



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

September 2016
Nr. 2, 19. Jahrgang

Septembre 2016
No. 2, 19^e année

Settembre 2016
No. 2, 19^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Vertraulichkeit von
Kommissionsberatungen**

**Confidentialité des délibérations
des commissions**

Beitrag – Contribution

**Viele Wege führen ... zur Mitwirkung
bei Konkordanten**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Kanton St. Gallen

Kanton Zürich

Editorial

Confidentialité des délibérations des commissions : un obscur besoin de clarté **1**

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Vertraulichkeit von Kommissionsberatungen

Confidentialité des délibérations des commissions

Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der Bundesversammlung
Cornelia Theler/Elisabeth Noser **3**

Vertraulichkeit von Kommissionsberatungen am Beispiel des Kantons Bern
Christina Bundi **8**

Vertraulichkeit von Kommissionsberatungen des St. Galler Kantonsrates
Sandra Stefanovic/Lukas Schmucki **15**

Parlamentarische Kommissionen zwischen Vertraulichkeit und Informationspflicht – Ein Bericht aus dem Berner Stadtrat
Daniel Weber **19**

Beitrag - Contribution

Viele Wege führen ... zur Mitwirkung bei Konkordaten. Analyse eines interkantonalen Verfahrens am Beispiel des Hochschulkonkordates
Michael Strebel **24**

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

Reform des Kommissionssystems des St. Galler Kantonsrates **35**

Kanton Zürich: Zwei Bundesgerichtsentscheide, die für das Parlament von Interesse sein könnten **38**

Zum Hinschied von Bruno Rickenbacher **42**

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti – Vorstand SGP **43**



Confidentialité des délibérations des commissions: un obscur besoin de clarté

La tension entre publicité et secret est inhérente au pouvoir. Une autorité a toujours intérêt à rendre lisible et à faire connaître sa politique et ses décisions. Dans le même temps, elle accepte toutefois difficilement que la moindre discussion ou rapport soit jeté en pâture à la presse et utilisé par des adversaires malveillants. En d'autres termes, la publicité est nécessaire à l'autorité pour informer et expliquer ses décisions mais son contenu ne doit pas nécessairement être le même pour tous. L'information des débats ne doit pas être connue de tous en même temps et avec la même précision.

Dans une société où l'impératif de transparence est de plus en plus élevé et où l'immédiateté de l'information s'impose, la capacité au secret des membres des autorités est mise à rude épreuve. Le Parlement est particulièrement exposé en la matière car les fronts sur ce point se déplacent sans cesse. Alors que la Constitution prescrit le principe de publicité dans les conseils (art. 158 Cst.), à quoi peut bien encore servir la confidentialité des délibérations dans ses principales organes ? Consacrée à l'article 47 de la Loi sur le Parlement, cette disposition qui limite la liberté de parole des représentants du peuple au moment du passage en commission reste parmi les plus décriées non seulement des journalistes mais aussi des parlementaires eux-mêmes. D'une part, elle bloquerait selon ses détracteurs la compréhension de la formation des décisions importantes dans une démocratie. Dans un contexte de méfiance généralisée vis-à-vis des institutions, la publicité des délibérations des commissions permettrait par ailleurs au peuple de s'assurer que ses représentants respectent leurs



engagements et responsabiliserait donc davantage les élus. D'autre part, à la suite de plusieurs affaires de violation formelle du secret de fonction non sanctionnées par le Bureau, la violation répétée de la confidentialité des séances de commission serait emblématique d'une évolution de la culture parlementaire tendant, dans les faits, à vouloir rendre public, de manière assumée, la manière dont se prennent les décisions.

Certes, la Constitution n'empêche pas le Parlement de soumettre les commissions aux règles de publicité (art. 158 Cst.). L'objectif de la confidentialité des débats en commission n'en demeure pourtant pas moins essentiel pour le Parlement. Le processus législatif requiert en effet qu'il existe un moment clé pour créer des compromis politiques ou à tout le moins pour se concerter. Ce rôle revient à l'Assemblée fédérale qui doit pouvoir se ménager des endroits pour délibérer, soit permettre le libre échange d'idées et déboucher spontanément après discussion en une possible solution commune. Au sein de l'Assemblée soumise à des majorités très changeantes, c'est aux commissions que cette tâche considérable de prise de décision importante est dévolue. Si la règle de publicité prédominait à ce stade, les positions ris-

queraient soit d'être rigidifiées et accaparées par le Conseil fédéral uniquement, soit de se reporter ailleurs dans des cadres externes au Parlement influencés surtout par des groupes d'intérêts au cours de réunions privées autorisées par la Constitution (art. 22 Cst.).

Du point de vue de la qualité des décisions prises, la Constitution garantit aux commissions parlementaires le droit d'accéder aux informations détenues par le Conseil fédéral et son administration dans la mesure où elles en ont besoin pour remplir leurs tâches, notamment celles liées à la haute surveillance. On oublie trop souvent que les parlementaires sont rarement des experts des matières à régler. Les spécialistes au Parlement sont non seulement rares mais ils représentent bien souvent des intérêts particuliers. Les députés sont donc particulièrement tributaires des informations délivrées par les organes exécutives pour former librement leur opinion et élaborer des compromis. Dans le cadre de cette collaboration avec des pouvoirs pour lesquelles le secret est la règle, la confidentialité est une modalité importante qui conditionne l'exercice de ce droit (art. 8 LParl).

On le comprend aisément. La confidentialité en commission permet de disposer des modalités nécessaires pour analyser correctement des objets et préparer des décisions de qualité à l'abri d'influences de toutes sortes. Aujourd'hui, l'enjeu de cette confidentialité porte surtout sur la manière de la faire respecter et sur ses limites. Il s'agit d'un enjeu important pour la crédibilité et le pouvoir du Parlement.

Cesla Amarelle
Conseillère nationale PS/VD
Professeure de l'université



Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der Bundesversammlung

Cornelia Theler/Elisabeth Noser
Rechtsdienst der Parlamentsdienste
der Bundesversammlung

1. Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen

Die Sitzungen der Eidgenössischen Räte und der Vereinigten Bundesversammlung sind öffentlich (Art. 158 der Bundesverfassung¹) und können von den Tribünen aus verfolgt werden. Die Beratungen werden im Internet übertragen und die Wortprotokolle im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung veröffentlicht (Art. 4 des Parlamentsgesetzes²). Dies macht die Diskussionen und Entscheide der Räte transparent und auch langfristig nachvollziehbar.

Die Beratungen in den Kommissionen und Delegationen hingegen sind vertraulich. Es darf insbesondere nicht bekannt gegeben werden, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Kommissionssitzung Stellung genommen oder abgestimmt haben. Die Kommissionen können beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen (Art. 47 ParlG).

2. Sinn und Zweck der Vertraulichkeit

Warum unterliegen die Kommissionssitzungen, die der Vorbereitung der öffentli-

chen Ratssitzungen dienen, der Vertraulichkeit? Folgende Gründe sind wichtig³:

2.1 Schutz des politischen Entscheidungsprozesses

Die Beratungen in den Kommissionen werden durch die Vertraulichkeit dem direkten Fokus der Öffentlichkeit entzogen. Die Ratsmitglieder sollen sich abseits der Medien, der Lobbyisten etc. ihre Meinung bilden, diese allenfalls revidieren und weitere Informationen zu den relevanten Themen einholen können. Die Vertraulichkeit ermöglicht den Kommissionsmitgliedern, politische Kompromisse – allenfalls auch über Parteigrenzen hinweg – zu finden, die im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit wohl schwerer zu erreichen wären. Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen bildet den Rahmen für diese wichtigen politischen Arbeiten der Kommissionen.

2.2 Informationsrechte der Kommissionen und Schutz des Amtsgeheimnisses

Den Kommissionen stehen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu (Art. 153 Abs. 4 BV). Diese Informationsrechte sind eine Voraussetzung, damit die Kommissionen ihre Aufgaben erfüllen können. Gerade für die Oberaufsicht, aber auch für das Verfolgen der Aussen- und der

¹ BV, SR 101; Vgl. dazu den Artikel von Jean-François Aubert zu Art. 158 BV in «Petit commentaire de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999» Zürich 2003 von Jean-François Aubert und Pascal Mahon.

² ParlG; SR 171.10.

³ Vgl. dazu den Artikel von Cornelia Theler zu Art. 47 ParlG im «Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002» Basel 2014 von Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss, und den Beitrag von Philippe Schwab «Publicité des délibérations en plénum et confidentialité des discussions en commission – deux faces d'une même pièce» in «Les 125 ans du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale», Berne, 2016, F. Comment (Ed.).

Sicherheitspolitik sind die Informationsrechte der zuständigen Kommissionen von entscheidender Bedeutung. Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen und die Tatsache, dass die einzelnen Ratsmitglieder und die Fraktionssekretariate dem Amtsgeheimnis unterliegen (Art. 8 und Art. 62 ParlG), stellt sicher, dass der Bundesrat bzw. die Verwaltung in den Kommissionen offen Auskunft erteilen können und der Informationsschutz gewährleistet ist.

3. Die Informationspflicht der Kommissionen und ihre Berichterstattung in den Räten

Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen wird durch die Informationspflicht der Kommissionen und ihre Berichterstattung in den Räten ergänzt und relativiert: Die Kommissionen haben die Pflicht, die Öffentlichkeit über die wesentlichen Ergebnisse ihrer Beratungen zu informieren (Art. 48 ParlG). Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident informiert mittels Medienmitteilung oder einer Pressekonferenz über die wichtigsten Beschlüsse der Kommission mit dem Stimmenverhältnis und über die hauptsächlich vertretenen Argumente (Art. 20 des Geschäftsreglementes des Nationalrates⁴ und Art. 15 des Geschäftsreglementes des Ständerates⁵).

Im Rat erläutert eine Berichterstatteerin oder ein Berichterstatteurer die Beratungen in der Kommission und ihre Anträge (Art. 19 GRN und Art. 16 GRS).

4. Die Verteilung der Kommissionsprotokolle und -unterlagen an die Ratsmitglieder

Die Verteilung der Kommissionsprotokolle ist in Artikel 6 der Parlamentsverwaltungsverordnung⁶ geregelt. Die Kommissionsprotokolle gehen an die Kommissionsmitglieder, die Präsidentin oder den Präsidenten der entsprechenden Kommission des anderen Rats, die zuständigen Stellen der Parlamentsdienste und an die an der Sitzung teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden. Weitere Sitzungsteilnehmende erhalten einen Protokollauszug für den Teil der Sitzung, an dem sie anwesend waren. Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident und die Mitglieder der entsprechenden Kommission des anderen Rates erhalten die Kommissionsprotokolle auf Wunsch. Die Kommissionsprotokolle zu Erlassentwürfen, parlamentarischen Initiativen, Standesinitiativen, Motionen im Zweitrat, Petitionen und Berichten, die nicht die Oberaufsicht betreffen, gehen ebenfalls auf Wunsch an die Mitglieder beider Räte. Im Bereich der Oberaufsicht regeln die Aufsichtskommissionen und -delegationen die Verteilung der Protokolle⁷. Die Bestimmungen über die Verteilung der Protokolle gelten auch für die Kommissionsunterlagen.

5. Die Einsichtnahme in die vertraulichen Kommissionsprotokolle

Wie dargestellt, unterliegen die Kommissionsunterlagen und -protokolle der Vertraulichkeit. Diese ist nicht absolut, besteht

⁶ ParlVV; SR 171.115.

⁷ Vgl. dazu die Weisungen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen vom 18. Mai 2004 https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-6045.

⁴ GRN; SR 171.13.

⁵ GRS; SR 171.14.

doch die Möglichkeit, nach Abschluss der parlamentarischen Arbeiten (inkl. allfälliger Volksabstimmung) für wissenschaftliche Zwecke und für die Rechtsanwendung ein Gesuch um Akteneinsicht zu stellen (Art. 7 und 8 ParlVV). Wird ein Gesuch gutgeheissen, so werden die Unterlagen den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in Papierform und kostenlos für eine gewisse Zeit zu Verfügung gestellt. Wer Akteneinsicht erhält, hat die Vertraulichkeit zu wahren. Für die Protokolle und Unterlagen der Oberaufsichtskommissionen bestehen Spezialregelungen, es entscheidet die Präsidentin oder der Präsident, ob das Gesuch gutgeheissen wird.

Nach Ablauf der Schutzfrist gemäss Archivierungsgesetz – in der Regel beträgt diese 30 Jahre – sind die Unterlagen im Bundesarchiv frei zugänglich.

6. Das Verhältnis zum Öffentlichkeitsgesetz

Die Protokolle und Unterlagen der Kommissionen unterliegen nicht dem Öffentlichkeitsprinzip. Die Bestimmungen über die Vertraulichkeit und die Akteneinsichtsrechte im Parlamentsgesetz und in der Parlamentsverwaltungsverordnung gehen den Bestimmungen im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung⁸ vor. Unterlagen der Verwaltung, welche diese im Auftrag der Kommission, oder auch ohne Auftrag, aber für die Beratung in einer Kommission erstellt, werden wie Unterlagen der Kommission behandelt und damit nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt. Hingegen gilt das Öffentlichkeitsgesetz⁹ für Unterlagen, welche von der Verwaltung nicht spezifisch für die Kom-

missionsberatung erstellt wurden und die der Kommission zur Information zugestellt werden.

7. Die praktischen Schwierigkeiten im Umgang mit der Vertraulichkeit

Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen wird hin und wieder kritisiert. Die Öffentlichkeit werde dadurch von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen, es mangle an Transparenz. Wie die regelmässigen Indiskretionen zeigen, wird die Vertraulichkeit nicht immer eingehalten. Manchmal reichen betroffene Kommissionen Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) ein. Diese Strafanzeigen werden in der Regel ohne Ergebnis eingestellt.

Die Praxis zeigt, dass Ratsmitglieder teilweise unsicher sind, welche Unterlagen tatsächlich der Vertraulichkeit unterliegen. Grundsätzlich unterliegen alle Kommissionsunterlagen der Vertraulichkeit gemäss Art. 47 Abs. 1 ParlG, und zwar unabhängig von ihrem Inhalt. Selbstverständlich werden aber Unterlagen, welche bereits öffentlich sind, wie zum Beispiel die Botschaft des Bundesrates, wissenschaftliche Artikel, Zeitungsartikel usw. nicht durch die Zustellung an die Kommission vertraulich. Vertraulich bleibt hingegen das Dokumentationsverzeichnis, welches zeigt, gestützt auf welche Unterlagen eine Kommission ihre Beratungen vornimmt. Für besonders schützenswerte Informationen sind die Kommissionen zudem gehalten, geeignete Sicherheitsvorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (vgl. Art. 150 Abs. 3 ParlG). So gehen gewisse Informationen nur an eine Subkommission, oder Unterlagen werden in der Sitzung verteilt und am Ende der Sitzung wieder eingezogen.¹⁰

⁸ BGÖ; SR 152.3.

⁹ Vgl. zu dieser Unterscheidung insb. die Ziffern 2.1.5 und 4.2.2 im Dokument des EDÖB zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen: <http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00901/00911/index.html?lang=de>.

