attentes peut être qualifié de relativement modeste puisque, en moyenne, le taux de « sans avis » se monte à 20,5%. Un répondant sur cinq en moyenne ne formule donc aucun souhait particulier face à une proposition donnée. De plus, peu de propositions spontanées émergent de la part des participants eux-mêmes. Les causes de ce phénomène restent difficiles à cerner : manque de temps ou d'envie des répondants, absence d'idées ou crainte que des services parlementaires exagérément puissants empiètent sur l'activité proprement politique des députés ?

Sur 16 propositions au total de développement des prestations du SGC, une – l'utilisation des réseaux sociaux (Facebook, Twitter...) – est indubitablement rejetée. Une seconde – les notes de séances de commission plus courtes (procès-verbaux décisionnels) – est de même rejetée, quoique de manière moins nette. Remarquons que le refus de l'usage des réseaux sociaux se trouve en porte-à-faux avec les tendances actuelles en matière de communication de l'Etat. Quant au refus des procès-verbaux de type décisionnel pour les séances de commission, il doit être mis en lien avec le fait que ce sont les présidents ou rapporteurs qui rédigent les rapports de commission. Pour ce faire, présidents ou rapporteurs ont besoin de notes reflétant les débats en commission avec suffisamment de détails.

Le caractère souhaitable ou non de 2 propositions ne peut pas être, à nouveau, établi avec certitude (écart corrigé inférieur à 10%) : développement de l'interactivité de la plate-forme documentaire Confluence, rédaction des projets de rapport de com-

mission. Il peut être considéré que l'indécision relative au développement de l'interactivité de la plate-forme Confluence se trouve en congruence avec le refus de l'utilisation des réseaux sociaux exprimé auparavant et avec une crainte que la possibilité d'un dialogue sur la plate-forme n'ouvre à nouveau le débat en commission.

Sur les 12 propositions restantes, jugées souhaitables par les participants au sondage, 2 ressortent particulièrement du lot (désirabilité supérieure à 85%) : la mise à disposition d'un moteur de recherche pour l'interface internet du Bulletin du GC et les recherches documentaires, pour les commissions en particulier, dans le cadre de l'examen d'objets complexes ou importants.

Trois propositions de développement occupent *ex aequo* le premier rang des priorités de mise en œuvre avancées par les répondants : l'extension à l'ensemble des commissions de l'usage de la plate-forme documentaire Confluence, la mise à disposition d'un moteur de recherche pour l'interface internet du Bulletin du GC, et les recherches documentaires, pour les commissions en particulier, dans le cadre de l'examen d'objets complexes ou importants. La deuxième position est occupée par l'offre de formation pour les députés en matière d'informatique/nouveaux médias, et le troisième rang par la rédaction des projets de rapport de commission. A noter que les trois propositions de développement qui conquièrent la première place en termes de priorité de mise en œuvre, au même titre que la proposition qui obtient le deuxième rang, se trouvent en congruence avec les appréciations émises antérieurement. En effet, ces quatre propositions ont préalablement toutes été jugées souhaitables par les répondants. Il en va autrement pour la proposition de rédaction des projets de rapport de commission. Alors que le statut désirable de cette proposition ne s'avère pas indiscutablement établi, elle accède tout de même à la position numéro

3 en termes de priorité de mise en œuvre. Ainsi, parmi ceux pour qui la rédaction par le SGC des projets de rapport de commission est jugée souhaitable, beaucoup considèrent alors cette prestation comme un développement prioritaire. Une forme de clivage semble dès lors apparaître sur cette question : en forçant à peine le trait, soit la rédaction des projets de rapport de commission par le SGC n'est pas désirable pour les uns, soit elle est hautement prioritaire pour les autres.

8. Conclusions et perspectives

Le bilan tiré après quelques années d'autonomie du SGC est positif : les prestations fournies par le SGC sont largement jugées bonnes voire excellentes. Ce constat réjouissant ne doit cependant pas cacher certains points critiques qui méritent attention voire action : (a) le respect des délais, tout particulièrement les délais de restitution du Bulletin du GC ; (b) le site internet du GC ; à ce titre, il semble pertinent d'engager la réflexion sur la constitution d'une identité visuelle propre au site et sur une réorganisation des informations mises à disposition ; (c) la plate-forme documentaire Confluence pour les commissions (garantir un accès et une ergonomie adaptés). Les attentes – globalement d'une intensité modérée – et les prestations à mettre en place en priorité selon les répondants se concentrent, par ordre d'importance décroissante, sur les recherches documentaires, pour les commissions en particulier, dans le cadre de l'examen d'objets complexes ou importants, sur la mise à disposition d'un moteur de recherche pour l'interface internet du Bulletin du GC, sur l'extension de la plate-forme documentaire Confluence à l'ensemble des commissions et enfin sur l'offre de formations pour les députés en matière d'informatique/nouveaux médias. Le poids des deux premiers éléments mentionnés se montre particulièrement marqué.

Avec la mise en place de nouvelles prestations vient inévitablement la problématique des ressources à dégager pour réaliser les tâches en question. A cela s'ajoutent des questions plus spécifiques. Pour ce qui concerne les recherches documentaires dans le cadre de l'examen d'objets complexes ou importants, qui définit – a priori ou non – la complexité ou l'importance d'un objet ? Quelles formes peuvent ou doivent prendre les recherches documentaires (revues de littérature, comparaisons intercanonales, revues de presse, suivi de dossiers au plan fédéral voire international, participation à des colloques/séminaires, traductions...) ? Quelle ampleur assigner aux recherches documentaires commanditées ? Pour ce qui concerne l'offre de formations, ne conviendrait-il pas d'en élargir le spectre au-delà des aspects informatiques/médias (architecture institutionnelle, législative...) ? Bumann (2011 : 5) préconise à ce titre une formation continue ciblée des députés et des présidents de commission. Toutes ces questions n'ont pas pu trouver leur place dans la présente enquête, économie de moyens oblige.

Au-delà des actions directement issues des conclusions de l'investigation (communiquer les résultats pour susciter autant que possible des retours exploitables, engager un paquet cohérent de mesures en matière d'informatique/médias centré sur la refonte du site internet du GC et la mise en place d'un intranet), les recommandations suivantes paraissent s'imposer : (1) compléter la présente recherche par une démarche plus qualitative (entretiens de députés sélectionnés, *focus groups*) en vue de fixer le contour des recherches documentaires pour les commissions, de trancher le clivage relatif à la rédaction ou non par le SGC des projets de rapports de commission et de circonscrire l'offre de formations en faveur des députés, (2) pérenniser l'évaluation de la satisfaction et des attentes des députés, la reconduction péri-

dique d'un tel exercice permettant l'appréciation des effets des mesures mises en place et participant d'un processus d'apprentissage et d'ajustement continu.

Inédite au Parlement vaudois et de nature exploratoire, la démarche d'investigation présentée ici n'échappe pas à la critique (absence d'évaluation de l'importance pour les répondants des différents items de satisfaction soumis à leur appréciation, hétérogénéité des échelles d'évaluation mises en œuvre, etc.). Elle gagnerait toutefois à coup sûr en pertinence si elle pouvait bénéficier de l'apport d'expériences similaires réalisées dans les autres cantons.

9. Références

Bumann, Claude (2011), L'indépendance des services parlementaires entre souhaits et réalité, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (août 2011) : 4–5.

Dähler, Thomas (2009), Unabhängigkeit der Parlamentsdienste wird immer wichtiger, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 8–9.

Delcamp, Alain (2008/2009), L'autonomie des Parlements, rapport présenté à la session de Cape Town et à la session d'Addis Abeba, Union interparlementaire – Association des Secrétaires généraux des Parlements.

De Singly, François (2012), L'enquête et ses méthodes : le questionnaire, Paris : Armand Colin, 3^{ème} édition.

Freléchoz, Pierre-Hervé (2009), La position des services parlementaires dans l'organigramme de l'administration, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 5–7.

Gallati, Renatus (1998), Projekt « Parlaments-effizienz » der Bernischen Grossen Rates, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (mai 1998) : 33–36.

Javeau, Claude (1990), L'enquête par questionnaire : manuel à l'usage du praticien, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 4^{ème} édition.

Lüthi, Ruth (2007), Dienstleistungen für das Parlament, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (mars 2007) : 4–18.

Millot, Sophie (2001), L'enquête de satisfaction : guide méthodologique, Saint-Denis La Plaine : AFNOR.

Perret, Bernard (2001), L'évaluation des politiques publiques, Paris : La Découverte, chapitre 1.

Rapin, Olivier (2007), Grand Conseil vaudois : deux années d'autonomie du service parlementaire, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (mars 2007) : 22–23.

Rapports des ateliers du premier forum des services parlementaires du 26 juin 2009, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 12–16.

Rapports des ateliers du deuxième forum des services parlementaires du 27 mai 2011, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (août 2011) : 12–14.

Reuter, Daniel (2009), Stellung der Parlamentsverwaltung im Verwaltungsgefüge : Erfahrungen aus einem Gemeindeparlament, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 2 (août 2009) : 10–11.

Schwab, Philippe (2012), Démarche stratégique des services du Parlement suisse pour les années 2012-2016, communication à la session de Kampala, Union interparlementaire – Association des Secrétaires généraux des Parlements.

Trippolini, Ivar (2007), Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten, in *Parlement – Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, no 1 (mars 2007) : 26–31. ●



Qualität der Parlamentsdienste – Zufriedenheitsumfrage der Mitglieder des Grossen Rates des Kantons Waadt und Beurteilung ihres Bedarfs – Zusammenfassung

Frédéric Ischy, Kommissionssekretär,
Generalsekretariat des Grossen Rates,
Kanton Waadt

Die Parlamentsdienste des Kantons Waadt (Generalsekretariat des Grossen Rates), nunmehr von der Kantonsverwaltung losgelöst, welche wiederum dem Staatsrat unterstellt ist, muss sich nun den Herausforderungen dieser relativ neuen Autonomie stellen. Das Generalsekretariat des Grossen Rates versucht zudem seine Dienstleistungen so gut wie möglich zu definieren, um das Parlament bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf geeignete Weise unterstützen zu können. Um dieser Mission gerecht zu werden, wurde bei den Abgeordneten eine Zufriedenheitsumfrage und eine Beurteilung ihrer Bedürfnisse durchgeführt. Dieser Beitrag hat zum Zweck, die wesentlichen Bestandteile des Vorgehens und die daraus resultierenden Erkenntnisse wiederzugeben.

1. Untersuchungsrahmen

Gemäss dem allgemeinen Grundsatz der Gewaltenteilung schreibt die Kantonsverfassung 2003 die Unabhängigkeit des Grossen Rates (GR) gegenüber dem Staatsrat und seiner Verwaltung vor. Dies impliziert die Einführung klarer Verfahren und die Garantie der Autonomie der Parlamentsdienste, welche für die Erfüllung ihrer Aufgaben über die erforderlichen

Mittel verfügen müssen. Bis dahin war die Staatskanzlei nämlich beauftragt, die Sekretariatsaufgaben sowohl des Staatsrates als auch des Parlamentes zu gewährleisten. Daher sieht die Kantonsverfassung ausdrücklich vor, dass der GR über seine eigenen Dienstabteilungen verfügt. Weiter hebt das Gesetz über den Grossen Rat (GGR) hervor, dass das Generalsekretariat des Grossen Rates (SGR) eine unabhängige Abteilung darstellt, welche dem Büro des Grossen Rates unterstellt ist. Dieses liefert den Mitgliedern und den Organen des Parlamentes die ihnen nützliche operationelle Unterstützung und Logistik. Das Generalsekretariat liefert ihnen ebenfalls eine strategische Unterstützung. Das GGR legt fest, dass das Parlament und sein Sekretariat die Möglichkeit behalten, die Dienste der Kantonsverwaltung in Anspruch zu nehmen.

Diese Gegebenheit führt zu einer allmählichen Emanzipation des SGR gegenüber den unterschiedlichen Ämtern der Kantonsverwaltung, welche dem Staatsrat unterstellt sind, sowie einer progressiven Erweiterung der Dienstleistungspalette, welche dem Parlament und seinen verschiedenen Organen angeboten werden. Diese Entwicklung erfolgt in einem sich ständig wandelnden Umfeld. Dieses stellt das SGR vor Herausforderungen wie, um nur einige zu nennen, die zunehmende Komplexität der gesetzgeberischen Arbeit der Milizabgeordneten, die ständige technologische Entwicklung (Informatik, Medien) in einer Welt der durchgängigen Kommunikation oder die Intensivierung

der interkantonalen Beziehungen, welche eine neue institutionelle Ebene darstellen, die es unter demokratischer Kontrolle zu behalten gilt.

Beim SGR kam es in letzter Zeit zu mehreren wichtigen Veränderungen: Personalzuwachs infolge der Übernahme des Sekretariats der verschiedenen parlamentarischen Kommissionen (Kontrollkommissionen, Fachausschüsse, ständige, interkantonale und Ad-hoc-Kommissionen); Wahl eines neuen Generalsekretärs; Einstellung eines neuen stellvertretenden Generalsekretärs; Ersetzung mehrerer Kader infolge Renteneintrittsalter; Teil-Reorganisation des Amtes.

Andererseits sind einige Hürden aufgetaucht, wie zum Beispiel die Arbeitsüberlastung des Kommissionssekretariats – ein Problem, das mittlerweile zufriedenstellend behandelt werden konnte – oder die Schwierigkeit, innerhalb des Kommissionssekretariats ein Gleichgewicht zwischen administrativer und/oder wissenschaftlicher Zusammenarbeit zu finden. In Kantonen mit «professionalisierten» Parlamentsdiensten ist eine Tendenz zur Verallgemeinerung der Fachausschüsse erkennbar (parallele Bewegung «der Professionalisierung» der parlamentarischen Arbeit). Mit der Aufrechterhaltung einer hybriden Lösung (Fachkommissionen UND Ad-hoc-Ausschüsse) bewegt sich der GR des Kantons Waadt zwischen zwei Ufern. Diese Konstellation mit Ausschüssen, deren Bedürfnisse hinsichtlich der benötigten Unterstützung des Kommissionssekretariats sich stark unterscheiden können, wird voraussichtlich noch lange bestehen. Diese Besonderheit regt dazu an, eine angemessene Qualität der angebotenen Dienstleistungen sicherzustellen, so dass die Wertvorstellung der Gewaltenteilung und der Parlamentsunabhängigkeit nicht in Frage gestellt werden (einzig formelle Autonomie versus regelrechte Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung).

2. Ziele der Untersuchung

In Anbetracht der vorstehenden Elemente können die Hauptzielsetzungen der Studie folgendermassen zusammengefasst werden: (a) nach einigen Jahren Autonomie des SGR eine Bilanz über die angebotenen Dienstleistungen zu ziehen (dank der Beurteilung der «Kundenzufriedenheit» hinsichtlich Dienstleistungsqualität), (b) Verbesserungen der Dienstleistungen vorzuschlagen (durch die Bewertung sowohl der Zufriedenheit als auch der Erwartungen der «Kunden»), (c) zur Konsolidierung der Unabhängigkeit des Parlaments beizutragen (durch die Definition und die Umsetzung von möglichst angemessenen Dienstleistungen).

Aufgrund der begrenzten verfügbaren Mittel wurde die Studie mittels einer allgemeinen Umfrage bei den Abgeordneten durchgeführt. Die Daten wurden anhand eines anonymen, frei ausfüllbaren Fragebogens erhoben, welcher elektronisch beantwortet werden konnte.

3. Ausarbeitung des Fragebogens

Eine schlechte Umfrage mit unbrauchbaren Ergebnissen auf die Schnelle zu erstellen, ist einfach. Deshalb legen Spezialisten so viel Wert auf den Zeitaufwand und auf die Sorgfaltspflicht, welche eine solche Zufriedenheitsumfrage, insbesondere in der Vorbereitungsphase, beansprucht. Weiter unterstreichen sie, wie wichtig es ist, die von den Ergebnissen der Umfrage betroffenen Personen so weit wie möglich am Prozess teilhaben zu lassen. So riskiert das Vorhaben weniger in Frage gestellt zu werden und lässt einen anregenden kollektiven Lernprozess stattfinden. Schliesslich machen die Spezialisten auf die vielen Schwierigkeiten der Fragebogentechnik aufmerksam. Angesichts der üblichen Fehlerquellen schlagen sie eine Reihe von Mitteln vor, um die Probleme der Frage-

bogenlogik zu lösen, die individuelle Ausdrucksfähigkeit zu fördern, Unklarheiten zu vermeiden und die Beeinflussbarkeit zu bekämpfen.