¹⁰ Vgl. dazu die Weisungen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte

In der Praxis der Bundesversammlung hat der Grossteil der Kommissionsunterlagen keinen Klassifizierungsvermerk. Einzig die Kommissionsprotokolle tragen den Vermerk «Vertraulich gemäss ParlG». Dies entspricht einer «internen» Klassifikation in der Bundesverwaltung.¹¹ Dass alle Kommissionsunterlagen ausser den Kommissionsprotokollen nicht klassifiziert sind, führt zu einer Unsicherheit im Umgang damit. Dies zeigte sich auch 2015 bei den Diskussionen um die von einem Ratsmitglied an eine Lobbyistin weitergeleiteten Antworten des Bundesrates aus einer Kommissionssitzung zum Thema Kasachstan.

8. Bestehende Möglichkeiten der Kommissionen, die Vertraulichkeit aufzuheben

Die Kommissionen haben die Möglichkeit, die Vertraulichkeit ihrer Sitzungen und der dabei erhaltenen Informationen zumindest teilweise aufzuheben:

8.1 Öffentliche Anhörungen der Kommissionen

So können die Kommissionen beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen (Art. 47 Abs. 2 ParlG). Expertinnen und Experten und Interessenvertreterinnen und -vertreter äussern in Anhörungen ihre Meinungen und beantworten Fragen der Kommission. Diese Möglichkeit wurde vor allem in den 1990er-Jahren verschiedentlich genutzt: so zur Beschaffung der FA-18-Flugzeuge (1992), zur Genschutz-Initiative (1996), zum Rinderwahnsinn (1996) und zum Einsatz der Armee zum Schutz der Grenze (1998). Zuletzt fand

2002 eine öffentliche Anhörung zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) statt.

8.2 Veröffentlichen von Gutachten und ähnlichen Unterlagen durch die Kommissionen

Im Rahmen der Vorberaterung von Geschäften werden oft Berichte, Gutachten und Arbeitspapiere der Verwaltung im Auftrag der Kommission erstellt, welche für die Beurteilung der Anträge der Kommission wichtig und von allgemeinem Interesse sind. Verschiedentlich wurden in den letzten Jahren solche Dokumente mit Zustimmung der Autorin/des Autors veröffentlicht:

So haben zum Beispiel die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) verschiedene Gutachten zur Verfassungsmässigkeit steuerlicher Massnahmen veröffentlicht. Die Kommissionen für Soziale Sicherheit und Gesundheit haben 2015 nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) der Publikation der *Berichte des EDI über die Mittelverwendung der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz* für die Jahre 2004–2013 zugestimmt. Sie werden in Zukunft jeweils jährlich über die Veröffentlichung dieser Berichte entscheiden. Ebenfalls 2015 hat die Aussenpolitische Kommission (APK) des Nationalrates entschieden, eine Antwort des Bundesrates zum Thema Kasachstan zu veröffentlichen¹². Die APK des Ständerates hat am 25. Mai 2016 ein *Gutachten des Bundesamtes für Justiz zu den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Argumenten zur Genehmigung des Kroatienprotokolls* veröffentlicht, und so die Grundlagen für ihren Entscheid zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkom-

über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. Januar 2012: https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-6039.

¹¹ Vgl. dazu die Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes, Artikel 4ff (ISchV, SR 510.411) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070574/201607010000/510.411.pdf>.

¹² Vgl. Medienmitteilung der APK-N vom 1. Juni 2015: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-apk-n-2015-06-01.aspx>.

mens auf Kroatien öffentlich zugänglich gemacht¹³.

Die Kommissionen geben diese Gutachten und Berichte in Auftrag, der Entscheid über die Veröffentlichung ist damit ebenfalls von ihnen zu fällen. Vorgängig ist die Zustimmung zur Veröffentlichung bei der Autorin/beim Autor einzuholen, da diese/r die Unterlagen unter der Voraussetzung der Vertraulichkeit verfasst hat. Oft ist es ganz im Sinne der Autorinnen und Autoren, dass die von ihnen erstellten Gutachten oder Berichte veröffentlicht werden.

Es steht den Kommissionen frei, künftig vermehrt solche Unterlagen zu veröffentlichen. Aus unserer Sicht wäre dieses Vorgehen ein Schritt hin zu einer grösseren Transparenz der Arbeiten in den Kommissionen. Gleichzeitig könnte so die Vertraulichkeit klarer auf ihren Kerngehalt, nämlich auf den Schutz der Entscheidungsfindung und den effektiven Informationsschutz, begrenzt werden. Mit dem Mechanismus der Zustimmung der Verfasserin oder des Verfassers vor der allfälligen Veröffentlichung durch die Kommission wird zudem sichergestellt, dass der Informationsschutz gewährleistet bleibt.

9. Die aktuellen Entwicklungen im Parlament

Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen ist immer wieder Thema, wird diskutiert und ist teilweise umstritten, die Bundesversammlung hat aber bisher an ihr festgehalten. Die grundsätzliche Möglichkeit der Einsichtnahme für Zwecke der Wissenschaft und der Rechtsanwendung unter Beibehalten der Vertraulichkeit ist ebenso anerkannt.

Herr Ständerat Minder hat 2015 eine parlamentarische Initiative eingereicht, die

verlangt, im Rahmen der nächsten Revision das Parlamentsgesetz (ParlG) so zu ändern, dass sekundäre Unterlagen der Kommissionen veröffentlicht werden können oder grundsätzlich öffentlich sind, sofern sie nicht explizit anders klassifiziert sind. Dabei sollen Differenzierungen, etwa nach Kommission oder nach Art der Unterlagen, möglich sein.¹⁴

Die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) des Stände- und des Nationalrates haben dieser pa. Iv. Folge gegeben. Deren Umsetzung wollen die Kommissionen mit dem vom Bundesrat angekündigten Bundesgesetz über die Informationssicherheit beim Bund¹⁵ koordinieren. Es wird interessant sein zu sehen, was für Vorschläge die SPK machen wird und wie die Bundesversammlung die Vertraulichkeit in Zukunft ausgestalten will. ●

¹³ Vgl. SDA-Meldung vom 26. Mai 2016 zur Medienkonferenz der APK-S vom 25. Mai 2016: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mk-apk-s-2016-05-27.aspx>.

¹⁴ Pa. Iv. Minder 15.444 Parlamentarische Kommissionen. Öffentlichkeit der sekundären Kommissionsunterlagen.

¹⁵ Vgl. den Ergebnisbericht der Vernehmlassung von 2014: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2279/ISG_Ergebnisbericht_de.pdf.



Vertraulichkeit von Kommissionsberatungen am Beispiel des Kantons Bern¹

Christina Bundi Caldelari
lic. iur., Rechtsanwältin, Stv. Leiterin
Parlamentdienste Kanton Bern

1. Öffentlichkeit und Vertraulichkeit

Im Kanton Bern gilt als Grundsatz

- einerseits die *Öffentlichkeit* der Sitzungen und Sitzungsunterlagen des *Grossen Rates* (Art. 11 Abs. 1 Grossratsgesetz [GRG], Art. 3 Informationsgesetz [IG]),
- andererseits die *Vertraulichkeit* der Sitzungen und Sitzungsunterlagen der *Ratsorgane* (Art. 12 Abs. 1 GRG, Art. 4 IG).²

Die *Öffentlichkeit* der Sitzungen des *Grossen Rates* ist wesentlich, damit die Bürgerinnen und Bürger die Beratungen im Parlament selber oder via Medien verfolgen und die entsprechenden Überlegungen nachvollziehen können. Das Offenlegen

dieser Beratungen ermöglicht es ihnen zusammen mit weiteren Informationen, eine eigene Meinung zu bilden. Öffentlichkeit bedeutet damit Transparenz staatlichen Handelns und bezweckt, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen zu stärken. Transparenz ermöglicht auch die Kontrolle staatlichen Handelns durch die Öffentlichkeit und erfüllt damit eine wichtige demokratische und rechtsstaatliche Funktion.³

Aber auch die *Vertraulichkeit* der Beratungen der *Ratsorgane* gründet auf demokratischen und rechtsstaatlichen Überlegungen. Zur Kernaufgabe der Kommissionen gehört, die Ratsgeschäfte zuhanden des Plenums vorzubereiten, was voraussetzt, dass die Kommissionen die Geschäfte sachbezogen und im Detail prüfen. Dies ist nach der hier vertretenen Auffassung in einem vertraulichen Rahmen besser möglich, als wenn die Vorberatung unter Beobachtung der Öffentlichkeit stattfände.⁴ Denn nicht selten ist es an den Kommissionen, einen politischen Kompromiss auszuarbeiten, der im Plenum zu bestehen vermag. Das bedingt eine unbefangene Auseinandersetzung mit dem Geschäft und nicht eine durch äussere Einflüsse beeinträchtigte Meinungs- und Entscheid-

¹ Der vorliegende Beitrag gründet auf einem Referat zum gleichen Thema vom 26.6.2015 in Bern im Rahmen des Forums der Parlamentdienste der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen.

² Allerdings kann zum einen der *Grosse Rat* z.B. zur Wahrung wichtiger staatlicher Interessen mit Zweidrittelmehrheit der Stimmenden ausnahmsweise eine geheime Beratung eines Ratsgeschäfts beschliessen (Art. 11 Abs. 2 GRG), was zumindest in den letzten Jahrzehnten allerdings noch nie vorgekommen ist. Zum anderen sind Sitzungen von *Ratsorganen* ausnahmsweise öffentlich, namentlich Sitzungen von Ratsorganen, welche aufgrund besonderer Vorschriften endgültig entscheiden (vgl. Art. 81 Abs. 2 KV-BE, Art. 12 Abs. 2 GRG). So sind die Sitzungen der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen bei Verabschiedung der Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates öffentlich (Art. 88 GRG, Art. 39 Abs. 5 Geschäftsordnung für den Grossen Rat [GÖ]).

³ Vgl. zum Ganzen z.B. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, Bern 2011, S. 383 ff.

⁴ Vgl. zu den verschiedenen Auffassungen MORITZ VON WYSS, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Zürich 2001, S. 197 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich 2007, Art. 153 N 7; CORNELIA THELER in: Graf/Theiler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum ParlG, Basel 2014, Art. 47 N 10 ff.

findung.⁵ Hinzu kommt, dass den Kommissionen zur Vorberatung der Geschäfte alle sachdienlichen Informationen vorliegen müssen, auch solche, die der Öffentlichkeit aus Gründen des Geheimnisschutzes (z.B. Geschäftsgeheimnis) mitunter nicht zugänglich gemacht werden können. Wären nun Kommissionssitzungen und Sitzungsunterlagen öffentlich, könnten Regierung und Verwaltung die Kommissionen nicht mehr umfassend dokumentieren und könnten die Kommissionen ihre Aufgabe folglich nicht mehr vollauf wahrnehmen. Im Besonderen gilt das für die Aufsichtskommissionen mit ihren erweiterten Informationsrechten. Schliesslich muss auch angenommen werden, dass wenn Kommissionberatungen öffentlich wären, sich die eigentliche Meinungsbildung «in andere Diskussionsforen verlagern würde, die dem parlamentarischen Verfahren und damit einem demokratisch legitimierten Verfahren» entzogen wären.⁶ Demokratiepolitische und rechtsstaatliche Überlegungen sprechen damit nicht nur für die Öffentlichkeit im Ratsplenum, sondern auch für die Vertraulichkeit in den Kommissionen.⁷ Der Grundsatz der Vertraulichkeit von Kommissionssitzungen und -unterlagen ist im Übrigen mit dem bernischen Öffentlichkeitsprinzip bzw. der Verfassung klar vereinbar.⁸

⁵ Die Situation ist diesbezüglich vergleichbar mit der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in Regierungskollegien.

⁶ von WYSS, a.a.O., S. 199.

⁷ Kommissionen sind allerdings wie andere Behörden verpflichtet, über ihre Tätigkeit ausreichend zu informieren (Art. 70 KV-BE; vgl. dazu im Detail die nachfolgende Ziff. 6). Sodann ist selbst bei vertraulichen Unterlagen wie Kommissionprotokollen die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns zu gewährleisten. Dies ist der Fall, da vertrauliche Unterlagen auch zu archivieren und dadurch nach einer gewissen Zeit auch frei zugänglich sind (vgl. Art. 2 und Art. 16 ff. Archivgesetz).

⁸ Im Kanton Bern ist das Öffentlichkeitsprinzip als verfassungsmässiges Recht ausgestaltet: Nach Artikel 17 Absatz 3 KV-BE hat jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen

2. Generelle Ausnahmen von der Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen und -unterlagen

Vom Grundsatz der Vertraulichkeit der Kommissionberatungen weicht der Kanton Bern nun aber verschiedentlich ab. Im Wesentlichen erfolgt das in den folgenden Fällen:⁹

- Kommissionunterlagen zu *Erlassen* stehen *nach* Inkrafttreten zu *wissenschaftlichen Zwecken* und für die *Rechtsanwendung* zur Verfügung (Art. 48 Abs. 1

entgegenstehen. Wie jedes andere Grundrecht kann es eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage dafür besteht und die Einschränkung im öffentlichen Interesse sowie verhältnismässig ist (Art. 28 KV-BE). Beim Akteneinsichtsrecht legt überdies bereits die Verfassung fest, dass es nur besteht, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, weshalb es zum Vornherein nicht absolut gilt. Der Gesetzgeber hat die bereits in der Verfassung erwähnten Schranken verschiedentlich konkretisiert. So findet sich z.B. im Informationsgesetz (IG) eine nicht abschliessende Aufzählung überwiegender öffentlicher und privater Interessen (Art. 29 IG). In Bezug auf den Grossen Rat hat der Gesetzgeber zudem noch ausdrücklich bestimmt, dass Sitzungen und Beratungsunterlagen von Kommissionen und anderen Organen des Grossen Rates nicht öffentlich sind (Art. 4 IG). Damit hat er die von der Verfassung geforderte Interessenabwägung bereits vorgenommen und dadurch entschieden, dass einer Einsichtnahme in Kommissionsunterlagen überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Derartige generelle Ausnahmen erachtete bereits der Verfassungsgeber selber für zulässig. Und auch die Rechtsprechung hat solche generelle Regelungen bereits mehrmals ausdrücklich als mit der Verfassung vereinbar erklärt (vgl. z.B. BVR 2000, 3 f.).

⁹ Daneben gibt es noch Ausnahmen von eher untergeordneter Natur: So können z.B. Fraktionen, die in einer Kommission nicht vertreten sind, bei Eintretens- und Grundsatzdebatten zu Erlassen und Berichten ein Mitglied bestimmen, das an den Kommissionssitzungen teilnehmen kann; das gilt auch für Anhörungen (Art. 57 GO). Sodann werden Ersatzmitglieder von Kommissionen (vgl. dazu Art. 29 Abs. 5 GO) fortlaufend und umfassend dokumentiert oder können Aufsichtskommissionen Kommissionunterlagen unter sich austauschen (Art. 48 Abs. 3 GO). Damit werden Sitzungsdiskussionen und -unterlagen je punktuell einem erweiterten Kreis von Personen zugänglich gemacht.