Die Konzeption des Fragebogens versucht, sowohl die theoretischen als auch die methodologischen Elemente so weit wie möglich einzubringen. Folglich wurde der Teilnahme der verschiedenen Beteiligten ein sehr wichtiger Platz eingeräumt (Co-Konstruktion des Fragebogens).

Die Fragen wurden nach unterschiedlichen logischen Leistungsgruppen unterteilt, und nicht nach der Einheit oder Abteilung, welche diese Leistungen erbringt. Tatsächlich ging es darum, möglichst den Standpunkt «der Kunden» anstatt den «des Unternehmens» anzunehmen. Neben den geschlossenen Fragen wurden auch offene Fragen gestellt, um sicherzugehen, dass die Teilnehmer von den Verfassern des Fragebogens nicht beeinflusst werden können. Die Dienstleistungen, welche im Fragebogen zur Auswahl stehen, sind alle willkommen und üben dementsprechend eine Sogwirkung aus. Um dem entgegenzuwirken, wurde ausdrücklich verlangt, bedürftigkeitsabhängige Prioritäten zu setzen. Schliesslich wurde der endgültige Fragebogen einem Vortest unterzogen, dank welchem die letzten Anpassungen vorgenommen werden konnten.

4. Auswertungen

Die gesammelten Daten wurden einer zweifachen Auswertung unterzogen: einerseits einer deskriptiven und andererseits einer statistischen Analyse der Umfrageergebnisse.

Die statistische Analyse zielt darauf ab, die Studienpopulation besser einschätzen zu können, um die Dienstleistungen und/oder die Verbesserungsmaßnahmen besser auszurichten. Sie geht von der Vermutung aus, dass die Zufriedenheit und die Erwartungen der Befragten von deren Charaktermerkmale abhängen. Zudem wurden

persönliche Daten bei den Befragten erhoben, betreffend ihre soziodemografischen Eigenschaften, ihrer politischen Erfahrung, ihrer politischen Ressourcen und der Intensität ihrer politischen Aktivität innerhalb des GR. Verschiedene statistische Tests sind danach durchgeführt worden, um Hypothesen zu prüfen. Eine davon kann folgendermassen formuliert werden: «Je mehr politische Erfahrung (Teilnahme an einer vorhergehenden Legislatur, Ausübung eines parallelen politischen Mandats) und/oder Ressourcen (externe professionelle Hilfe) ein Abgeordneter hat, desto weniger ist er zufrieden und hegt er Erwartungen gegenüber den Dienstleistungen des SGR mit hohem Mehrwert (wissenschaftliche Dienstleistung und Beratung).» Eine weitere Hypothese, die geprüft wurde, lautet: «Je aktiver ein Abgeordneter ist (Zahl der eingereichten parlamentarischen Interventionen; Zahl der Kommissionssitzungen während der zwölf letzten Monate, Zahl der Kommissionssitzungen während der zwölf letzten Monaten, als Präsident oder Berichterstatter; Erwerbsquote der parlamentarischen Arbeit für den betroffenen Abgeordneten), desto zufriedener ist er und hegt er Erwartungen gegenüber den Leistungen des SGR mit hohem Mehrwert (wissenschaftliche Dienstleistung und Beratung)». Es konnten keine signifikanten statistischen Beziehungen aufgestellt werden, sodass unsere Hypothesen weder bestätigt noch widerlegt werden konnten.

5. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Die Bilanz nach einigen Jahren Autonomie des SGR fällt positiv aus: Die vom SGR erbrachten Dienstleistungen werden weitgehend als gut oder ausgezeichnet beurteilt. Auch wenn dieses Fazit erfreulich ist, gibt es bestimmte kritische Punkte, welchen Beachtung geschenkt werden muss und welche nach dem Ergreifen von Massnah-

men rufen: (a) die Einhaltung der Fristen, insbesondere die Rückgabefristen des Bulletins des GR; (b) die Internetseiten des GR; es scheint angebracht zu sein, Überlegungen zur Errichtung einer eigenen visuellen Identität anzustellen und eine Neuorganisation der verfügbaren Informationen zu initiieren; (c) die Informationsplattform «Confluence» für die Kommissionen (einen geeigneten Zugang und Ergonomie garantieren).

Die in der Regel moderaten Erwartungen und die Dienstleistungen, welche gemäss den Befragten vorrangig geschaffen werden müssen, präsentieren sich in absteigender Reihenfolge ihrer Bedeutung wie folgt: Informationssuche für die Kommissionen (insbesondere betreffend komplexer oder wichtiger Gegenstände); Zurverfügungstellung einer Suchmaschine für die Web-Schnittstelle des Bulletins des GR; Ausbau der Informationsplattform «Confluence» für alle Kommissionen; und schliesslich, Bildungsangebot für die Abgeordneten in den Bereichen Informatik und neue Medien. Das Gewicht der ersten beiden genannten Elemente ist besonders ausgeprägt.

Die Einführung neuer Dienstleistungen zieht unweigerlich Ressourcenprobleme nach sich, um die entsprechenden Aufgaben verwirklichen zu können. Dann kommen noch spezifischere Fragen hinzu: Wer bestimmt bei den Informationsrecherchen über die Komplexität oder Wichtigkeit der unterschiedlichen Gegenstände? Welche Formen können oder müssen die Informationsrecherchen annehmen (Literaturübersichten, interkantonale Vergleiche, Presse-schauen, Betreuung einzelner Geschäfte auf Bundes- oder internationaler Ebene, Teilnahme an Kolloquien/Seminaren, Übersetzungen...)? Welches Ausmass den bestellten Informationsrecherchen zuteilen? Was das Bildungsangebot betrifft, ist es vielleicht sinnvoll, das Spektrum über die Informatik-/Medien-Aspekte zu erweitern

(institutionelle Architektur, Legistik...)? All diese Fragen konnten im Rahmen dieser Untersuchung aufgrund der begrenzten verfügbaren Mittel nicht behandelt werden.

Jenseits der Massnahmen, welche direkt aus den Schlussfolgerungen der Untersuchung abgeleitet wurden (Übermitteln der Ergebnisse, um so weit wie möglich ein Feedback zu erhalten; Einleiten von Massnahmen zum Thema Informatik/Medien, welche sich auf die Neufassung der Webseite des GR konzentrieren, und schliesslich Einrichten eines Intranets), erscheinen die folgenden Empfehlungen, erforderlich zu sein: (1) die vorliegende Untersuchung mit einem qualitativeren Ansatz ergänzen (Gespräche mit ausgewählten Abgeordneten, Fokusgruppen), um den Umfang der Informationsrecherchen für die Ausschüsse festzulegen, um zu bestimmen, ob das Verfassen von Kommissionsberichten Aufgabe des SGR ist oder nicht, und um das Bildungsangebot für die Abgeordneten einzugrenzen, (2) die Ermittlung der Zufriedenheit und der Erwartungen der Abgeordneten nachhaltig sichern. In der Tat ermöglicht ein regelmässiges Wiederholen einer solchen Übung, die Wirkungen der ergriffenen Massnahmen zu beurteilen und an einem Lernprozess und einer kontinuierlichen Anpassung teilzunehmen.

Dieser für das waadtländische Parlament einzigartige und explorative Ansatz ist der Kritik nicht entgangen (fehlende Auswertung der Bedeutung für die Befragten, der verschiedenen Elemente der Zufriedenheit, Heterogenität der verwendeten Bewertungsskalen usw.). Diese Untersuchung würde jedoch sicherlich an Relevanz gewinnen, würde sie von ähnlichen Erfahrungen in den anderen Kantonen profitieren können. ●



Die neue und zugleich revidierte Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon

«Holder Friede,
Süsse Eintracht,
Weilet, weilet

Freundlich über dieser Stadt!»

Das Lied von der Glocke von Friedrich Schiller

Inschrift auf der Parlamentsglocke, die das Initiativkomitee für ein Parlament in Wetzikon dem Grossen Gemeinderat anlässlich der konstituierenden Sitzung vom 12. Mai 2014 überreichte.

1. Aller guten Dinge sind ... acht!

Denn so viele Male wurde der Wetziker Souverän an der Urne befragt, ob er willens sei, ein Parlament einzuführen – das erste Mal bereits im Jahr 1973!

Die Verfassung des Kantons Zürich erlaubt grundsätzlich allen Gemeinden, anstelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindeparlament einzurichten.¹ Für Zürich und Winterthur ist es obligatorisch.

Im Kanton Zürich mit seinen insgesamt 168 Gemeinden (1. Januar 2016)² – verfügen dreizehn über ein Parlament (2016).³ Etliche Gemeinden mit einer Bevölkerung von über 10'000 Einwohner ziehen jedoch die Gemeindeversammlung einem Parlament vor. Dies widerspiegelt, dass allgemein eine Zurückhaltung gegenüber Parlamenten besteht.⁴

Im Mai 2012 reichte die «Interessensgemeinschaft Gemeindeparlament» die Initiative für die Einführung eines Parlamentes

in Wetzikon ein.⁵ Aus Sicht der *Initianten* sprachen hauptsächlich *drei Punkte* für die Einführung eines Parlamentes: *Erstens* würden jeweils nur wenige Stimmbürger an der Gemeindeversammlung teilnehmen. Damit sei *zweitens* angesichts der hohen Einwohnerzahl – bis dato war Wetzikon mit 23'254 Einwohnern die grösste Gemeinde des Kantons Zürich ohne Parlament – eine repräsentative Gemeindeversammlung nicht mehr möglich. *Drittens* würden die Gemeindeversammlungen oft von Interessengruppen dominiert, wenn es um ein Begehren geht, welches für die betreffende Gruppe besonders wichtig sei.

Die Initiative wurde sowohl von der Exekutive wie auch den meisten Parteien bzw. politischen Gruppierungen unterstützt. Die Zeit schien also reif zu sein für ein Parlament ... und in der Tat: Bei einer Beteiligung von 39.9 Prozent befürwortete der Souverän mit 3201 Ja-Stimmen gegen 2360 Nein-Stimmen im September 2012 die Einführung eines Parlamentes.⁶

¹ Art. 87 Abs. 2 Verfassung des Kantons Zürich.

² Vgl. http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/ueber_uns/info_downloads_zuercher_gemeinden.html.

³ Dies sind: Adliswil, Bülach, Dietikon, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Kloten, Opfikon, Schlieren, Uster, Wädenswil, Wetzikon, Winterthur sowie Zürich.

⁴ Vgl. Jaag/Rüssli, S. 204.

⁵ Vgl. Weisung zur Abstimmung vom 23.09.2012, S. 37.

⁶ Vgl. Protokoll des Wahlbüros: Gemeinde-Volksabstimmung vom 23.09.2012 und Gemeindeordnung der Stadt Wetzikon.

Doch bis der parlamentarische Betrieb schliesslich aufgenommen werden konnte, war noch viel Vorarbeit zu leisten.

2. Geschäftsordnung: Das Parlament handlungsfähig machen

Das zürcherische *Gemeindegesetz* regelt die Stellung des Gemeindeparlamentes und seiner Mitglieder nur in *grundsätzlichen* Belangen. Daher schliessen kommunale Parlamente die Lücken im übergeordneten Recht⁷ mittels einer Geschäftsordnung; sie sind dazu sogar verpflichtet.

Eine *Geschäftsordnung* schafft die Voraussetzungen dafür, dass die parlamentarischen Verfahren geordnet ablaufen können, und dass das Parlament in der Lage ist, seine gesetzgeberische Funktion zu erfüllen. Das Parlament ist für seine Geschäftsordnung *abschliessend* zuständig, denn deren Genehmigung durch ein kantonales Organ ist – im Gegensatz zu anderen Geschäften – nicht vorgesehen.⁸ Da ein Parlament eine Geschäftsordnung benötigt, um seine Arbeit aufnehmen zu können, wurde deren Erarbeitung durch die Verwaltung bereits *vor* der Parlamentswahl in Angriff genommen. Schliesslich wurde die vorgeschlagene Geschäftsordnung im Rahmen von Parteikonferenzen vorgestellt sowie diskutiert.

3. Parlamentarische Arbeitssitzung vor der konstituierenden Sitzung

Zur ersten Parlamentswahl vom 30. März 2014 traten für die 36 Parlamentsmandate zwölf Parteien bzw. Gruppierungen an, elf davon zogen ins Parlament ein.⁹ Zur Bildung einer Fraktion bedarf es mindestens

drei Mitglieder. Für die erste Amtsdauer von 2014 bis 2018 sind sechs Fraktionen vertreten:

- SVP-EDU-Fraktion mit 10 Sitzen
- SP-AW¹⁰-Fraktion mit 6 Sitzen
- EVP-CVP-BDP-Fraktion mit 6 Sitzen
- GLP-FLW¹¹-Fraktion mit 5 Sitzen
- FDP-Fraktion mit 5 Sitzen
- GP-Fraktion mit 4 Sitzen

Die *konstituierende Sitzung* war bereits für den 12. Mai 2014 angesetzt¹² – ein zeitlich ambitionierter Vorlauf, der dem Parlament ermöglichen sollte, von Beginn weg handlungsfähig zu sein.

Die neu gewählten Parlamentarier¹³ hielten im Vorfeld (am 14. April 2014) eine *Arbeitssitzung* ab, um die erste Parlamentssitzung inhaltlich und organisatorisch vorzubereiten – ein wahrlich historischer und einmaliger Moment in der Geschichte eines Parlamentes. Dabei ging es im Speziellen darum, die *Geschäftsordnung* und den Umgang damit zu besprechen.

Einhellig war man der Auffassung, das Parlament brauche für sein Funktionieren parlamentarische Spielregeln. Folglich sollte einerseits die vorliegende Geschäftsordnung durch den Grossen Gemeinderat genehmigt werden. Andererseits bestand jedoch das starke Bedürfnis, eine Geschäftsordnung zu haben, die auch durch das Parlament erarbeitet worden ist.

Beide Anliegen wurden denn auch vom Grossen Gemeinderat (Parlament) berücksichtigt: An der konstituierenden Sitzung stimmte dieser der Geschäftsordnung einstimmig zu.¹⁴ An der Parlamentssitzung vom 25. August 2014 wählte er eine Spe-

⁷ Vgl. Thalman, S. 295.

⁸ Ebd., S. 296.

⁹ Vgl. Gemeindeprotokoll: Wahl von 36 Mitgliedern des Grossen Gemeinderates Wetzikon.

¹⁰ Alternative Wetzikon.

¹¹ Freie Liste Wetzikon.

¹² Vgl. <http://www.wetzikon.ch/politik/parlament/archiv-vergangener-sitzungen/2014/konstituieren-de-sitzung-12.-mai-2014gl>.

¹³ Auf die weibliche Form wird aufgrund der einfacheren Lesbarkeit verzichtet.

¹⁴ Vgl. Beschlussprotokoll der 1. Sitzung Grossen Gemeinderates vom 12.05.2014.

zialkommission mit sechs Mitgliedern – vorgeschlagen durch die Interfraktionelle Konferenz¹⁵ –, die damit beauftragt wurden, die Geschäftsordnung gegebenenfalls zu überarbeiten beziehungsweise anzupassen.

Die *Spezialkommission* nahm ihre Arbeit im September 2014 auf und setzte sich in rund 14 Sitzungen intensiv mit den unterschiedlichen Aspekten des Parlamentarismus auseinander. Parallel dazu galt es, die Beratung des Kantonsrates zur Totalrevision des Gemeindegesetzes¹⁶ zu berücksichtigen.

4. Revidierte Geschäftsordnung: Bestätigung, Präzisierung, Erneuerung sowie abgelehnte Anträge

Die *Fraktionen* wie auch der *Stadtrat* (Exekutive) wurden in die Ausarbeitung der Geschäftsordnung *einbezogen* bzw. konsultiert,¹⁷ denn die Mitglieder der Spezialkommission hielten es für wichtig, dem Parlament eine breit akzeptierte Vorlage unterbreiten zu können.

Das Ergebnis der intensiven Sitzungen der Spezialkommission war die revidierte Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon (GO GGR), die vom Parlament am 2. November 2015 angenommen und auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt wurde.