Geschäftsordnung für den Grossen Rat [GO], 2. Halbsatz). Praxisgemäss dürfen dabei einzelne Voten von Kommissionsmitgliedern nicht namentlich oder erkennbar zitiert werden, wenn dies für den angestrebten Zweck nicht unbedingt erforderlich ist.¹⁰

- Sodann haben *Ratsmitglieder* – im Vergleich zur breiten Öffentlichkeit – erleichterten Zugang zu weiteren Kommissionsunterlagen, auch wenn sie der zuständigen Kommission nicht angehören. Einerseits sind ihnen Kommissionsunterlagen zu *Erlassen* auch schon vor der Inkraftsetzung zugänglich (Art. 48 Abs. 1 GO, 1. Halbsatz). Andererseits können sie auch *weitere Unterlagen* einsehen (z.B. Berichte), *wenn es der/die betreffende Kommissionspräsident/in erlaubt*. Ausgeschlossen sind Tatsachen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen (wie z.B. Mitberichte der Direktionen zu Kreditgeschäften [vgl. Art. 36 Abs. 2 GRG, Art. 39 Abs. 1 GRG]).
- Ferner bekommen alle *Sitzungsteilnehmerinnen* und *Sitzungsteilnehmer* – wie z.B. Regierungsmitglieder oder Sachverständige – einen Protokollauszug (Art. 47 Abs. 6 GO); der Auszug beschränkt sich auf die Dauer der Sitzungsteilnahme.
- Zudem dürfen sich Kommissionsmitglieder *in der Fraktion und im Grossen Rat* über Kommissionsberatungen äussern, wobei wiederum dem Amtsgeheimnis unterliegende Tatsachen ausgenommen sind (Art. 49 Abs. 3 GO). Dem Normzweck entsprechend – den Fraktions- und Ratskollegen entscheidungsrelevante Informationen zukommen zu lassen – ist zu fordern, dass sich die Informationen auf die wesentlichen Diskussionspunkte in der Kommission, die Kommissionsbeschlüsse und das Stimmverhältnis in der

Kommission beschränken und nicht weiter gehen.

- Schliesslich sind Sitzungsunterlagen öffentlich zugänglich, wenn sie *publiziert* worden sind. So bestimmt das Kommissionsreglement der Finanzkommission z.B., dass Sitzungsunterlagen öffentlich sind, wenn sie über die Webseite des Grossen Rates zugänglich gemacht worden sind.¹¹

Sollte künftig das Bedürfnis nach weiteren generellen Ausnahmen bestehen, könnten mit entsprechenden Rechtsgrundlagen weitere solche geschaffen werden. Zu denken ist insbesondere an eine Klassifizierung bzw. an ein Öffentlich-zugänglich-erklären nicht klassifizierter Dokumente.¹² Dabei könnten Kategorien mit unterschiedlichen Vertraulichkeitsanforderungen gebildet werden, beispielsweise je nach Geschäftsart (z.B. Kreditgeschäfte, Berichte, Erlasse ...), Dokumentenqualität (z.B. Sitzungsprotokolle, Mitberichte,¹³ Arbeitspapiere von Verwaltung oder Kommissionssekretariaten ...) oder Personenkreis/Gremium (z.B. Kommissionsmitglieder, andere Ratsmitglieder, Fraktionen, Öffentlichkeit ...). Die Regelung darf aber, soll sie befolgt werden können, *nicht zu komplex* sein. Und vertraulich bleiben müssten wei-

¹¹ Dahinter steht die Überlegung, dass etwas, was schon öffentlich zugänglich gemacht worden ist, nicht durch Behandlung in einer Kommission vertraulich wird.

¹² Beispielsweise analog der Verordnung des Kantons Bern über die Klassifizierung, Veröffentlichung und Archivierung von Dokumenten zu *Regierungsratsgeschäften* bzw. analog der Informationsschutzgesetzgebung des Bundes (Informationsschutzverordnung bzw. künftig Informationssicherheitsgesetz).

¹³ Die Kommissionsreglemente verlangen z.B. regelmässig, dass Mitberichte immer speziell mit «vertraulich» zu kennzeichnen sind. Mitberichte sind im Kanton Bern den Aufsichtskommissionen zugänglich sowie bei Kreditgeschäften jeweils derjenigen Kommission, welche ein solches vorzubereiten hat; das kann z.B. auch eine Sachbereichskommission sein (Art. 37 Abs. 1 Bst. a GRG, Art. 39 Abs. 1 GRG).

¹⁰ Vom Verfahren her reicht eine sogenannte «formlose Anfrage» an die Parlamentsdienste, d.h., es ist kein förmliches Akteneinsichtsgesuch notwendig (vgl. Art. 1 und 4 Informationsverordnung).

terhin alle Unterlagen, welche der Kommission zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung dienen. Das sind auf jeden Fall die Sitzungsprotokolle,¹⁴ aber auch die Sitzungseinladung/Traktandenliste einschliesslich des Beilagenverzeichnisses,¹⁵ sowie regelmässig noch weitere Unterlagen wie insbesondere Abklärungen von Verwaltung und Kommissionssekretariaten für die Kommission oder Gutachten und dergleichen. Entscheidend ist vor allem auch, ob die Unterlagen nur für einen begrenzten Personenkreis bestimmt sind – z.B. für Kommissionsmitglieder, zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgabe, und mit Bindung an das Amtsgeheimnis¹⁶ – oder ob sie für eine breite Öffentlichkeit gedacht sind. Für den Parlamentsbetrieb ohnehin unabdingbar ist zudem, dass die gewählte Lösung *miliztauglich* ist. Lösungsansätze, welche beispielsweise eine Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Geheimnisbegriff voraussetzen würden oder dergleichen, wären, weil im Parlamentsalltag nicht handhabbar, deshalb zu verwerfen.¹⁷ Aber etwa auch eine Verpflichtung, in regelmässigen Abständen zu prüfen, ob die Vertraulichkeit von Kommissionsunterlagen noch gegeben wäre, wäre für die Kommissionssekretari-

ate bzw. die Parlamentsdienste ressourcenmässig kaum zu bewältigen.

3. Ausnahmen im Einzelfall

Vom Grundsatz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen darf im Kanton Bern überdies unter bestimmten Bedingungen in Einzelfällen abgewichen werden: So können Sitzungsunterlagen durch *Beschluss der Kommission* öffentlich zugänglich gemacht werden, *soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen* wie insbesondere das Amtsgeheimnis *entgegenstehen*.¹⁸ Es müssen somit zwei Bedingungen erfüllt sein:

- *Verfahrensvorgabe*: Eine Sitzungsunterlage darf nur zugänglich gemacht werden, wenn die Kommission dies so beschliesst.¹⁹
- *inhaltliche Bedingung*: Überdies dürfen dem Zugänglichmachen keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.²⁰

Die erste Bedingung gewährleistet, dass einzelne Kommissionsmitglieder Unterlagen nicht praktisch nach Belieben zugänglich machen können, sondern ein Beschluss der Kommission nötig ist. Mit der

¹⁴ Denn sollten Sitzungsprotokolle – selbst, wenn erst nachträglich – zugänglich gemacht werden, ist die freie, unbefangene Meinungsäusserung in der Kommission für die Zukunft gefährdet bzw. würde sich die eigentliche Meinungsbildung wie eingangs erwähnt künftig in andere Foren verlagern.

¹⁵ Sitzungseinladung/Traktandenliste und Beilagenverzeichnis lassen Rückschlüsse zu den Geschäften zu und könnten zum Anlass genommen werden, die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in den Kommissionen zu beeinflussen zu versuchen.

¹⁶ Kommissionsmitglieder unterstehen dem Amtsgeheimnis (vgl. Art. 15 Bst. e GRG, Art. 43 GRG).

¹⁷ Anders präsentiert sich diesbezüglich die Situation für Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, welche den Geheimnisbegriff in einem konkreten Fall (z.B. im Rahmen eines Verfahrens betreffend Amtsgeheimnisverletzung [Art. 320 Strafgesetzbuch]) in all seinen Facetten und mit ganz anderen Ressourcen und Instrumenten untersuchen und beurteilen vermögen.

¹⁸ So die ausdrückliche Befugnis gemäss den Kommissionsreglementen.

¹⁹ Bei Dringlichkeit erlauben es die Kommissionsreglemente zudem, den Beschluss auf dem Zirkulationsweg zu fällen. Denkbar wäre darüber hinaus, die Entscheidbefugnis in zeitkritischen Fällen reglementarisch auch nur dem «Duo» Kommissionspräsident/-vizepräsident einzuräumen, wenn selbst die Beschlussfassung auf dem Zirkulationsweg als zu langwierig erschiene.

²⁰ Beispiele möglicher entgegenstehender öffentlicher oder privater Interesse können Artikel 29 des Informationsgesetzes (IG) entnommen werden. Solche liegen etwa vor, wenn durch die vorzeitige Bekanntgabe die Entscheidungsfindung beeinträchtigt würde oder wenn Geschäfts- oder Berufsgeheimnisse betroffen wären. Bei Kommissionsunterlagen, die von Seiten Regierung/Verwaltung erstellt worden sind, ist nötigenfalls nachzufragen, ob bzw. inwieweit ein solches Dokument durch die Kommission bei Bedarf öffentlich zugänglich gemacht werden darf.

zweiten Bedingung wird gesichert, dass auch die Kommission nicht einfach nach Gutdünken Unterlagen öffentlich zugänglich macht, sondern die verschiedenen Interessen umsichtig gegeneinander abwägt. Insbesondere eine *Regelung, die festlegt, wer in einem Einzelfall und damit nötigenfalls auch in Zweifelsfällen zuständig ist* zu entscheiden, ob eine Sitzungsunterlage öffentlich zugänglich gemacht werden darf, erscheint *unabdingbar*. Dabei darf dieser Entscheid – der Gesamtsicht wegen – keinesfalls den einzelnen Ratsmitgliedern überlassen werden.

4. Vertraulichkeit und Amtsgeheimnis

Mehrfach erwähnt wurde nun schon das Amtsgeheimnis. Was bedeutet und bezweckt es überhaupt genau?

Beim Amtsgeheimnis handelt es sich um eine gesetzlich *speziell normierte Geheimhaltungspflicht*. Untersagt wird die Bekanntgabe bestimmter Geheimnisse. So untersteht etwa gemäss bernischem Grossratsgesetz dem Amtsgeheimnis, «wer in seiner amtlichen oder dienstlichen Tätigkeit Tatsachen erfährt, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geheim zu halten sind. Die Tatsachen bleiben auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses geheim» (Art. 43 Abs. 1 und 2 GRG). Dabei kann das Amtsgeheimnis auch Geheimnisse umfassen, deren Schutzwürdigkeit sich bereits aus Spezialerlassen ergibt, wie z.B. der Schutz der politischen Meinungs- und Willensbildung der Behörden,²¹ das Fabrikations-, Geschäfts- und Berufs-

geheimnis, das Steuergeheimnis oder die Persönlichkeits- und Datenschutzrechte.²² Der Zweck des Amtsgeheimnisses besteht darin, den Schutz dieser Geheimnisse zu verstärken. Die «Verstärkung» liegt darin, dass eine Verletzung des Amtsgeheimnisses bzw. der dahinter liegenden Geheimnisse nach *Strafgesetzbuch ausdrücklich strafbar* und damit auch sanktionierbar ist (vgl. Art. 320 StGB).²³

Bei alledem gilt aber, dass das Amtsgeheimnis die Tätigkeit des Parlaments nicht soll hemmen können. Deshalb haben die Ratsmitglieder, Ratsorgane und der Grosse Rat zwar einerseits Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind (Art. 34 GRG). Andererseits sind die Beratungen der Ratsorgane aber vertraulich (Art. 12. Abs. 1 GRG, Art. 4 IG) und die Ratsmitglieder unbedingt an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 15 Bst. e GRG). Aufsichtskommissionen stehen dabei, ihrem Zweck entsprechend, weiter gehende Informationsrechte zu.²⁴ Umso bedeutsamer ist, dass das Amtsgeheimnis auch tatsächlich gewahrt bleibt.

²² Vgl. z.B. Artikel 162 und 321 StGB (Fabrikations-, Geschäfts- und Berufsgeheimnis), Artikel 153 Absatz 2 Steuergesetz-BE (Steuergeheimnis), Artikel 28 ZGB (Persönlichkeitsschutz), Artikel 18 KV-BE (Datenschutz).

²³ Die Verletzung des Amtsgeheimnisses stellt ein *Offizialdelikt* dar, d.h., es wird von Amtes wegen verfolgt. Artikel 320 StGB lautet folgendermassen: «Wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses strafbar» (Art. 320 StGB, Ziff. 1 und 2).

²⁴ Damit es im Kanton Bern keine aufsichtsfreien Bereiche bzw. «blinde Flecken» staatlichen Handelns gibt, stellt die Grossratsgesetzgebung noch ausdrücklich klar, dass Aufsichtskommissionen gegenüber dem Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden kann (Art. 44 Abs. 2 GRG).

²¹ Vgl. z.B. Artikel 7 Absatz 2 OrG und Artikel 12 Absatz 1 GRG (Vertraulichkeit der Verhandlungen von Regierungsrat und Grossratsorganen).

5. Geheimnisschutzvorkehrungen der Kommissionen

Die bernische Grossratsgesetzgebung verpflichtet *alle Kommissionen* dazu, geeignete *Vorkehrungen* für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 43 Abs. 3 GRG). Für *Aufsichtskommissionen* wird zusätzlich verlangt, dass sie ihre Vorkehrungen *reglementarisch* festhalten (Art. 43 Abs. 4 GRG). Obwohl vom Gesetzgeber nicht gefordert, haben alle Kommissionen, d.h. nicht nur die Aufsichtskommissionen, ihre Geheimnisschutzvorkehrungen im Kommissionsreglement festgehalten. Die Vorkehrungen sind dabei umso strenger, je schutzwürdiger die Informationen sind. Die Geheimnisschutzvorkehrungen der Aufsichtskommissionen gehen deshalb erwartungsgemäss am weitesten. Während etwa das Reglement der Bildungskommission unter anderem festhält, dass die Kommission und ihre Organe vorsehen können, dass Akten nur im Sekretariat zur Einsicht vorgelegt werden können und die Kommission bei begründetem Verdacht auf Verletzung des Amtsgeheimnisses prüft, ob Strafanzeige einzureichen ist, kennt das Reglement der Geschäftsprüfungskommission unter anderem die Vorgabe, dass hochsensible Informationen in einem ersten Schritt nur dem Kommissionspräsidenten oder Ausschussvorsitzenden zugänglich sind und dass bei begründetem Verdacht auf Verletzung des Amtsgeheimnisses die Kommission eine Strafanzeige einzureichen hat.