4.1 Bestätigung

Der Grosse Gemeinderat hiess die einjährige Parlamentspraxis und damit auch die erste Geschäftsordnung mehrheitlich gut. Im Folgenden sei ausdrücklich auf *drei*

Punkte hingewiesen: Die Mitglieder der Spezialkommission hielten die *Fristen* zur Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen für angemessen; diese mussten daher nicht angepasst werden. Die Fristen lassen der Exekutive die angemessene Möglichkeit, um fundiert dem Parlament antworten zu können. An der bisherigen Praxis, dass der Erstunterzeichnende eines Vorstosses diesen an der Parlamentssitzung mündlich zu *begründen* habe, wurde ebenfalls festgehalten; die Frist zur Bearbeitung des Vorstosses durch den Stadtrat soll erst abschliessend daran anlaufen.

Nebst dem *Beschlussprotokoll* wird von den Parlamentssitzungen ein *Audioprotokoll*, also eine Tonaufnahme, erstellt. Damit besteht die Möglichkeit, die parlamentarische Beratung nachträglich zu hören.

Der Grosse Gemeinderat funktioniert *papierlos*: Alle Gremien des Parlamentes verfügen über einen eigenen, jedoch ähnlich strukturierten, virtuellen Arbeitsraum im Intranet. Zudem sind die Parlamentsgeschäfte und alle weiteren relevanten Parlamentsinformationen vollumfänglich online abrufbar. Zu diesem Zweck wurden der Internetauftritt des Parlamentes wie auch das Wetziker App stark ausgebaut.

Neben diesen und weiteren Bestätigungen der Geschäftsordnung hat der Grosse Gemeinderat Aspekte des Parlamentarismus *präzisiert* und *Erneuerungen* eingeführt.

4.2 Präzisierung

Aus den in der eineinhalbjährigen Parlamentspraxis gesammelten Erfahrungen ergaben sich verschiedene Präzisierungen, die in die neue Geschäftsordnung (GO GGR) Eingang fanden. So soll der *Ratssekretär* vom Grossen Gemeinderat jeweils für eine Amtsdauer gewählt werden.¹⁸ Ferner wurde konkret festgehalten, wie die *Parlamentssitzung* eröffnet werden soll, und wer (Kommission, Fraktion, Stadtrat, individu-

¹⁵ Vgl. Wahlvorschläge der Interfraktionellen Konferenz vom 15.07.2014.

¹⁶ Vgl. Totalrevision Gemeindegesetz: http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/ueber_uns/reformen/gemeindegesetz.html.

¹⁷ Vgl. Antrag 31/2015 der Spezialkommission zur Revision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates.

¹⁸ Art. 7 Abs. 2 GO GGR.

elle Parlamentarier) zu welchem Zeitpunkt eine *Erklärung* abgeben kann.¹⁹

Des Weiteren wurde die Regelung zur *Einreichung* von Abänderungs- und Ergänzungsanträgen leicht verändert. Die neue GO GGR sieht vor, dass solche Anträge dem Präsidenten innerhalb der vom Büro²⁰ festgelegten Frist schriftlich einzureichen und mindestens drei Arbeitstage vor der Ratsitzung öffentlich zugänglich zu machen sind²¹ – in der alten GO GGR waren keine zeitlichen Vorgaben vorgesehen, auch wenn diese von Beginn weg zur Praxis gehörten. Nach der einjährigen Parlamentspraxis stellte sich heraus, dass es sich für die Qualität der inhaltlichen Beratung als vorteilhaft erwies, wenn sowohl das Parlament wie auch der Stadtrat die Anträge vorgängig zur Verfügung stellen. Spontane *Anträge*, die sich aus den Diskussionen während der Parlamentssitzungen ergeben, dürfen allerdings jederzeit gestellt werden; dies ist ein ungeschriebenes parlamentarisches «Gesetz».

4.3 Erneuerung

Grundlegende Erneuerungen erfuhr die GO GGR insbesondere mit den Bestimmungen über den *Ausstand*²² einzelner Ratsmitglieder und die *Offenlegungspflicht*.²³ Ein Parlamentarier gilt insbesondere dann als befangen, wenn es um Geschäfte geht, in denen das betreffende Ratsmitglied als Vertragspartner der Stadt Wetzikon fungiert. Diese beiden neuen Normen dienen der Schaffung von Transparenz sowie der Vereinheitlichung im Hinblick auf das im Januar 2018 in Kraft²⁴ tretende, neue Gemeindegesetz (GG). Dieses schreibt für

Parlamentsmitglieder und Behörden die Pflicht zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen vor.²⁵ Ausserdem ist im Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung zum GG²⁶ zukünftig die Möglichkeit vorgesehen, rechtsverbindlich elektronische Publikationen vorzunehmen, so dass beispielsweise die Beschlüsse nicht mehr in einer Zeitung publiziert werden müssten.²⁷

Ebenso Eingang in die neue GO GGR fand der *Beschlussantrag*.²⁸ Ein Drittel der Mitglieder des Gemeinderates oder das Büro ist berechtigt, einen solchen Antrag einzureichen. Beim Beschlussantrag handelt es sich um ein Anliegen zu einem Gegenstand, der innerhalb des selbständigen Wirkungsbereichs des Gemeinderates liegt. Dazu zählen insbesondere Anträge zur Geschäftsordnung, zur inneren Organisation und zu den Ausgaben des Gemeinderates. Beim Beschlussantrag handelt es sich mithin nicht etwa um ein Instrument, das der Exekutive bestimmte politische Vorgaben erteilt, sondern vielmehr um ein «internes Werkzeug» des Parlamentes. Der Erstunterzeichnende begründet den Beschlussantrag im Rahmen der Parlamentssitzung mündlich.

Der Grosse Gemeinderat beschliesst sodann, ob der Beschlussantrag abzulehnen oder zur Vorberatung und Antragstellung an das Büro zu überweisen ist. Bei einer Überweisung hat das Büro innert sechs Monaten Bericht zu erstatten und einen Antrag zu stellen. Liegen Bericht und Antrag vor, beschliesst der Grosse Gemeinderat endgültig über den Beschlussantrag. Die *ständigen Kommissionen* (Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission und die Kommission für Raumplanung und Landgeschäfte) erfuhren mit der GO GGR eine Stärkung. Neu ist, dass die Anträge

¹⁹ Art. 23 GO GGR.

²⁰ Zusammengesetzt aus: Präsident, zwei Vizepräsidenten, drei Stimmzähler, Ratssekretär ohne Stimmrecht (Art. 3 GO GGR).

²¹ Art. 26 Abs. 2 GO GGR.

²² Art. 10 GO GGR.

²³ Art. 11 GO GGR.

²⁴ Vgl. Brief der Direktion der Justiz und des Innern, 15.09.2015.

²⁵ §§ 29 Abs. 2, §§ 42 Abs. 2 GG.

²⁶ Vgl. Verordnung zum Gemeindegesetz: Vernehmlassungsentwurf (Stand: 08.07.2015).

²⁷ Ebd., Kommentar zu § 1.

²⁸ Art. 50 f. GO GGR.

der vorberatenden Kommission bei der parlamentarischen Beratung als Hauptanträge gelten. Unter der alten GO GGR war die Fassung des Stadtrates als Hauptantrag betrachtet worden. Das Parlament hatte jedoch die Möglichkeit, mittels einer vorgängigen Abstimmung die Fassung der Kommission zum Hauptantrag zu erklären – dazu war allerdings eine Mehrheit erforderlich.

Ausser dem Büro können neu auch zwölf Parlamentarier die Bildung einer *Spezialkommission* beantragen.²⁹

Die *Verteilung der Protokolle*³⁰ wurde ebenfalls neu geregelt: So werden nunmehr die Protokolle *aller* parlamentarischen Organe *sämtlichen* Mitgliedern des Gemeinderates elektronisch zugänglich gemacht. An der Sitzung teilnehmende Dritte erhalten einen Protokollauszug.

4.4 Keine parlamentarische Mehrheit

Es gab auch Anträge, die im Plenum keine Mehrheit fanden; so etwa zwei neue *parlamentarische Instrumente*, welche die Spezialkommission dem Rat vorgeschlagen hatte: zum einen das *Globalbudgetpostulat*, das den Stadtrat beauftragt hätte, anhand des nächstfolgenden Globalbudgets die Aufnahme, Abänderung oder Aufhebung von Leistungszielen sowie die damit verbundenen finanziellen Folgen zu prüfen; zum anderen die *Globalbudgetmotion*, die dasselbe Ziel verfolgte und darüber hinaus sogar vorsah, dem Rat die konkrete Umsetzung des Globalziels vorzulegen. Der Rat lehnte die Einführung weiterer parlamentarischer Instrumente allerdings ab.

Den Mitgliedern des Parlamentes stehen grundsätzlich folgende *Vorstösse* zur Verfügung: Motion, Postulat, (dringliche) Interpellation, schriftliche Anfrage und Beschlussantrag.³¹ Die zweimal jährlich

stattfindende Fragestunde dient den Parlamentariern dazu, an die Mitglieder des Stadtrates Fragen zu Gemeindeangelegenheiten von allgemeinem Interesse zu stellen.³²

5. Fazit

Diverse Aspekte des Parlamentes wurden im Rahmen der Arbeit der Spezialkommission zwar mehr oder weniger eingehend diskutiert (bspw. das Kommissionssystem und die Stellvertretung³³ *mit Stimmrecht* in den Kommissionen); die Spezialkommission unterliess es jedoch, diesbezüglich konkrete Anträge zu stellen.

Nun gilt es auf Basis der revidierten, *durch das Parlament* ausgearbeiteten Geschäftsordnung eine entsprechende *Parlamentspraxis* zu entwickeln. Es ist nun die Geschäftsordnung des Parlaments, die auf dem Weg in die Praxis wegweisend sein soll – oder wie Schiller es im «Lied von der Glocke» ausdrückt:

*«Zum Werke, das wir ernst bereiten,
Geziemt sich wohl ein ernstes Wort;
Wenn gute Reden sie begleiten,
Dann fliesst die Arbeit munter fort»*

Michael Strebel, Dr. rer. soc.,
Leiter Parlamentsdienst
der Stadt Wetzikon / Ratssekretär
michael.strebel@wetzikon.ch

Martina Suter, lic. iur.
Juristische Mitarbeiterin
Parlamentsdienste / Kommissionssekretärin
martina.suter@wetzikon.ch

Quellen

Antrag 31/2015 der Spezialkommission zur Revision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates inkl. Synopse vom 15.10.2015.

²⁹ Art. 69 Abs. 3.

³⁰ Art. 66 GO GGR.

³¹ Art. 39 ff. GO GGR.

³² Art. 53 f. GO GGR.

³³ Art. 63 GO GGR.

Beschlussprotokoll der 1. Sitzung Grossen Gemeinderates vom 12.05.2014.

Beschlussprotokoll der 17. Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 02.11.2015.

Brief der Direktion der Justiz und des Innern: Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes und des Verordnungsentwurfs zum Gemeindegesetz, 15.09.2015.

Gemeindegesetz (GG) vom 20.04.2015.

Gemeindeordnung der Stadt Wetzikon (GO) vom 23.09.2012.

Gemeindeprotokoll: Wahl von 36 Mitgliedern des Grossen Gemeinderates Wetzikon vom 30.03.2014.

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GO GGR) vom 02.11.2015.

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom (GO GGR) vom 12.05.2014.

Grosser Gemeinderat der Stadt Wetzikon (GGR): <http://www.wetzikon.ch/politik/parlament> [Eingangseite].

Jaag, Tobias/Rüssli, Markus: Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Zürich, Basel, Genf, Schulthess, 2012.

Kanton Zürich: Die Zürcher Gemeinden: http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/ueber_uns/info_downolads_zuercher_gemeinden.html [zuletzt aufgerufen: 27.02.2015].

Konstituierende erste Parlamentssitzung: <http://www.wetzikon.ch/politik/parlament/archiv-vergangener-sitzungen/2014/konstituierende-sitzung-12.-mai-2014> [zuletzt aufgerufen: 27.02.2015].

Protokoll des Wahlbüros: Gemeinde-Volksabstimmung vom 23. September 2012.

Schiller, Friedrich: Das Lied von der Glocke: <http://www.friedrich-schiller-archiv.de/ge-dichte-schillers/highlights/das-lied-von-der-glocke> [zuletzt aufgerufen: 27.02.2015].

Thalmann, Hans Rudolf: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil, Schriftenreihe VZGV, 2000.

Totalrevision Gemeindegesetz: http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/ueber_uns/reformen/gemeindegesetz.html [Eingangseite].

Verfassung des Kantons Zürich (101) vom 27.02.2005.

Verordnung zum Gemeindegesetz: Vernehmlassungsentwurf: Verordnungstext mit Kommentar (Stand: 08.07.2015).

Wahlvorschläge der Interfraktionellen Konferenz vom 15.07.2014.

Weisung zur Abstimmung vom 23.09.2012.



Parlamentarische Immunität für Mitglieder von Gemeindeparlamenten?

Ein Vorstoss auf Bundesebene

Was für Mitglieder der Bundesversammlung und von kantonalen Parlamenten selbstverständlich ist, kennen Mitglieder von Gemeindeparlamenten nicht: Den Schutz vor Strafverfolgung für Äusserungen im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit. Um dies zu ändern, hat der Tessiner Nationalrat Marco Romano (CVP) am 18. Dezember 2015 eine Motion eingereicht, mit welcher der Bundesrat beauftragt werden soll, die entsprechenden Gesetzesänderungen auszuarbeiten (15.4257 Mo. Romano. Parlamentarische Immunität für Mitglieder von Gemeindeparlamenten). Der Motionär begründet sein Anliegen mit der gestiegenen Bedeutung der kommunalen Legislativen. Er möchte deshalb, dass die Kantone auch den Mitgliedern von Gemeindeparlamenten die parlamentarische Immunität garantieren können.

Der Bundesrat äussert sich in seiner Stellungnahme vom 24. Februar 2016 kritisch zu dieser Idee und beantragt die Ablehnung der Motion. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass man bei Ausnahmen von der Strafverfolgung zurückhaltend sein soll, weil das Strafrecht gegenüber allen gleich durchzusetzen ist.

Nachfolgend sollen Text und Begründung der Motion sowie die Stellungnahme des Bundesrates in alle drei Landessprachen wiedergegeben werden:

Text der Motion

Der Bundesrat wird beauftragt, die Gesetzesänderungen vorzulegen, die notwendig sind, damit die Kantone, wenn sie es für nötig und angebracht halten, die parlamentarische Immunität auch für Mitglie-

der von Gemeindeparlamenten vorsehen können. Konkret soll es möglich sein, die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Mitgliedern von Gemeindeparlamenten für Äusserungen im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit auf Gemeindeebene auszuschliessen oder einzuschränken.

Begründung der Motion

Die demografische Entwicklung in den Städten und vermehrte Gemeindefusionen haben in zahlreichen Kantonen dazu geführt, dass die kommunalen Legislativen eine grosse politische Bedeutung erhalten haben. Die Lage unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Die Zahl der Gemeinden, die über ein gewähltes Gemeindeparlament verfügen, nimmt laufend zu. Aufgrund der Gemeindeautonomie und je nach kantonaler Gesetzgebung verfügen die Gemeindeparlamente über weitreichende Kompetenzen in zahlreichen Bereichen des Gemeinwesens. In vielen Städten sind sie aufgrund der grossen politischen Verantwortung und des bedeutenden Engagements ihrer Mitglieder - natürlich immer im Rahmen ihrer Zuständigkeiten - mit Kantonsparlamenten vergleichbar. Damit die gewählten Mitglieder ihre Aufgaben und Pflichten voll und ganz erfüllen können, scheint es angezeigt, die Bundesgesetzgebung so anzupassen, dass die Kantone, im Zusammenhang mit notwendig gewordenen Reformen auch den Mitgliedern von Gemeindeparlamenten die parlamentarische Immunität garantieren können. Konkret soll für Mitglieder von gesetzgebenden Behörden die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Äusserungen, die sie

im Rahmen ihrer Tätigkeit im Gemeindeparlament gemacht haben, ausgeschlossen oder eingeschränkt werden können. Die Bundesgesetzgebung müsste es den Kantonen erlauben, wenn sie es für nötig und angebracht halten, einen gesetzlichen Rahmen vorzusehen, der festlegt, dass gegen ein Mitglied eines Gemeindeparlaments kein Strafverfahren eingeleitet werden kann wegen allfälliger ehrverletzender Äusserungen während der Beratungen des Gemeindeparlaments, in einer Kommission, in einem Kommissionsbericht oder in einer Interpellation, Anfrage oder Motion. Analog zur parlamentarischen Immunität auf Bundesebene müssten die Kantone die Verfahren zur Aufhebung der Immunität festlegen.