Die Reglemente zeigen das ehrliche Bemühen der Kommissionen zu einem effektiven Geheimnisschutz. Ob der Schutz aber tatsächlich erfolgt, hängt selbstverständlich vom Verhalten aller Beteiligten ab. Die bisherigen Erfahrungen im Kanton Bern sind grundsätzlich zufriedenstellend.²⁵

²⁵ Wenngleich sich im Herbst 2014 eine Aufsichtskommission veranlasst sah, eine Strafanzeige we-

6. Transparenz

Auch wenn Kommissionsberatungen vertraulich sind, haben Kommissionen über ihre Tätigkeit zu informieren und sind sie insofern zu Transparenz verpflichtet (Art. 70 KV-BE). Konkret verpflichtet sie die Grossratsgesetzgebung wie folgt zur Information von Öffentlichkeit und Grosse Rat:

- Erstens haben die Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen die *Öffentlichkeit* über die Ergebnisse von Kommissionsberatungen von allgemeinem Interesse zu informieren, was zumeist in Form von Medienmitteilungen erfolgt. Dabei darf über Anträge, wichtigste Ansichten, Kommissionsbeschlüsse und das Stimmverhalten insgesamt informiert werden, nicht aber über Stellungnahmen und Stimmverhalten einzelner Kommissionsmitglieder. Kommissionen können auch eine rasche Veröffentlichung eines Untersuchungsergebnisses vorsehen (Art. 49 GRG).
- Zweitens haben die Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen im *Grossen Rat* detailliert Bericht zu erstatten über die Kommissionsberatungen, Anträge und Minderheitsanträge zu einem vorberateten Geschäft. Erreicht ein Minderheitsantrag in der Kommission mindestens einen Drittel der Stimmen, kann die Kommissionsminderheit auch einen eigenen Sprecher bestimmen. Aufsichtskommissionen haben überdies dem Grossen Rat mindestens einmal jährlich schriftlich Bericht zu erstatten und über die Durchführung von besonderen

gen Verletzung des Amtsgeheimnisses einzureichen. Geringfügigere Verletzungen des Kommissionsgeheimnisses kommen ab und zu vor, meist aber ohne dass sich das entsprechende Kommissionsmitglied dessen bewusst gewesen wäre; solche Vorfälle werden kommissionsintern thematisiert und die Kommissionsmitglieder nochmals ausdrücklich auf die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen verpflichtet.

Abklärungen von grosser Tragweite und deren Ergebnisse speziell zu informieren (Art. 50 GRG). Alle diese Informationen sind – weil die Beratungen im Grossen Rat öffentlich sind (Art. 11 Abs. 1 GRG) – auch der breiten Öffentlichkeit zugänglich.²⁶

gefasst werden: «*Es gibt kein Geheimnis an sich, es gibt nur Uneingeweihte aller Grade.*»²⁷ •

Kommissionen agieren damit trotz Vertraulichkeitsgrundsatz keineswegs in einer Dunkelkammer.

7. Zusammenfassung

Der Kanton Bern kennt als Grundsatz die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen und -unterlagen. Diese Regelung ist einfach handhabbar und für den Parlamentsbetrieb daher tauglich. Die Grossratsgesetzgebung hat aber auch dem Bedürfnis nach Ausnahmen Rechnung getragen, sei es mit gewissen generellen Ausnahmen (z.B. für Erlasse) oder mit der Möglichkeit der Kommissionen, durch Beschluss eine Sitzungsunterlage öffentlich zugänglich zu machen. Dies ist wichtig, da damit klar bestimmt ist, wer für einen Einzelfall und damit nötigenfalls auch in Zweifelsfällen zuständig ist; diese Zuständigkeit darf – der Gesamtsicht wegen – keinesfalls den einzelnen Ratsmitgliedern überlassen werden.

Abschliessend könnte mit den humoristischen Worten Christian Morgensterns die Thematik auch noch wie folgt zusammen-

²⁶ Konkret kann die Öffentlichkeit die Beratungen des Grossen Rates unmittelbar von der *Publikumstribüne* des Ratssaals aus verfolgen. Medienschaffenden steht zusätzlich die Medientribüne zur Verfügung. Zudem werden die Beratungen des Grossen Rates im *Internet* direkt «*audio*» übertragen und werden diese anschliessend im *Tagblatt* des Grossen Rates wortwörtlich protokolliert, gedruckt und im Internet publiziert; auch die Sessionsunterlagen sind für die Öffentlichkeit via *Grossratswebseite* ohne weiteres verfügbar. Die Öffentlichkeit kann sich so in breitem Ausmass über die Beratungen des Grossen Rates informieren und wird daneben auch durch die Berichterstattung in den *Medien* informiert.

²⁷ Christian Morgenstern (1871–1914), deutscher Schriftsteller, Dramaturg und Journalist (aus «*Stufen*»).



Vertraulichkeit von Kommissionsberatungen des St. Galler Kantonsrates

Sandra Stefanovic/Lukas Schmucki
Parlamentsdienste des Kantons St. Gallen

1. Hintergrund

Der Kanton St. Gallen gehört zu jenen Kantonen, die über kein klassisches Parlamentsgesetz verfügen. Organisation, Befugnisse, Verfahren oder Entschädigungen des Kantonsrates sind in Reglementsform, namentlich im Geschäftsreglement des Kantonsrates¹, geregelt. Ausserdem erfolgt die Vorberatung der Kantonsratsgeschäfte teilweise in ständigen Kommissionen (Finanzkommission, Staatswirtschaftliche Kommission, Rechtspflegekommission), insbesondere aber in nichtständigen «vorberatenden» Kommissionen. Die ständigen Kommissionen üben zusätzlich Aufsichtsfunktionen aus, die vorberatenden Kommissionen werden ad hoc und beschränkt auf die Vorberatung eines bestimmten Geschäfts bestellt. Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzung und des Kommissionsprotokolls ist vor diesem Hintergrund von zentraler Bedeutung, bildet sie doch eine zentrale Rahmenbedingung des parlamentarischen Meinungsbildungsprozesses.

2. Regelung der Kommissionsberatungen

2.1 Vertraulichkeit der Kommissionssitzung

Der Inhalt der Kommissionssitzungen ist vertraulich, um im geschützten Rahmen der Kommissionssitzungen eine ungestörte Wechselwirkung zwischen freier Meinungsbildung und freier Meinungsäußerung zu gewährleisten. Deshalb ist naheliegend, dass sowohl der Inhalt der Kommissions-

beratungen als auch die Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäußerungen dem Kommissionsgeheimnis unterliegen und nicht bekannt gegeben werden dürfen, weder im Rat noch z.B. im Rahmen einer Fraktionssitzung.² Doch nicht nur die Kommissionsmitglieder sind gehalten, die Vertraulichkeit zu wahren. Auch weitere Teilnehmende der Kommissionssitzungen, z.B. Mitglieder der Regierung, Protokollführerinnen und Protokollführer oder beigezogene Sachverständige, sind zur Verschwiegenheit über die Urheberschaft einzelner Meinungsäußerungen verpflichtet.³ Konkret dürfen kommissionsexterne Informationen über die Sitzungen vorberatender Kommissionen keine Rückschlüsse auf Meinungsäußerungen und Abstimmungsverhalten der einzelnen Kommissionsmitglieder geben, aber auch nicht auf Meinungsäußerungen und Abstimmungsverhalten der in den vorberatenden Kommissionen vertretenen Delegationen der Fraktionen.

Wäre die Vertraulichkeit nicht durch das Kommissionsgeheimnis gewährleistet, müsste jedes Kommissionsmitglied damit rechnen, dass seine Äusserungen in der Kommission namentlich bekannt werden. Es würde künftig seine Voten mit grösserer Vorsicht und weniger Flexibilität abgeben. Die Vertraulichkeit dient somit der ungehinderten Meinungsäußerung. Sie beabsichtigt nicht, ein Ratsmitglied in Teilbereichen seiner parlamentarischen Tätigkeit der politischen Verantwortung zu entziehen, doch liegt es im Interesse der Sache, in Kommissionssitzungen eine möglichst ungehinderte Aussprache zu ermöglichen. Ein bestimmtes, vielleicht unerwartetes

² Vgl. Art. 59 GeschKR.

³ Vgl. Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 vom 16. August 2010, S. 68 (nachfolgend «Bericht des Präsidiums 2010»).

¹ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

Verhalten bzw. Vorgehen im Rahmen einer Kommissionsberatung soll einem Kommissionsmitglied nicht, insbesondere nicht aus dem Zusammenhang gerissen, zu einem späteren Zeitpunkt vorgehalten oder vorgeworfen werden können. Das Präsidium des Kantonsrates erachtet es deshalb als richtig und wichtig, an der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen festzuhalten.⁴

2.2 Schutz des Amtsgeheimnisses

Ein besonderer Aspekt des Kommissionsgeheimnisses betrifft die Befugnis der Kommissionen des Kantonsrates, Akten einzusehen, die unter das Amtsgeheimnis fallen. In solche Akten nimmt die Kommission durch «eine Abordnung» Einblick.⁵ In der Praxis wird eine Auswahl von Kommissionsmitgliedern als Abordnung bzw. Subkommission bestimmt, welche in die besonders schützenswerten Akten Einsicht nimmt. Dem Amtsgeheimnis unterliegen jene Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder nach besonderer Vorschrift geheim sind, so:

- Angelegenheiten, die mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse oder auf ein privates Interesse nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten;
- Tatsachen, welche die Geheimsphäre von Privatpersonen betreffen;
- Tatsachen, die öffentliche Interessen betreffen.⁶

Die Kommissionsmitglieder müssen somit auch untereinander auf die Wahrung des Amtsgeheimnisses achten. Faktisch sind von dieser Konstellation in erster Linie die ständigen Kommissionen betroffen, namentlich bei der Prüfungstätigkeit im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktionen.

2.3 Vertraulichkeit des Kommissionsprotokolls

Auch die Kommissionsprotokolle sind vertraulich zu behandeln, halten sie doch die

Namen der Antragsstellerinnen und Antragssteller, die Anträge und die Gründe für deren Annahme oder Ablehnung sowie die Minderheitsmeinungen fest.⁷ Die Protokolle werden den Mitgliedern der vorberatenden Kommission, den zuständigen Departementen, den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie der Staatskanzlei zuhanden der Gesetzesmaterialien und der Kantonsratsakten zugestellt.⁸ Die Protokolle der ständigen Kommissionen werden neben den Kommissionsmitgliedern und den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten auch den Präsidentinnen und Präsidenten der jeweils anderen ständigen Kommissionen zur Verfügung gestellt.⁹ Alle Empfängerinnen und Empfänger der Kommissionsprotokolle sind zur Wahrung der Vertraulichkeit verpflichtet. Die Kommissionsprotokolle werden wie die Kommissionsberatungen deshalb vertraulich behandelt, weil eine möglichst ungehinderte Meinungsäußerung in den vorberatenden Kommissionen gewährleistet werden soll. Auch hier geht es nicht darum, politische Verantwortung zu umgehen, sondern – zumindest im Anfangsstadium der parlamentarischen Willensbildung – eine möglichst ungehinderte Aussprache zu ermöglichen.¹⁰

Mit Abschluss der Beratungen des Kantonsrates fällt das Geheimhaltungsinteresse jedoch unter gewissen Voraussetzungen dahin. Es kann Dritten Einsicht in die Kommissionsprotokolle gewährt werden, soweit sie ein Interesse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft glaubhaft machen.¹¹ Ferner – und das ist mit Blick auf die Bestimmungen anderer Kantone bemerkenswert – entfällt die Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse.¹² Diese

⁴ Bericht des Präsidiums 2010, S. 65.

⁵ Art. 23 Abs. 1 Bst. a GeschKR.

⁶ Vgl. Bericht des Präsidiums 2010, S. 65.

⁷ Vgl. Art. 65 GeschKR.

⁸ Art. 67 Abs. 1 GeschKR.

⁹ Art. 67 Abs. 2 GeschKR.

¹⁰ Bericht des Präsidiums 2010, S. 69.

¹¹ Art. 67 Abs. 3 GeschKR.

¹² Art. 67 Abs. 4 GeschKR.

im Geschäftsreglement des Kantonsrates geregelten Ausnahmen basieren auf einer Interessenabwägung. Dabei überwiegt das Interesse an der Zugänglichkeit der Kommissionsprotokolle als Bestandteil der Materialien zu rechtsetzenden Erlassen nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen ganz grundsätzlich das Interesse am Fortbestand der Vertraulichkeit der Voten der seinerzeitigen Kommissionsmitglieder.¹³

2.4 Sanktionsmöglichkeiten

Sollte eine Empfängerin oder ein Empfänger des Kommissionsprotokolls die Vertraulichkeit nicht wahren, kommen disziplinarische und strafrechtliche Sanktionen in Betracht. Die möglichen disziplinarischen Massnahmen gehen nicht sehr weit. So sieht Art. 36 Abs. 2 Bst. a GeschKR lediglich eine mündliche oder schriftliche Mahnung durch die Kantonsratspräsidentin bzw. den Kantonsratspräsidenten vor, wenn Vorschriften des Geschäftsreglements missachtet wurden. Auch die Wahrung der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen fällt darunter. Im Wiederholungsfall oder bei schwerem Verstoß kann die Präsidentin bzw. der Präsident eine Rüge erteilen oder dem betroffenen Ratsmitglied das Wort entziehen und bei besonders schweren Verfehlungen das Ratsmitglied des Sitzungssaals verweisen. Diese Bestimmung beschränkt sich jedoch auf den Sitzungszeitraum selbst und erfasst keinen Vertraulichkeitsbruch ausserhalb der Sitzungen. Die Erfahrung zeigt, dass die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident kaum Mahnungen oder Rügen ausspricht. Das Präsidium des Kantonsrates erachtete es überdies bisher nicht als nötig, zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten vorzusehen. Vorbehalten bleiben stets die strafrechtlichen Bestimmungen zur Verletzung des Amtsgeheimnisses.¹⁴

2.5 Gewährleistung der Transparenz

Auch wenn die Kommissionsberatungen vertraulich sind, so schuldet die vorbereitende Kommission in Anbetracht der Bedeutung ihrer Tätigkeit nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch dem Kantonsrat Rechenschaft über ihre Tätigkeit. In der Praxis wird im Kanton St. Gallen nach Abschluss der parlamentarischen Beratung kein eigentliches Bewilligungsverfahren für die Einsicht in Protokolle von beratenden Kommissionen durchgeführt. Denn – und dabei handelt es sich um eine St. Galler Eigenheit – die Kommissionsprotokolle werden mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse ohnehin online im Ratsinformationssystem¹⁵ veröffentlicht.

Vorberatende Kommissionen können über das Ergebnis ihrer Beratungen eine Medienmitteilung veröffentlichen (dies ist die Regel) oder in geeigneten Fällen auch zu einer Medienkonferenz einladen.¹⁶ Medienmitteilungen und weitere Auskünfte über Kommissionssitzungen gegenüber Medienschaffenden – in der Regel durch die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten – dürfen keine Rückschlüsse auf die Voten und das Abstimmungsverhalten einzelner Kommissionsmitglieder zulassen und auch nicht auf die Voten und das Abstimmungsverhalten der in der vorbereitenden Kommission vertretenen Fraktionen.¹⁷

Gegenüber dem Rat besteht die Möglichkeit, schriftlich Bericht zu erstatten, wenn die vorbereitende Kommission beantragt, auf eine Vorlage nicht einzutreten oder diese in Grundzügen zu ändern¹⁸. Sofern nicht schriftlich Bericht erstattet wird, lässt die Kommission durch ihre Präsidentin bzw. ihren Präsidenten an der Session mündlich Bericht erstatten. Der mündliche Bericht beschränkt sich auf eine knappe Darlegung der Kommissionsarbeit, auf Meinungsverschiedenheiten gegenüber der Regierung

¹³ Bericht des Präsidiums 2010, S. 69.

¹⁴ Vgl. Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0; abgekürzt StGB.

¹⁵ Siehe www.ratsinfo.sg.ch.

¹⁶ Art. 64 GeschKR.

¹⁷ Bericht des Präsidiums 2010, S. 65.

¹⁸ Art. 62 Abs. 2 GeschKR.

oder innerhalb der Kommission, auf abweichende und ergänzende Gesichtspunkte der Kommission sowie auf Änderungen von Voraussetzungen der Beschlussfassung.¹⁹ Die mündliche Mitteilung der Stimmverhältnisse in der Kommission durch die Kommissionspräsidentin bzw. den Kommissionspräsidenten ist in der Praxis im Rat – anders als in den Medienmitteilungen – üblich. Die ständigen Kommissionen erstatten über das Ergebnis ihrer Prüfung in der Regel schriftlich Bericht.²⁰

3. Beachtung der Vertraulichkeit

Generell kann festgehalten werden, dass die oben ausgeführte Regelung und Praxis vom Kantonsrat getragen wird. So lehnte der Kantonsrat zuletzt im Jahr 2014 eine Motion²¹, welche die Abschaffung des Kommissionsgeheimnisses vorsah, mit 94:14 Stimmen klar ab. Das Präsidium des Kantonsrates stellte jedoch auch fest, dass die Handhabung der Vertraulichkeit sowohl der Kommissionsitzungen als auch der Kommissionsprotokolle gelegentlich Schwierigkeiten bereitet.²² Gerade in Zeiten von Social Media gestaltet sich die Einhaltung der Vertraulichkeit manchmal als schwierig, sind doch im Vorfeld gepostete Positionierungen zu einem Thema nur mehr schwer aus der Welt zu schaffen. Die Versuchung überdies, gezielt Indiskretionen – v.a. gegenüber den Medien – zu begehen, hat in den letzten Jahren merklich zugenommen. Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass faktisch nicht immer verhindert werden kann, dass aus der mündlichen Mitteilung der Stimmverhältnisse in der Kommission durch die Kommissionspräsidentin bzw. den Kommissionspräsidenten beispielsweise das Abstimmungsverhalten einer bestimmten Fraktion herausinterpretiert werden kann.

4. Ausblick

Die Einführung des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)²³ brachte in der öffentlichen Verwaltung des Kantons St. Gallen einen Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt.²⁴ Dies gab Anlass für Diskussionen, da mit Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes die Zugänglichkeit von vertraulichen Sitzungsunterlagen von parlamentarischen Kommissionen im Raum steht, denn abschliessend geregelt ist diese nicht. Solche Sitzungsunterlagen dienen den Kommissionen als Entscheidungsgrundlage für ihre Empfehlungen an den Kantonsrat, sollen aber vertraulich bleiben und nur einem eingeschränkten Personenkreis zur Verfügung stehen. Von dieser Problematik sind hauptsächlich die ständigen Kommissionen betroffen, da die Prüfungstätigkeit im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktionen die Einsicht in dem Amtsgeheimnis unterstehende Akten miteinschliesst. Darunter fallen z.B. Befragungsprotokolle der Staatswirtschaftlichen Kommission, provisorische Berechnungen der Finanzkommission oder Bewerbungsunterlagen für Richterstellen zuhanden der Rechtspflegekommission. Das Geheimhaltungsinteresse an solchen Dokumenten überwiegt aufgrund des heiklen Inhalts das öffentliche Informationsbedürfnis, da gewichtige private und öffentliche Interessen entgegenstehen. Zudem kann der im Öffentlichkeitsgesetz umschriebene Rechtsweg zum Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht direkt auf eine parlamentarische Kommission übertragen werden, da bereits die Zuständigkeit unklar ist. Ein Klärungsbedarf zur Präzisierung des Öffentlichkeitsgesetzes scheint gegeben. ●

¹⁹ Art. 63 Abs. 1 und Abs. 3 GeschKR.

²⁰ Art. 62 Abs. 3 GeschKR.

²¹ Motion 42.14.09 «Mehr Transparenz im Parlament».

²² Bericht des Präsidiums 2010, S. 65 und S. 69.

²³ sGS 140.2; abgekürzt OeffG.

²⁴ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung 22.13.03 «Informationsgesetz» vom 21. Mai 2013.



Parlamentarische Kommissionen zwischen Vertraulichkeit und Informationspflicht

Ein Bericht aus dem Berner Stadtrat

Daniel Weber
Leiter Ratssekretariat des Stadtrats Bern

1. Einleitung

Das Parlament der Stadt Bern (Stadtrat) verfügt über fünf ständige parlamentarische Kommissionen und eine Finanzdelegation. Sie nehmen einerseits die Aufgaben des Stadtrats im Bereich der parlamentarischen Aufsicht über Regierung und Verwaltung wahr (Verwaltungskontrolle, Aufsicht über die städtischen Betriebe) und sind andererseits zuständig für die Vorberatung sämtlicher Geschäfte, über die der Stadtrat beschliesst. Im Gegensatz zu den Parlamentssitzungen sind die Beratungen der Kommissionen nicht öffentlich, gleichzeitig sind die Kommissionen aber verpflichtet, die Öffentlichkeit (und das Parlament) über ihre Tätigkeit und die Ergebnisse ihrer Beratungen zu informieren. In den folgenden Ausführungen werden die Bestimmungen zur Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen erläutert und dargelegt, wie die Kommissionen des Stadtrats mit dem Spannungsfeld von Vertraulichkeit und Informationspflicht in der Praxis umgehen.

2. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen

Das Informationsgesetz des Kantons Bern bestimmt, dass Sitzungen von Kommissionen der Gemeindeparlamente und die darüber geführten Diskussionsprotokolle grundsätzlich nicht öffentlich sind, ausser ein Gemeindeerlass oder das einsetzende

Organ sehe die Öffentlichkeit vor.¹ Letzteres ist in der Stadt Bern nicht der Fall, vielmehr verweist der Stadtrat in seinem Geschäftsreglement auf den Grundsatz der Vertraulichkeit und präzisiert, dass insbesondere nicht wörtlich aus den Kommissionsprotokollen zitiert und nicht bekannt gegeben werden darf, wie einzelne Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in den Verhandlungen Stellung genommen und abgestimmt haben.² Damit lehnt sich die Regelung des Stadtrats eng an die geltenden Bestimmungen auf kantonaler und nationaler Ebene an.³

Die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen ermöglicht es, dass die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in den betreffenden Gremien geschützt und unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen können. Dadurch wird sichergestellt, dass alle Kommissionsmitglieder im Rahmen der Geschäftsberatungen ihre Haltung uneingeschränkt zum Ausdruck bringen und dabei auch von der Mehrheitsmeinung der eigenen Fraktion oder Partei abweichen können, falls das aus ihrer Sicht gerechtfertigt ist. Im Kommentar zur betreffenden Bestimmung im Parlamentsgesetz des Bundes wird ausgeführt, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit erlaube, «ohne bereits definitiv festgelegte Positionen in die Verhandlungen einzusteigen und in

¹ Art. 11 Abs. 3 Informationsgesetz; IG.

² Art. 35 Abs. 3 und Art. 36 Abs. 1 Stadtratsreglement; GRSR.

³ Vgl. dazu insbesondere Art. 47 des Parlamentsgesetzes des Bundes; ParlG. Dort heisst es: «Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich; insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen haben.»

einem diskursiven Prozess einen politischen Konsens anzustreben. (...) Mit der Vertraulichkeit der Sitzungen wird gewährleistet, dass der Meinungsbildungsprozess möglichst frei und unbeeinträchtigt von Medieneinflüssen stattfinden kann».⁴ Ziel und Zweck des Kommissionsgeheimnisses ist es also, eine offene Diskussion in den vorberatenden Kommissionen zu ermöglichen und die Suche nach Kompromissen und sachpolitischen Lösungen über parteipolitische Grenzen hinaus zu erleichtern. Darüber hinaus ist die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit der parlamentarischen Kommissionen mit dem Gemeinderat und der Verwaltung. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, sind die Kommissionen auf Informationen der Regierung, der Verwaltung und allenfalls von externen Experten angewiesen. Die zuständigen Mitglieder des Gemeinderats und die Fachleute aus der Verwaltung nehmen deshalb an den Kommissionssitzungen teil und erläutern ihre Geschäfte. Weiter gewährt die Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) den Kommissionen weitgehende Einsichts- und Informationsrechte in Unterlagen von Regierung und Verwaltung, die für die politische und sachliche Beurteilung der Geschäfte bedeutsam sind.⁵ Die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen garantiert, dass all diese Informationen nicht an Aussenstehende und insbesondere nicht an die Medien weitergegeben werden.

3. Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle

Von sämtlichen Kommissionssitzungen werden ausführliche Protokolle erstellt, die neben Anträgen und Beschlüssen im Wort-

laut «den wesentlichen Inhalt der Voten» der Sitzungsteilnehmenden enthalten. Gemäss Geschäftsreglement des Stadtrats sind die Kommissionsprotokolle ebenfalls vertraulich zu behandeln, die Protokolle der Aufsichtskommission sowie ihrer Delegationen und Ausschüsse werden sogar als «geheim» bezeichnet. Folgerichtig werden die Protokolle lediglich den Kommissionsmitgliedern, dem Kommissionssekretariat und der Protokollführerin oder dem Protokollführer zugestellt. Die übrigen Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmer (auch die Mitglieder des Gemeinderats) erhalten das Protokoll nur im Umfang ihrer Anwesenheit an der entsprechenden Sitzung, ausser die jeweilige Kommission beschliesst explizit etwas anderes.⁶ Die Protokolle der Aufsichtskommission bleiben gänzlich im internen Rahmen (Kommission inkl. Sekretariat und Protokollführung).

Der Stadtrat hat im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsreglements 2008/2009 ausführlich über den Umgang mit den Protokollen seiner Kommissionen diskutiert. Dabei lehnte der Rat den Antrag, die Kommissionsprotokolle generell der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, mehrheitlich ab und sprach sich dafür aus, an der Vertraulichkeit der Protokolle im Sinn des Informationsgesetzes festzuhalten. Begründet wurde diese Haltung damit, «dass die Kommissionsmitglieder in ihrem Willensbildungsprozess geschützt werden sollen».⁷ Somit verfügt der Stadtrat im Vergleich zu den Bestimmungen auf Bundesebene über eine restriktive Regelung. Die Protokolle der Nationalrats- und Ständeratskommissionen beispielsweise werden auch den an der Sitzung anwesenden Vertreterinnen und Vertretern der Bundesbehörden und den Fraktionssekretariaten (in

⁴ Graf Martin, Theler Cornelia, von Wyss Moritz (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, Basel 2014, S. 395.

⁵ Art. 71a Gemeindeordnung der Stadt Bern; GO.

⁶ Art. 35 Abs. 1–3 Stadtratsreglement; GRSR.

⁷ Vortrag BAK zur Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats vom 8.9.2008, S. 8. Zur entsprechenden Ratsdebatte siehe: Protokoll der Stadtratssitzung vom 16.10.2008, S. 1739–1744.

elektronischer Form) zugestellt. Zusätzlich können sämtliche Ratsmitglieder eine Kopie des Protokolls verlangen, soweit der Beratungsgegenstand ein Erlassentwurf, eine parlamentarische oder Ständesinitiative, eine Motion im Zweitrat, eine Petition oder ein Bericht ist. Für die Protokolle der Aufsichtskommissionen gelten allerdings auch beim Bund restriktivere Bestimmungen.⁸

Das Einsichtsrecht für Ratsmitglieder und Dritte in die Protokolle der parlamentarischen Kommissionen war auch in der Stadtratsdebatte über das neue Ratsreglement ein wichtiges Thema. Am Ende beschloss der Stadtrat, an der Regelung festzuhalten, wonach die Ratsmitglieder die Kommissionsprotokolle auf Anfrage im Ratssekretariat einsehen können, falls dem keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen gemäss Informationsgesetz entgegenstehen. Verweigert das Ratssekretariat die Einsichtnahme, entscheidet das Büro des Stadtrats auf Beschwerde hin gemeindeintern abschliessend.⁹ Ein ähnliches Verfahren wurde für die Einsichtnahme der Öffentlichkeit in die Protokolle gewählt, wobei in diesem Fall nur dann Einsicht gewährt werden kann, wenn die Geschwisterin oder der Geschwister ein «wissenschaftliches Interesse an der Einsichtnahme nachweist». Über das betreffende Gesuch entscheidet ebenfalls das Ratsbüro abschliessend.¹⁰ Seit Bestehen des Ratssekretariats in seiner heutigen Form (2002) sind lediglich drei Einsichtsgesuche aus wissenschaftlichen Gründen eingereicht worden, die allesamt bewilligt wurden.

4. Unterlagen der Kommissionen

Im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit der Sitzungsprotokolle stellt sich zusätzlich die Frage, wie mit den Unterlagen zu den protokollierten Verhandlungen umzugehen ist (Studien, Gutachten, Anträge, Offerten). Gemäss Informationsgesetz sind allgemeine Unterlagen zu den Geschäften und insbesondere Berichte, Studien und Gutachten in der Regel zugänglich zu machen. Falls das zuständige Organ noch nicht entschieden hat und die vorzeitige Bekanntgabe der kommissionsinternen Unterlagen die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigen würde, kann die Einsicht allerdings verweigert werden.¹¹ Ebenso vertraulich zu behandeln sind «Verhandlungsunterlagen, die Rückschlüsse auf die Entscheidungsfindung des Organs selbst geben könnten». Dies betrifft namentlich Anträge oder Stellungnahmen einzelner Organmitglieder, die die persönliche Haltung der Mitglieder oder deren Stimmenthalten nachvollziehbar machen können. Deshalb sind sie wie das Kommissionsprotokoll auch nach der Verhandlung vertraulich zu behandeln.¹²

Im Gegensatz zur Geschäftsordnung des Grossen Rats, die den Zugang zu sämtlichen Kommissionsunterlagen inkl. Protokollen in einem eigenen Artikel regelt¹³, enthält das Stadtratsreglement keine expliziten Vorschriften zur Öffentlichkeit

¹¹ Siehe dazu: Art. 20 und Art. 29 Abs. 1 Bst.a Informationsgesetz; IG.

¹² Arn Daniel, Friedrich Ueli, Friedli Peter, Müller Markus, Müller Stefan, Wichter mann Jürg: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, S. 337–338.

¹³ Siehe dazu: Art. 48 Geschäftsordnung des Grossen Rates; GO. Demnach können Kommissionsunterlagen zu Erlassen von den Ratsmitgliedern eingesehen werden und stehen nach Inkrafttreten des Erlasses auch zu wissenschaftlichen Zwecken und für die Rechtsanwendung zur Verfügung. Über die Einsichtnahme der Ratsmitglieder in weitere Unterlagen entscheidet die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident.

⁸ Art. 6–6b Parlamentsverwaltungsverordnung; ParlVV.

⁹ Art. 35 Abs. 4 Stadtratsreglement; GRSR. Zur Ratsdebatte über das Einsichtsrecht siehe: Protokoll der Stadtratssitzung vom 12.3.2009, S. 446–454.