Stellungnahme des Bundesrates

Im Strafrecht gilt der Grundsatz, dass Delikte zu verfolgen sind und der staatliche Strafanspruch durchgesetzt werden muss. Eine die Strafverfolgung ausschliessende absolute Immunität kennt die Bundesverfassung für Äusserungen von Mitgliedern der Bundesversammlung, des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers in den Räten und in deren Organen (Art. 162 Abs. 1 BV, vgl. auch Art. 16 des Parlamentsgesetzes und Art. 2 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes). In gleicher Weise gibt Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a der Schweizerischen Strafprozessordnung den Kantonen das Recht, die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder ihrer gesetzgebenden und richterlichen Behörden sowie ihrer Regierungen für Äusserungen im kantonalen Parlament auszuschliessen oder zu beschränken. Das Bundesrecht ist bei Ausnahmen von der Strafverfolgung zurückhaltend, weil das Strafrecht grundsätzlich gegenüber allen gleich durchzusetzen ist und Ausschlüsse von der Strafverfolgung die Ausnahme bleiben sollten. Das Privileg, für Äusserungen im Parlament nicht straf-

rechtlich verfolgt zu werden, wurde 2007 im Rahmen der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) bestätigt. Die Möglichkeit der Einräumung der absoluten Immunität für Äusserungen kantonaler Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten wurde damals auch auf Mitglieder der kantonalen Regierungen und richterliche Behörden ausgedehnt. Ein Antrag auf Einbezug der Mitglieder von Gemeindeparlamenten wurde allerdings nicht gestellt. Das Parlament beschränkte das Immunitätsprivileg bei der Beratung der Strafprozessordnung auf kantonale Parlamentarierinnen und Parlamentarier.

Es trifft zu, dass die geltenden Regelungen der Immunität für den Bund, die Kantone und die Gemeinden nicht ganz kohärent sind und zum Teil auch kritisiert werden. Möchte man über Änderungen diskutieren, wäre allerdings die Immunitätsregelung in alle Richtungen hin zu prüfen.

Der Bundesrat möchte deshalb das Immunitätsprivileg, das den Grundsatz der Strafverfolgung durchbricht, nicht voreilig ausdehnen. Er wird aber alle Aspekte dieser Frage in einem geeigneten Rahmen prüfen.

Texte de la motion

Le Conseil fédéral est chargé de pourvoir aux modifications législatives qui s'imposent afin que les cantons puissent, s'ils l'estiment utile et nécessaire, prévoir une immunité parlementaire pour les membres des législatifs de leurs communes. Il faut en particulier qu'ils aient la possibilité d'exclure ou de limiter la responsabilité pénale des membres des législatifs communaux (conseils communaux) pour les propos tenus dans le cadre de l'activité parlementaire.



Développement

En raison de l'évolution démographique des villes et des fusions communales, le rôle des législatifs communaux (conseils communaux) a acquis un poids politique significatif dans de nombreux cantons, chacun ayant ses spécificités. Le nombre de communes disposant d'un législatif est en forte augmentation. En vertu de l'autonomie communale et en fonction des différentes législations cantonales, les législatifs communaux disposent de compétences étendues dans de nombreux domaines de gestion de la chose publique. Les législatifs des villes sont comparables, en termes de responsabilité politique et d'engagement des élus, aux législatifs cantonaux. Afin que les conseillers communaux puissent exercer leurs prérogatives de manière plus complète, il semble judicieux d'adapter la législation fédérale de sorte que les cantons puissent garantir l'immunité parlementaire également aux élus des législatifs communaux. Il faut en particulier exclure ou limiter leur responsabilité pénale pour les propos tenus dans le cadre de l'activité parlementaire communale. La législation fédérale devrait autoriser les cantons, s'ils l'estiment utile et nécessaire, à prévoir dans leur législation qu'un conseiller communal ne peut faire l'objet d'une procédure pénale pour des propos supposément diffamatoires qu'il aurait tenus pendant les délibérations du conseil communal, des commissions, dans les rapports de commission ou dans ses interventions (interpellations, questions ou motions). Comme pour l'immunité parlementaire fédérale, les cantons devront prévoir des procédures de levée de l'immunité.

Avis du Conseil fédéral

La poursuite des infractions et l'exercice de l'action publique sont des principes de base du droit pénal. L'article 162 alinéa 2 de la Constitution accorde toutefois une

immunité absolue aux membres de l'Assemblée fédérale, aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes (voir aussi art. 16 de la loi sur le Parlement et 2 alinéa 2 de la loi sur la responsabilité). De la même manière, l'article 7 alinéa 2 lettre a du Code de procédure pénale autorise les cantons à exclure ou à limiter la responsabilité pénale des membres de leurs autorités législatives et judiciaires ainsi que de leur gouvernement pour les propos tenus devant le Parlement cantonal.

Le droit fédéral limite très fortement les exceptions en matière de poursuite pénale car, le droit pénal devant par principe s'appliquer de la même manière à tous les sujets de droit, les dérogations doivent rester exceptionnelles. Le privilège de ne pas être poursuivable pour les propos tenus devant le Parlement a été confirmé lors de l'adoption en 2007 du Code de procédure pénale. C'est de cette époque que date aussi la possibilité pour les cantons d'étendre l'immunité de leurs parlementaires aux membres de leurs autorités judiciaires et de leur gouvernement. L'extension de cette immunité aux membres des parlements communaux n'a pas été proposée. Ainsi, le Parlement a choisi, lors des délibérations sur le CPP, de limiter l'immunité parlementaire au niveau cantonal.

Des critiques sont parfois émises sur le manque de cohérence entre les réglementations en matière d'immunité aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Toutefois avant d'esquisser des modifications, il conviendrait d'étudier la question dans son ensemble.

C'est pourquoi, le Conseil fédéral ne souhaite pas étendre, de manière précipitée, à d'autres autorités l'immunité, qui, nous le rappelons, est une exception au principe de la poursuite pénale. Néanmoins, il examinera la question de manière globale en temps voulu.



Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato di provvedere alle modifiche legislative federali necessarie affinché i Cantoni possano, se ritenuto necessario e opportuno, prevedere un'immunità parlamentare anche per i membri dei legislativi dei comuni. Nello specifico dovrebbe essere possibile escludere o limitare la responsabilità penale dei membri dei legislativi comunali (Consigli comunali) per espressioni usate nell'ambito dell'attività parlamentare comunale.

Motivazione

A seguito dello sviluppo demografico delle città e dei processi di aggregazione comunale, in numerosi cantoni, il ruolo del legislativo comunale (consiglio comunale) ha assunto una significativa rilevanza politica. La situazione è molto differente in ogni cantone. Il numero di comuni che dispongono di un legislativo sta fortemente crescendo. In virtù dell'autonomia comunale e a dipendenza delle differenti legislazioni cantonali, i legislativi comunali dispongono di competenze estese in numerosi ambiti della gestione della cosa pubblica. Nel caso di Città essi sono paragonabili per responsabilità politica e impegno dei membri eletti, nel limite delle proprie competenze, ai rispettivi legislativi cantonali. Nell'ottica di un esercizio più completo delle prerogative dei consiglieri comunali, si ritiene opportuno che la legislazione federale sia adattata affinché, date le necessarie riforme legislative, i cantoni possano garantire un'immunità parlamentare anche ai membri dei legislativi dei comuni. Nello specifico si tratta di escludere o limitare la responsabilità penale dei membri delle autorità legislative per espressioni usate nell'ambito dell'attività dei parlamenti comunali. La legislazione federale dovrebbe permettere ai cantoni, se ritenuto necessario e opportuno, di prevedere un quadro legislativo affinché contro un consigliere

comunale non possa essere promosso alcun procedimento penale per le espressioni presumibilmente diffamatorie da lui usate durante le deliberazioni del Consiglio comunale, delle sue Commissioni, nei rapporti commissionali e nelle richieste di interpellanza, interrogazione o mozione. Analogamente all'istituto dell'immunità parlamentare federale i cantoni dovranno prevedere le necessarie procedure di soppressione dell'immunità.