¹⁰ Art. 36 Abs. 2–4 Stadtratsreglement; GRSR.

bzw. Vertraulichkeit von Kommissionsunterlagen. Die aktuelle Praxis orientiert sich deshalb weitgehend an den genannten Vorgaben des Informationsgesetzes. Konkret werden die Geschäftsunterlagen im engeren Sinn (Vorträge des Gemeinderats an den Stadtrat mit Beilagen) vom Gemeinderat umgehend nach der Verabschiedung und noch vor der Kommissionsberatung mit einer Medienmitteilung veröffentlicht. Die zusätzlichen Unterlagen im sogenannten Geschäftsdossier werden dagegen vertraulich behandelt. Sie liegen lediglich dem Referenten oder der Referentin der Kommission, die das Geschäft für die Beratung vorbereitet, und dem Sekretariat vor und werden den übrigen Kommissionsmitgliedern in elektronischer Form zur Verfügung gestellt (Extranet). Auch Anträge insbesondere von Kommissionsminderheiten werden erst mit der Zustellung der Sitzungsunterlagen an die Ratsmitglieder und die Medien 15 Tage vor der Ratssitzung öffentlich gemacht.

5. Information der Öffentlichkeit

Das Gegenstück zur Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen ist die Informationspflicht der Kommissionen. Das kantonale Informationsgesetz legt in diesem Zusammenhang fest: «Die Behörden informieren über ihre Tätigkeit und schaffen damit die Grundlage für eine freie Meinungsbildung.»¹⁴ Für die Kommissionen des Grossen Rates konkretisiert die Geschäftsordnung, dass das Präsidium die Öffentlichkeit jeweils mündlich oder schriftlich über die Ergebnisse von Kommissionsberatungen von allgemeinem Interesse informiert. Die Präsidentin oder der Präsident informiert dabei über Anträge und Kommissionsbeschlüsse inkl. Stimmenverhältnis. Auch die Berichterstattung im Grossen Rat ist in erster Linie

Sache des Kommissionspräsidenten oder der Kommissionspräsidentin. Weiter dürfen sich auch die Kommissionsmitglieder in den Fraktionen und im Grossen Rat über die Kommissionsberatungen äussern (mit Ausnahme von Tatsachen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen).¹⁵

Vergleichbare Bestimmungen zur Information der Öffentlichkeit durch die Kommissionen im Stadtratsreglement fehlen zwar, doch die Praxis der Stadtratskommissionen weicht nur unwesentlich vom Vorgehen bei Kanton und Bund ab. Sie beschliessen in der Regel nach der Vorberatung eines Geschäfts, ob und wie sie über ihre Beratungen informieren und wer als Auskunftsperson für die Medien zur Verfügung steht. Die Information erfolgt meist schriftlich in Form einer Medienmitteilung oder andernfalls mündlich auf Anfrage hin. Die Erfahrung zeigt, dass es für die Kommissionen insbesondere bei umstrittenen und kontrovers diskutierten Geschäften wichtig ist, eine klare Sprachregelung zu treffen, denn in diesen Fällen besteht auch ein gesteigertes Interesse der Medien an den Beratungen der Kommission. Die Kommissionen informieren die Öffentlichkeit hauptsächlich über ihre Beschlüsse und erläutern allfällige (Minderheits-)Anträge. Entsprechend erfolgt die Berichterstattung im Stadtrat, die dem Referenten oder der Referentin der Kommission obliegt. Er oder sie berichtet «in zusammenfassender Weise vor allem über die Beratungsergebnisse, zustimmende oder ablehnende Entschiede und die diesbezüglichen Erwägungen, Überlegungen und Gründe».¹⁶ Auch bei der Information der Öffentlichkeit und der Berichterstattung in den Fraktionen und im Rat über die Ergebnisse der

¹⁵ Siehe dazu: Art. 49 und 50 Geschäftsordnung des Grossen Rates; GO. Auch das Parlamentsgesetz des Bundes legt explizit fest, dass die Kommissionen die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen informieren (Art. 48 ParlG).

¹⁶ Vortrag BAK zur Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats vom 8.9.2008, S. 8.

¹⁴ Art. 14 Abs. 1 Informationsgesetz; IG.

Kommissionsberatungen sind die Bestimmungen zur Vertraulichkeit grundsätzlich zu beachten. Es dürfen also primär Anträge, Beschlüsse und Stimmenverhältnisse bekannt gegeben werden, nicht jedoch das Stimmverhalten einzelner Mitglieder. Zusätzlich unterstehen Kommissions- und Ratsmitglieder der Verschwiegenheitspflicht bzw. dem Amtsgeheimnis, soweit sie Kenntnis von Informationen erhalten, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geheim zu halten oder vertraulich zu behandeln sind.¹⁷ Wer solche Informationen an die Öffentlichkeit weitergibt, begeht eine Verletzung des Kommissions- bzw. Amtsgeheimnisses, was eine Strafanzeige gemäss Artikel 320 StGB nach sich ziehen kann.

In der Praxis erzielt diese Regelung allerdings wenig Wirkung. Das Büro des Stadtrats reichte in den Jahren 2008 bis 2011 nach der Weitergabe von vertraulichen Kommissionsprotokollen an die Medien mehrmals Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses ein, doch sämtliche Verfahren wurden ergebnislos eingestellt. Seither waren beim Stadtrat zumindest keine schwerwiegenden Indiskretionen mehr zu verzeichnen. Dies zeigt, dass die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen trotz der fehlenden Sanktionsmöglichkeiten von den beteiligten Akteuren weitgehend respektiert wird. ●

¹⁷ Art. 71a. Siehe dazu: Art. 67, 68 und 71 Gemeindeordnung der Stadt Bern; GO sowie Art. 6 Abs. 4 Stadtratsreglement; GRSR.



Viele Wege führen ... zur Mitwirkung bei Konkordaten

Analyse eines interkantonalen Verfahrens am Beispiel des Hochschulkonkordats

Michael Strebel
Dr. rer. soc., Politikwissenschaftler

1. Einleitung

«Kantönligeist im Security-Bereich» titelte die Neue Zürcher Zeitung¹ skeptisch, nachdem der Zürcher Kantonsrat den Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen ablehnte,² und fragte, ob die beabsichtigte Harmonisierung bei der Zulassung privater Sicherheitsunternehmen und ihrer Mitarbeitenden noch erreicht werden könne.

Der Zeitungsartikel zeigt, dass interkantonale Vereinbarungen (IKV)³ *politisch* aktuell und damit auf der parlamentarischen Agenda bleiben. Da verschiedene IKV in der «Pipeline» sind, bleibt auch die *Mitwirkung* von Kantonsparlamenten aktuell. Diesbezüglich weisen die 26 Kantone jeweils eigene, unterschiedliche innerparlamentarische Strukturen auf und wenden innerkantonal auch je andere Verfahren an. Bei der Hälfte der Kantone liegen institutionelle Bestimmungen sowohl zur Information als auch zur Konsultation der Legislative vor; die übrigen Kantone verfügen – mit Ausnahme von dreien – zumindest über Regelungen zur Information.⁴

In diesem Artikel wird nicht die kantonale Mitwirkung eines Parlamentes analysiert, sondern ein *interkantonales Verfahren* mit Beteiligung mehrerer Legislativen. Dies erfolgt am Beispiel des Hochschulkonkordats. Dieses Konkordat wurde aus vier Gründen gewählt: *Erstens* lassen sich die anspruchsvollen interkantonalen Prozesse und Verfahren daran gut veranschaulichen. *Zweitens* wurde ein neues interkantonales parlamentarisches Gefäss für die Teilnahme an der Vernehmlassung in Anspruch genommen. *Drittens* kann die Wirkung der Vernehmlassung nachvollzogen werden. *Viertens* lassen sich Schlüsse für die zukünftige Mitwirkung von Legislativen bei IKV ableiten.

Als Grundlage für diesen Artikel dient eine Analyse, die ich im Rahmen meiner Dissertation⁵ vornahm. Sie wurde hierfür allerdings stark ergänzt mit aktuellen Entwicklungen, Auswertungen sowie Überlegungen.

2. Kantonsübergreifende Mitwirkung und Verfahren bei interkantonalen Vereinbarungen

Es gab verschiedentliche Versuche, die Zusammenarbeit der Kantonsparlamente zu verstärken, wie beispielsweise die Idee einer Konferenz der Kantonsparlamente, die als Gegenpol zur Konferenz der Kantone (KdK) gedacht war.⁶ Allerdings wurde das

¹ 09.02.2016, S. 18.

² Bzw. auf das Geschäft nicht eintrat, vgl. Abstimmungsprotokoll, 02.08.2016.

³ Interkantonale Vereinbarungen (IKV) und Konkordat werden synonym verwendet.

⁴ Vgl. Strebel (a), S. 33; ders. (b), S. 26.

⁵ Ebd., (c), S. 389–402.

⁶ Vgl. Moeckli.

notwendige Quorum für eine Realisierung verfehlt. In Bezug auf die Mitwirkung bei IKV sind (nur) regionale Gefässe verwirklicht worden – das «prominenteste» in der Suisse romande.

Die Westschweizer Legislativen arbeiten seit 2002 bei Erlass und Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen sowie Verträgen der Kantone mit dem Ausland zusammen. Die Westschweizer Parlamentarier⁷ haben das Problem des mangelnden Einbezugs der Legislative bei interkantonalen Vereinbarungen nicht nur früh erkannt, sondern mittels Gesetzen und einer *institutionalisierten* Zusammenarbeit zu verbessern versucht.⁸

Auch Parlamentarier von Deutschschweizer Kantonen forderten, dass die Legislativen bei IKV besser einbezogen werden sollten. Im Vordergrund stand dabei in erster Linie die Verbesserung des innerkantonalen Verfahrens und weniger eine interkantonale Mitwirkung bei interkantonalen Vereinbarungen. Ein interkantonales Verfahren wurde folglich «erst» im Jahr 2010 in Angriff genommen, federführend war die Oberaufsichtskommission der Legislative des Kantons Bern (OAK).

Die Studie von *Iff/Sager/Hermann/Wirz* im Auftrag der OAK bestärkte die Kommission in ihrer Auffassung, dass die Legislative bei interkantonalen Vereinbarungen stärker einbezogen werden müsste, und diente der OAK als Grundlage, um die weiteren Schritte in Angriff zu nehmen.

Im Jahr 2011 wurde ein Modell mit der Bezeichnung Interkantonale Legislativkonferenz (ILK)⁹ unter Beteiligung von Parlamentariern verschiedener Kantone verwirklicht. Die wichtigsten Punkte können wie folgt zusammengefasst werden:

- Das Ziel der ILK ist eine Plattform für Formen der interkantonalen interpar-

lamentarischen Zusammenarbeit. Sie soll insbesondere die Koordination der Stellungnahmen der kantonalen Parlamente im Rahmen der Erarbeitung von interkantonalen Rechtserlassen ermöglichen.¹⁰

- Mit der ILK soll die Stellung und das Gewicht der kantonalen Legislativen bei der Mitwirkung bei IKV gestärkt werden, durch koordinierte sowie rechtzeitig erarbeitete Stellungnahmen.¹¹
- Jeder Legislative ist freigestellt, ob und wie sie sich an den Arbeiten der ILK beteiligen will.¹²
- Die innerkantonalen Regelungen werden durch die ILK nicht tangiert.¹³ Drei Delegierte je Legislative sind stimmberrechtigt.¹⁴ Die Kantone müssen ihre innerkantonalen Delegationen bestimmen.
- Die ILK wird einberufen, wenn mindestens zwei Kantone dies verlangen, um eine IKV zu diskutieren.¹⁵ Die ILK wird in jedem Fall einberufen, wenn mit einer interkantonalen Vereinbarung eine interkantonale Institution zur Diskussion steht, welcher parlamentarische Wahl-, Legislativ- oder Aufsichtsaufgaben anvertraut werden.¹⁶
- Die ILK strebt i.d.R. die Verabschiedung von Stellungnahmen auf Basis eines Konsenses an. In Einzelfällen können differenzierte Meinungen kommuniziert werden.¹⁷ Teilnahme eines Exekutivmitglieds an der Sitzung (nicht an der Beschlussfassung) ist möglich.¹⁸ Die Beschlussfassung wird den zuständigen Exekutiven und den kantonalen Legislativen zugestellt.¹⁹

¹⁰ Art. 2 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹¹ Art. 3 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹² Art. 4 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹³ Art. 5 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹⁴ Art. 19, Art. 20 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹⁵ Art. 15 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹⁶ Art. 16 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹⁷ Art. 28 Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹⁸ Art. 26 f. Geschäftsordnung (25.11.2011).

¹⁹ Art. 29 Geschäftsordnung (25.11.2011).

⁷ Aus Gründen der Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet.

⁸ Vgl. ParlVer.

⁹ Vgl. Geschäftsordnung für die ILK, 25.11.2011.

- Ist der Bedarf einer ILK bei einer interkantonalen Vereinbarung nicht ausgewiesen, so kann eine Stellungnahme zur Vereinbarung mittels schriftlichem Vernehmlassungsverfahren bei den materiell betroffenen Kantonen erfolgen.²⁰

Im Vergleich zum Westschweizer Modell (genannt ParlVer) fallen verschiedene Unterschiede²¹ auf: Bei der ILK ist die Teilnahme an der Konferenz freiwillig. Jeder Kanton entscheidet autonom, ob eine Partizipation erwünscht ist oder nicht. Bei der ParlVer hingegen ist die Teilnahme der Legislativen an der interparlamentarischen Kommission – dieser gehören aus jedem betreffenden Kanton sieben Vertreter an²² – obligatorisch, sofern eine solche einberufen wird.

Zusätzlich ist bei der ParlVer gesetzlich geregelt, wann die sich in Aushandlung befindende interkantonale Vereinbarung den Legislativen zugestellt wird – nämlich bevor diese definitiv verabschiedet wird.²³ Bei der ILK hingegen wurde dieser Aspekt nicht definiert. Dadurch wird die vielfach beschriebene Problematik des zu späten, ungenügenden Einbezugs kaum behoben. Allerdings zeigte eine empirische Erhebung,²⁴ dass auch bezüglich der ParlVer bemängelt wird, dass der Handlungsspielraum für Änderungen in dem Stadium, in dem die interparlamentarische Kommission einbezogen wird, eng ist.

Es war ein bewusster Entscheid bei der Gründung der ILK, auf eine Verrechtlichung des Verfahrens zu verzichten und folglich ein flexibles interkantonales Gremium zu haben.

Die Ausführungen zur ILK sind von Bedeutung, weil diese beim Hochschulkonkordat einberufen wurde.

3. Hochschulkonkordat

Die folgenden Ausführungen fokussieren weniger den Inhalt der Vereinbarung²⁵ als vielmehr an der *Komplexität des Verfahrens ihrer Entstehung*.

3.1 Vom nationalen «Bildungsartikel» zum kantonalen Hochschulkonkordat

Im Jahr 2006 haben der Souverän und die Stände den revidierten «Bildungsartikel»²⁶ der Bundesverfassung angenommen. Im Hochschulbereich wurde im Bereich der Zuständigkeiten eine stärkere Zusammenarbeit verankert: Bund und Kantone sollen den Hochschulbereich – universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen – gemeinsam koordinieren. Dabei können der Bund und die Kantone bestimmte Koordinationsaufgaben an gemeinsame Organe delegieren. Die Umsetzung dieser Bestimmung verlangte ein *Bundesgesetz*, eine *interkantonale Vereinbarung* zwischen den Kantonen sowie eine *Vereinbarung* von Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit.