Parere del Consiglio federale

Nel diritto penale è applicato il principio secondo cui i reati vanno perseguiti e la pretesa punitiva dello Stato va imposta. In virtù dell'articolo 162 capoverso 1 della Costituzione federale, i membri dell'Assemblea federale e del Consiglio federale nonché il Cancelliere della Confederazione godono di un'immunità assoluta, che esclude il perseguimento penale, per quanto espresso nelle Camere e negli organi parlamentari (cfr. anche art. 16 della legge sul Parlamento e art. 2 cpv. 2 della legge sulla responsabilità). Analogamente l'articolo 7 capoverso 2 lettera a del Codice di procedura penale autorizza i Cantoni a escludere o limitare la responsabilità penale dei membri delle loro autorità legislative e giudiziarie e del loro Governo per espressioni usate nel Parlamento cantonale.

Il diritto federale è cauto nel concedere eccezioni al perseguimento penale poiché per principio il diritto penale deve essere applicato nel medesimo modo a tutti e le esclusioni dal perseguimento penale dovrebbero restare casi eccezionali. Il privilegio di non essere perseguiti penalmente per espressioni usate in Parlamento è stato confermato nel 2007 nel quadro dell'introduzione del Codice di procedura penale svizzero. In tale occasione la possibilità di concedere l'immunità assoluta per espressioni usate dai parlamentari cantonali è stata estesa anche ai membri dei governi cantonali e delle autorità giudiziarie. Un'ul-



teriore estensione ai membri degli organi comunali non è stata peraltro richiesta. Nei dibattimenti sul Codice di procedura penale il Parlamento ha limitato il privilegio dell'immunità ai parlamentari cantonali.

È vero che le disposizioni vigenti in materia di immunità per la Confederazione, i cantoni e i comuni non sono completamente coerenti e in parte vengono criticate, ma un'eventuale loro modifica andrebbe esaminata in tutte le direzioni.

Il Consiglio federale non intende dunque estendere in modo precipitoso il privilegio dell'immunità, che pregiudica il principio del perseguimento penale. Esaminerà però tutti gli aspetti della questione in un quadro adeguato.

Ruth Lüthi
stv. Sekretärin der Staatspolitischen
Kommissionen der eidg. Räte
ruth.luethi@parl.admin.ch



Bundesgerichtsurteil zur Rechtsweggarantie im Bereich der Oberaufsicht

Am 24. August 2015 hat das Bundesgericht einen interessanten Entscheid zur Rechtsweggarantie im Bereich der Oberaufsicht gefällt: BGE 141 I 172 (l'arrêt de la 11e Cour de droit public dans la cause A.X., B.X. et X.SA contre Conseil d'Etat et Grand Conseil du Canton de Valais). Nachfolgend ist die Regeste wiedergegeben:

Regeste

Art. 9, 29 al. 1 et art. 29a Cst.; art. 86 al. 3 LTF; art. 110 LIFD et art. 39 al. 1 LHID; art. 320 CP. Haute surveillance parlementaire sur l'administration; secret fiscal; exception à la garantie de l'accès au juge; interdictions de l'arbitraire et du déni de justice formel.

Transmission par le gouvernement cantonal des dossiers fiscaux des contribuables recourants à la commission de gestion parlementaire chargée d'enquêter sur des dysfonctionnements allégués dans l'administration. L'exclusion de la compétence des tribunaux cantonaux pour connaître de litiges relatifs à l'exercice de la haute surveillance parlementaire ne viole ni l'interdiction de l'arbitraire (consid. 4.3), ni la garantie de l'accès au juge; la haute surveillance revêt un caractère politique prépondérant qui permet aux cantons de faire exception à celle-ci (consid. 4.4 et 4.5). L'exercice de la haute surveillance ne touchant pas les recourants directement dans leurs droits et ceux-ci n'ayant pu rendre vraisemblable qu'il se serait agi d'une forme de procédure atypique à leur détriment, ils ne pouvaient exiger du Conseil d'Etat qu'il leur notifiât une décision attaquable sur la levée des secrets fiscal et de fonction de l'administration (consid. 5).

Regeste

Art. 9, 29 Abs. 1 und Art. 29a BV; Art. 86 Abs. 3 BGG; Art. 110 DBG und Art. 39 Abs. 1 StHG; Art. 320 StGB. Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung; Steuergeheimnis; Ausnahme von der Rechtsweggarantie; Willkürverbot und Verbot formeller Rechtsverweigerung.

Überweisung von Steuerdossiers der beschwerdeführenden Steuerpflichtigen durch die kantonale Regierung an die parlamentarische Geschäftsprüfungskommission, die eine Untersuchung über angebliche Missstände in der Verwaltung führt. Der Ausschluss der Zuständigkeit der kantonalen Gerichtsbehörden für die Prüfung der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht verletzt weder das Willkürverbot (E. 4.3) noch die Rechtsweggarantie; die Oberaufsicht trägt überwiegend politische Züge, was den Kantonen erlaubt, eine Ausnahme von der Rechtsweggarantie vorzusehen (E. 4.4 und 4.5). Da die Ausübung der Oberaufsicht die Beschwerdeführenden nicht direkt in ihren Rechten berührt und diese nicht glaubhaft machen konnten, dass eine für sie nachteilige atypische Verfahrensart vorliegt, konnten sie von der Regierung nicht zulässigerweise verlangen, es sei ihnen eine beschwerdefähige Verfügung über die Aufhebung des Steuer- und Amtsgeheimnisses der Verwaltung zuzustellen (E. 5).

Regesto

Art. 9, 29 cpv. 1 e art. 29a Cost.; art. 86 cpv. 3 LTF; art. 110 LIFD e art. 39 cpv. 1 LAID; art. 320 CP. Alta sorveglianza parlamentare sull'amministrazione; segreto fiscale; eccezione alla garanzia della via giudiziaria;

divieto dell'arbitrio e del diniego di giustizia formale.

Trasmissione da parte del governo cantonale degli incarti fiscali dei contribuenti ricorrenti alla commissione parlamentare della gestione incaricata di condurre un'inchiesta in merito a presunte disfunzioni all'interno dell'amministrazione. Il diniego della competenza dei tribunali cantonali a statuire su litigi concernenti l'esercizio dell'alta sorveglianza parlamentare non viola né il divieto d'arbitrio (consid. 4.3), né la garanzia della via giudiziaria; l'alta sorveglianza ha un carattere politico preponderante che permette ai cantoni di fare eccezione a detta garanzia (consid. 4.4 e 4.5). Dato che l'esercizio dell'alta sorveglianza non tocca i ricorrenti direttamente nei loro diritti e che gli stessi non hanno potuto rendere verosimile un modo di procedere atipico a loro svantaggio, essi non potevano esigere dal Consiglio di Stato la notifica di una decisione impugnabile relativa allo svincolo dai segreti fiscali e di funzione dell'amministrazione (consid. 5).

Moritz von Wyss

Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat

Zürich

moritz.vonwyss@pd.zh.ch



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.lueithi@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, Generalsekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

Landrat Uri

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

Kantonsrat Schwyz

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

Kantonsrat Obwalden

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

Landrat Nidwalden

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

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, 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: mireille.hayoz@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.daeherl@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

Martina Harder, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: martina.harder@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratschreiber, 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 Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@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

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Claude Bumann, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: claude.bumann@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 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.maitre@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, 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,
8180 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

Jeannette Wanner, Ratssekretärin, Marktgasse 28,
8180 Bülach, T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33,
E: jeannette.wanner@buelach.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschaftsreiber, 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,
Bremgartenstrasse 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

Brigitte Gisler, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
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 Uster

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste, Bahnhofstrasse
17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.reuter@uster.ch

Stadt Wetzikon

Michael Strebli, Ratssekretär des Grossen Gemeinderates,
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,
E: michael.strebli@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

Martin Wüermli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,
E: martin.wuermli@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

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR,
Freiburg

Kassiererin

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,
Basel

Webmaster

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

Redaktorin Mitteilungsblatt

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien, Les
Breuleux; Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg; Gionata
Buzzini, segretario generale del Gran Consiglio TI, Minusio;
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Staatskanzlei GL, Glarus;
Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil GE, Genève;
Regula Klemmer, secrétaire du Conseil de ville de la Ville de
Bienne, Bienne; Igor Santucci, Secrétaire général du Grand
Conseil du canton de Vaud, Echallens; Moritz von Wyss, Leiter
Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

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:
31. Juli 2016.

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: 31 juillet
2016.

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:
31 luglio 2016.

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
www.dike.ch

Bildquelle / source de
l'image / origine fotografia:
www.parlament.ch



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