Das Bundesparlament hat das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG)²⁷ vom 30. September 2011 erlassen. Darin werden die gemeinsamen Organe sowie deren Zuständigkeiten festgelegt.

Auf der Grundlage des HFKG erarbeitete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat). Mit dieser Vereinbarung werden die Kompetenzen (Erlass von Vorschriften über Studienstufen und deren Übergänge,

²⁵ Einen Überblick gibt: Kurz-Info über das Hochschulkonkordat, 03.07.2012.

²⁶ Vgl. Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung.

²⁷ Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG).

²⁰ Art. 30 Geschäftsordnung (25.11.2011).

²¹ Vgl. Strebels (c), S. 407 ff.

²² Art. 9 ParlVer.

²³ Art. 8 ParlVer.

²⁴ Vgl. Strebels (c), S. 380 ff.

Weiterbildung, Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen, Finanzierung und Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen²⁸) an gemeinsame Organe delegiert. Diese Vereinbarung ist anwendbar auf kantonale und interkantonale Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen sowie auf von den Kantonen geführte Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung, die vom Bund als beitragsberechtigigt anerkannt sind.²⁹

Das HFKG bestimmt ferner, dass der Bund und die Kantone auf Basis des HFKG und des Hochschulkonkordates eine Zusammenarbeitsvereinbarung (ZSAV-HS) abschliessen.³⁰ In der ZSAV-HS werden gemeinsame Ziele verbindlich festgelegt, gemeinsame Organe konstituiert, Kompetenzen auf gemeinsame Organe übertragen und Details der Entscheidungsfindung und Organisation geregelt.³¹ Das Hochschulkonkordat und die ZSAV-HS können als Junktim betrachtet werden.

Dieser Ablauf und der Umfang der Verflechtung zwischen Kantonen und Bund (Verfassung, Gesetz, interkantonale Vereinbarung, Verwaltungsvereinbarung) sind für die Lösung einer politischen Fragestellung *untypisch*.

3.2 Viele Wege führen ... zur Vernehmlassungsantwort

Die EDK erarbeitete und «entsandte» das Hochschulkonkordat sowie die ZSAV-HS in die Vernehmlassung (Juli 2012). Adressaten waren die kantonalen Exekutiven, die Exekutive des Kantons Fürstentum Liechtenstein sowie wichtige Akteure aus dem Bildungsbereich.³²

In den meisten Kantonen wird in einem solchen Fall faktisch das zuständige Departement für die Bildung die Vernehmlassungsantwort verfassen (mit dem Vorsteher, der an der Ausarbeitung des Konkordats beteiligt war) und diese der Regierung zuleiten, damit die Gesamtregierung die endgültige Vernehmlassungsantwort zuhanden der EDK beschliessen kann.

Bei diesem Verfahren stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Gesamtregierung nicht früher in den Prozess der Aushandlung durch das zuständige Exekutivmitglied eingebunden werden sollte. Die Frage gewinnt an Wichtigkeit, wenn die vor Ende der Vernehmlassungsfrist veröffentlichte gemeinsame Stellungnahme der Nordschweizer Regierungen (Aargau, Basellandschaft und Basel-Stadt) betrachtet wird,³³ in der diese das Hochschulkonkordat ablehnen – notabene als Kantone, die bei der Ausarbeitung durch ihre jeweiligen zuständigen Exekutivmitglieder vertreten waren. Oder soll auf diesem Weg nur politischer Druck aufgebaut werden, um die Punkte realisieren zu können, die während der Ausarbeitung keine Mehrheit gefunden haben? Ein spannender Teilaspekt, jedoch können an dieser Stelle keine weiterführenden Überlegungen dazu angestellt werden.

Aus Sicht der interparlamentarischen Koordinationsstelle der ILK, welche die *Koordination* der kantonalen Legislativen, deren gegenseitigen Informationsfluss³⁴ wie auch die Stellungnahme im Rahmen einer Vernehmlassung³⁵ sicherstellt, war eine interkantonale Konferenz angezeigt. Die kantonalen Legislativen sollten auf der Grundlage der an das neue Organ übertragenen Kompetenzen die Bestimmungen

²⁸ Vgl. Hochschulkonkordat: Erläuterungen zum Konkordatsentwurf für die Vernehmlassung, S. 3.

²⁹ Art. 3 Hochschulkonkordat.

³⁰ Art. 6 HFKG (vgl. auch Art. 4 Hochschulkonkordat).

³¹ Vgl. Erläuterungen zur ZSAV-HS, S. 1 ff.

³² Vgl. Einladung zur Vernehmlassung (Liste der Vernehmlassungsteilnehmer).

³³ Vgl. Medienmitteilung des Departementes Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau, 24.09.2012.

³⁴ Art. 8 Geschäftsordnung (25.11.2011).

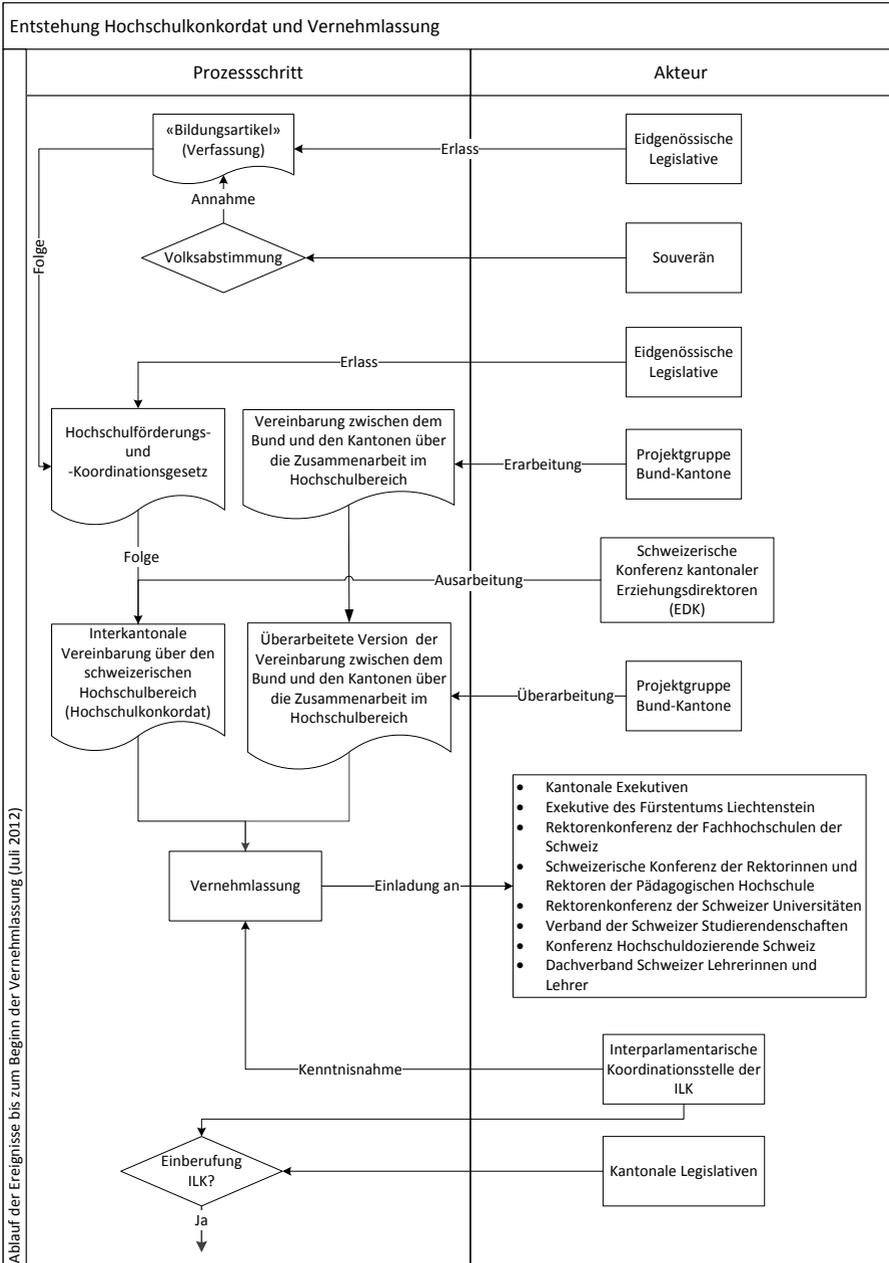
³⁵ Art. 9 Geschäftsordnung (25.11.2011).

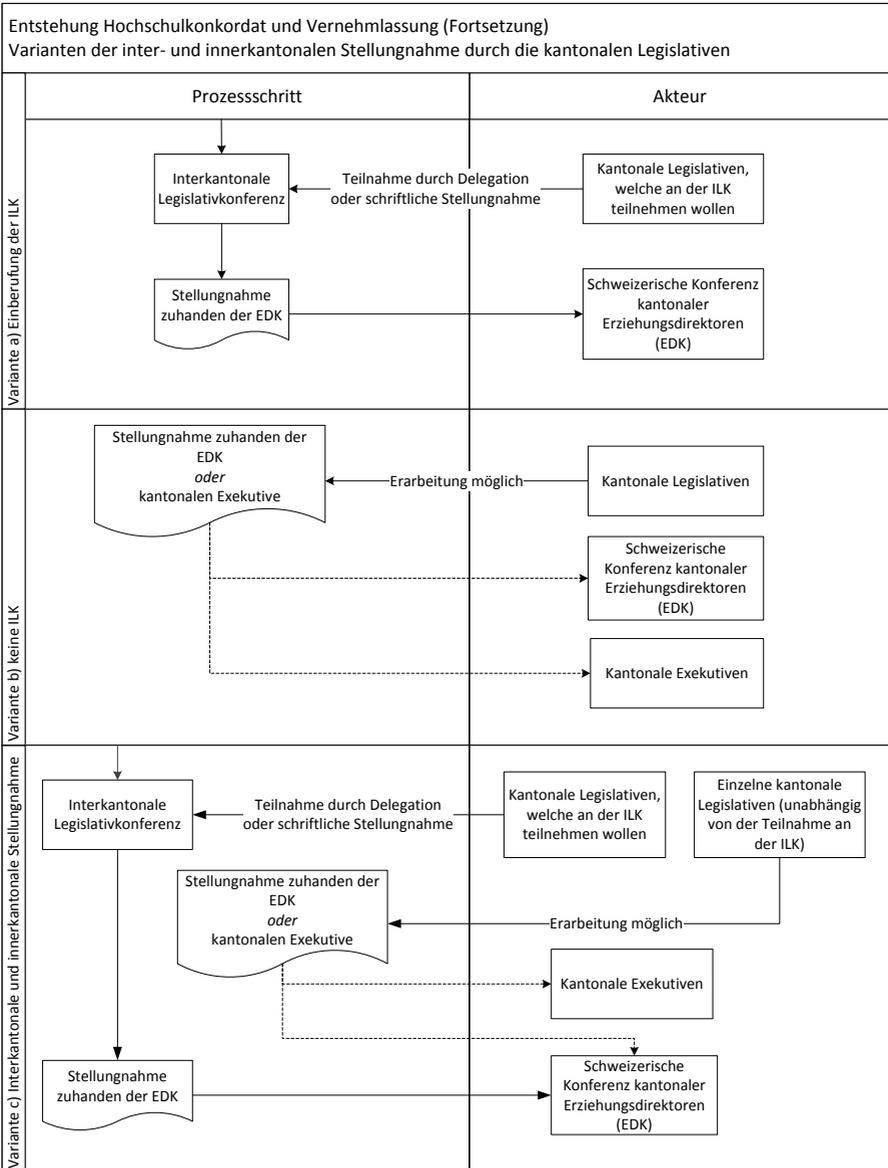
aus ihrer Perspektive überprüfen.³⁶ Und so kam es dann auch: Die ILK partizipierte an der Vernehmlassung zum Hochschulkonkordat der EDK.

Die Abbildung zeigt den *komplexen Prozess* der Entstehung des Hochschulkonkordats und die Mitwirkung der ILK sowie die unterschiedlichen Akteure. Der zweite Teil der Abbildung zeigt die drei verschiedenen theoretischen Varianten einer (innerwie auch interkantonalen) Stellungnahme durch die kantonalen Legislativen im Vernehmlassungsprozess. Demnach standen den Deutschschweizer Kantonsparlamenten drei Wege für eine Vernehmlassung offen: Teilnahme an der ILK und Mitwirkung an deren Stellungnahme, Stellungnahme direkt an die «eigene» Regierung und eine Kombination dieser beiden Möglichkeiten.

³⁶ Vgl. Vernehmlassung zum Hochschulkonkordat – Einladung der Kantonsparlamente zur Stellungnahme zuhanden der Interkantonalen Legislativkonferenz, S. 1.

Abbildung: Entstehung Hochschulkonkordat: Vernehmlassung und Mitwirkung der Interkantonalen Legislativkonferenz sowie beteiligte Akteure





Quelle: Strebel (c), S. 398 f., leicht angepasst.

3.3 Vernehmlassungsantwort der Interkantonalen Legislativkonferenz

Nachdem die Entstehung des Hochschulkonkordats und die verschiedenen Möglichkeiten für die kantonalen Legislativen zur Teilnahme an der Vernehmlassung beschrieben worden sind, wird der Fokus nun auf die ILK und deren inhaltliche Vernehmlassung gerichtet.

Parlamentarier der Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Bern, Genf, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Uri, Waadt und Zürich nahmen an der ILK-Sitzung teil und erarbeiteten eine Vernehmlassungsantwort³⁷ zuhanden der EDK.

Neben der materiellen Beurteilung des Hochschulkonkordates diskutierten die Teilnehmenden den Einbezug der Legislativen grundsätzlich und in Bezug auf das Hochschulkonkordat. Grundsätzlich wurde der mangelhafte oder ungenügende Einbezug der Legislativen bei der Er- und Überarbeitung interkantionaler Vereinbarungen bemängelt, was dazu führe, dass man ausgearbeiteten Entwürfen nur noch entweder zustimmen oder diese ablehnen könne.³⁸

In Bezug auf das Hochschulkonkordat forderten die Teilnehmenden einstimmig, eine neue Bestimmung in das Konkordat aufzunehmen, mit der die kantonalen Exekutiven verpflichtet werden, die kantonalen Legislativen über Entwicklungen in der Hochschulpolitik und über Entscheide des gemeinsamen Organs zu informieren – eine analoge Bestimmung wie im Bundesgesetz des HFKG. Diese Bestimmung fordert den Bundesrat auf, die materiell zuständige parlamentarische Kommission für das Politikfeld Bildung und Forschung über wichtige Entwicklungen in der schweizerischen Hochschulpolitik zu informieren.³⁹

Zudem sollte, so die zweite Forderung der ILK, eine interkantonale Aufsichtskommission – zusammengesetzt aus Parlamentariern der Kantone und des Bundesparlamentes – geschaffen werden.⁴⁰

Auf die Ausführungen der weiteren Forderungen in der Vernehmlassungsantwort wird aus zwei Gründen verzichtet: *Erstens* sind die Aspekte der Information und der Aufsichtskommission für die Kantonsparlamente die *zentralen* Punkte. *Zweitens* gab es bei drei von fünf weiteren Forderungen keinen Konsens innerhalb der ILK, weshalb die entsprechenden Ausführungen von «einerseits» und «andererseits» geprägt sind.⁴¹

3.4 Was wurde aus den Forderungen der Interkantonalen Legislativkonferenz?

Die Plenarversammlung der EDK hatte die Ergebnisse der Vernehmlassung und das weitere Vorgehen zu beraten. Sie musste auch die ablehnenden Stellungnahmen der Exekutiven der Kantone Aargau, Basellandschaft, Basel-Stadt und Solothurn⁴² zum Hochschulkonkordat sowie die ebenfalls ablehnende Stellungnahme des Kantons Bern zur Zusammenarbeitsvereinbarung bewerten.⁴³

An dieser Stelle interessiert, wie und ob die *Stellungnahme der ILK* berücksichtigt wurde. Im Bericht der EDK zur Auswertung der Vernehmlassung ist die Stellungnahme der ILK berücksichtigt bzw. ausgeführt.⁴⁴ Im definitiven Hochschulkonkordat⁴⁵, dem zwischenzeitlich alle Kantone beigetre-

⁴⁰ Vgl. Vernehmlassungsantwort der ILK, 15.12.2012, S. 2.

⁴¹ Ebd. S. 2 f.

⁴² Siehe FN 33.

⁴³ Vgl. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Entwurf des Hochschulkonkordats sowie zum Entwurf der Zusammenarbeitsvereinbarung, 25.02.2013, S. 2.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), 20.06.2013.

³⁷ Vgl. Vernehmlassungsantwort der ILK, 15.12.2012.

³⁸ Ebd. S. 1.

³⁹ Art. 18 HFKG.

ten sind,⁴⁶ das nun in Kraft⁴⁷ ist und nach welchem sich das gemeinsame Organ von Bund und Kantonen (die Schweizerische Hochschulkonferenz) konstituiert⁴⁸ hat, wurden die Forderungen der ILK nach einer Aufsichtskommission wie auch nach einer Informationspflicht – die sinngemäss auch durch die Exekutiven von Genf und Neuenburg gefordert wurden⁴⁹ – nicht berücksichtigt.

Es ist wichtig, auf folgende Punkte hinzuweisen: Auch ohne eine explizite Bestimmung im Hochschulkonkordat sind die kantonalen Exekutiven dieser Kantone verpflichtet, ihrer Informationspflicht gemäss – wenn vorhanden – den *innerkantonalen Bestimmungen* zuhanden der Legislativen bzw. der parlamentarischen Kommission nachzukommen. Beispielsweise ist die Exekutive des Kantons Zürich gesetzlich dazu verpflichtet, die materiell zuständige Kommission – beim Hochschulkonkordat wäre es konkret die Kommission für Bildung und Kultur – laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren.⁵⁰ Identische oder ähnliche Bestimmungen bestehen in weiteren Kantonen.⁵¹

Auch wenn die andere Forderung – die Schaffung einer Aufsichtskommission – nicht im Hochschulkonkordat umgesetzt wurde, sei darauf hingewiesen, dass solche Aufsichtskommissionen nichts «Exotisches» sind und in anderem Kontext realisiert wurden, beispielsweise in

der Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung,⁵² die neueren Datums ist.⁵³

4. **Fazit: Willens-, Meinungs- bildungs- und Mitwirkungs- prozesse innerkantonal regeln**

Die Analyse zeigt, wie anspruchsvoll und komplex der Prozess sowohl bei der Erarbeitung des Hochschulkonkordats im Kontext des Bundesrechts und den Vereinbarungen zwischen den Kantonen als auch bei der Mitwirkung der Kantonsparlamente in der Vernehmlassung ist. Eine derartige Konstellation ist unüblich und singulär.

Es zeigte sich ferner, wie unterschiedlich die Kantonsparlamente an der Vernehmlassung durch die ILK partizipierten. Lediglich elf Kantone beteiligten sich; auch bei der zweiten – und bis dato letzten – Vernehmlassung durch die ILK betreffend das Nachrichtengesetz nahmen nicht alle Kantone teil.⁵⁴ Dies mag daran gelegen haben, dass es die erste bzw. zweite Anwendung war. Verfahren müssen kontinuierlich «gelebt» werden, damit innerhalb der Kantonsparlamente, wo es erfahrungsgemäss einen starken Personalwechsel gibt, Wissen kumuliert werden kann und sie in der Folge auch partizipieren können. Bei anspruchsvollen Verfahren wie der ILK trifft dies noch mehr zu als bei einfachen.

Die vorgebrachten Forderungen der ILK fanden keinen Eingang in das definitive Hochschulkonkordat; dessen ungeachtet wird die Forderung nach Information in den Kantonen möglicherweise umgesetzt – vorausgesetzt, es sind entsprechende innerkantonale Regelungen vorhanden.

⁴⁶ Vgl. Hochschulkonkordat: Stand kantonale Beitrittsverfahren.

⁴⁷ Vgl. Medienmitteilung, 16.12.2014.

⁴⁸ Vgl. <http://www.edk.ch/dyn/11662.php>.

⁴⁹ Vgl. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Entwurf des Hochschulkonkordats sowie zum Entwurf der Zusammenarbeitsvereinbarung, 25.02.2013, S. 23.

⁵⁰ § 34 q Kantonsratsgesetz.

⁵¹ Vgl. Strebel (c), S. 316–338.

⁵² Art. 16 (Interparlamentarische Fachhochschulkommission) Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung.

⁵³ Das Konkordat wurde am 15.09.2011 zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet. Es ist seit dem 01.01.2013 in Kraft (vgl. Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung).

⁵⁴ Vgl. Arbeitspapier für die Tagung der ILK, S. 2.

Zwischenzeitlich (Juli 2015) hat sich die ILK eine neue und weniger umfassende Geschäftsordnung⁵⁵ gegeben und ihre Zielsetzung angepasst. Sie versteht sich in erster Linie als *Informationsplattform* für den Austausch zwischen den Kantonen⁵⁶ mit einer jährlichen Tagung.⁵⁷ Bei Bedarf und auf Wunsch eines Kantonsparlamentes kann die ILK Stellungnahmen zu interkantonal relevanten Geschäften, die sich in Erarbeitung oder Überarbeitung befinden, koordinieren; jedoch richtet sich die Neuausrichtung schwerpunktmässig eindeutig auf die *Information* über interkantonale Angelegenheiten⁵⁸ und nicht auf ein koordiniertes, verbindliches Verfahren, um frühzeitig bei IKV Einfluss nehmen zu können. Nur dadurch liesse sich eine *effektive* interkantonale *materielle Mitwirkung* erreichen.

Dies führt zur *Schlussfolgerung*: Für die Deutschschweizer Kantonsparlamente fehlt auch zukünftig ein interkantonales «Gefäss» bzw. «Instrumentarium» für eine starke *inhaltliche* Mitwirkung bei IKV, die sich noch in der Ausarbeitung in den entsprechenden intergouvernementalen Exekutivgremien befinden. Folglich müssen die Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesse bei IKV *innerkantonal* und – noch genauer – *innerparlamentarisch* geregelt werden.⁵⁹ Dies ist nicht zuletzt deshalb so wichtig, weil legitimierte Entscheide der kantonalen Legislative – also der entscheidungsbefugten Institution – vorbehalten sind.

Oder anders ausgedrückt: Es führen zwar bekanntlich viele Wege nach Rom, jedoch führen nur wenige zur *umfassenden inhaltlichen* Mitwirkung bei einer IKV. Dies sind für die Deutschschweizer Kantone nur die *Wege des innerkantonalen Verfahrens*.

⁵⁵ Vgl. Geschäftsordnung der ILK, 03.07.2015.

⁵⁶ Art. 2 Geschäftsordnung (03.07.2015).

⁵⁷ Art. 4 Geschäftsordnung (03.07.2015).

⁵⁸ Vgl. Arbeitspapier für die Tagung der ILK, S. 3 f.

⁵⁹ Siehe dazu ausführlich Strebel (a), S. 33–42; ders. (c), S. 563–580.

Quellen

Abstimmungsprotokoll des Zürcher Kantonsrates, 02.08.2016.

Arbeitspapier für die Tagung der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK), 03.07.2015.

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Entwurf des Hochschulkonkordats sowie zum Entwurf der Zusammenarbeitsvereinbarung, 25.02.2013.

Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, 16.12.2015 (BBl 2005 7273).

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG), 414.20.

Einladung zur Sitzung der Interkantonalen Legislativkonferenz: Übersicht über die eingegangenen kantonalen Stellungnahmen, 19.10.2012.

Geschäftsordnung für die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK), 25.11.2011.

Geschäftsordnung für die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK), 03.07.2015.

Iff, Andrea/Sager, Fritz/Herrmann, Eva/Wirz, Rolf (b): Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit: Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern), Schlussbericht, Bern, 12.12.2009.

Iff, Andrea/Sager, Fritz/Herrmann, Eva/Wirz, Rolf (a): Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit: Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung. Bericht im Auftrag der Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rats des Kantons Bern, KPM-Verlag, Bern, 2010.

Interkantonale Legislativkonferenz (ILK): Vernehmlassung zum Hochschulkonkordat – Einladung der Kantonsparlamente zur Stellungnahme zuhanden der Interkantonalen Legislativkonferenz, 21.08.2012.

Interkantonale Legislativkonferenz: Vernehmlassungsantwort zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) und Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung), 17.12.2012.

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat): Kurz-Info, 3.7.2012.

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) und Vereinbarung zwischen dem Bund und den

Kantone über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung) Einladung zur Vernehmlassung, 02.07.2012.

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), Stand kantonale Beitrittsverfahren, 20.06.2013.

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), 20.06.2013.

Kantonsratsgesetz (KRG) des Zürcher Kantonsrates, 171.1.

Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen, 12.11.2010.

Konstituierung des gemeinsamen politischen Organs von Bund und Kantonen, die Schweizerische Hochschulkonferenz: <http://www.edk.ch/dyn/11662.php> [zuletzt aufgerufen: 27.02.2016].

Medienmitteilung der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK): Rechtzeitige Information über Entwicklungen der Hochschulpolitik, 17.12.2012.

Medienmitteilung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Hochschulkonkordat tritt am 01.01.2015 in Kraft; 16.12.2014 (<http://www.edk.ch/dyn/28129.php> [zuletzt aufgerufen: 27.02.2016]).

Medienmitteilung des Departementes Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau: Die Nordwestschweiz lehnt das vorgeschlagene Hochschulkonkordat ab, 24.09.2012.

Moeckli, Silvano: Für eine nationale Konferenz der Kantonalparlamente, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2/2006, S. 9–12.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ): Kantönlicheist im Security-Bereich, 09.02.2016, S. 18.

Strebel, Michael (a): Prozessmodell eines wirkungsvollen Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesses bei interkantonalen Vereinbarungen, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 1/2014, S. 33–42.

Strebel, Michael (b): Die unterschiedlichen Formen interkantonalen Vereinbarungen als Ursache für die uneinheitliche Mitwirkung der Kantonsparlamente, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 3/2014, S. 26–36.

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

Vereinbarung über die Mitwirkung der Kantonsparlamente beim Erlass und beim Vollzug von

interkantonalen Vereinbarungen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer), 05.03.2010.

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS), 26.02.2015, 4.14.2015.

Vernehmlassungsantwort der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK), 17.12.2012.

Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung, 15.09.2011 (in Kraft seit: 01.01.2013). ●



Reform des Kommissionssystems des St. Galler Kantonsrates

1. Ausgangslage und Auftrag

Mit dem Entwurf des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates¹ erfüllte das Präsidium des Kantonsrates eine Reihe von Aufträgen, die ihm der Kantonsrat erteilt hatte. Seinen Ursprung hatte der Nachtrag in dem im Jahr 2012 gutgeheissenen Postulat «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen»². Jenes Postulat forderte eine Überprüfung und gegebenenfalls Vorschläge für Anpassungen des Kommissionssystems. Insbesondere wurde das Präsidium eingeladen, eine Erweiterung des Kommissionssystems mit ständigen Fachbereichskommissionen zu prüfen. Nach der Neuorganisation der Parlamentsdienste des Kantons St. Gallen³ (siehe Ausgabe Nr. 3/18 des Bulletins «Parlament» vom Dezember 2015) war der Kantonsrat aufgefordert, sich bereits zum zweiten Mal innert kurzer Zeit sehr grundsätzlich mit seiner Organisation auseinanderzusetzen.

2. Beratungen im Kantonsrat

Im November 2014 führte der Kantonsrat auf der Grundlage eines Berichts des Präsidiums⁴ eine Grundsatzdiskussion über das Kommissionssystem. Er beauftragte in der

Folge das Präsidium, eine Vorlage auszuarbeiten, die verschiedene Eckpunkte berücksichtigen sollte. Unter anderem sollte die Vorlage die Schaffung von ständigen Fachbereichskommissionen und die Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen vorsehen. Diese Eckpunkte wurden vom Präsidium mit einem ersten Entwurf des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates erfüllt; der Entwurf wurde jedoch – verknüpft mit neuen Aufträgen – im November 2015 an das Präsidium zurückgewiesen.

Der überarbeitete Entwurf nahm die neuen Aufträge auf, die zusammen mit der Rückweisung beschlossen wurden. Auf die ursprünglich beabsichtigte Schaffung von ständigen Fachbereichskommissionen wurde verzichtet. An der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen sollte hingegen festgehalten werden. Infolgedessen sei – unter anderem – die Zuständigkeit für die Prüfung der Umsetzung von Konkordaten von der Kommission für Aussenbeziehungen an die Staatswirtschaftliche Kommission zu übertragen. Die Redaktionskommission sollte neu doch nicht aufgelöst, aber deren Mitgliederzahl verringert werden.

Mit dem Entwurf des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates wurden gleichzeitig die Aufträge der gutgeheissenen Motion «Fristen zur Bearbeitung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten» erfüllt⁵. Gemäss dieser Motion muss die Regierung gutgeheissene Motionen und Postulate schnellstmöglich und fristgerecht, spätestens aber innert drei

¹ Bericht und Entwurf des Präsidiums 27.15.02 «XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates» vom 25. Januar 2016.

² Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» vom 28. November 2012.

³ Botschaft und Entwürfe des Präsidiums 22.15.06 «IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz» und 27.15.01. «XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates» vom 27. April 2015.

⁴ Bericht des Präsidiums 40.14.06 «Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates» vom 20. Oktober 2014.

⁵ Motion 42.15.06 «Fristen zur Bearbeitung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten» vom 30. April 2015.

Jahren, bearbeiten. Wie bereits im ersten Entwurf sah der Nachtrag überdies vor, die einst abgeschafften Aprilsessionen des Kantonsrates wieder einzuführen. Damit würde die Zahl der jährlichen Sessionen von vier auf fünf erhöht. Ebenfalls schlug das Präsidium in seinem Entwurf vor, einen Teil der Entschädigung für fraktionslose Ratsmitglieder zu streichen.

3. Beschlossene Änderungen

Der neue Entwurf des Präsidiums wurde am 26. April 2016 in der Gesamtabstimmung des Kantonsrates mit deutlichem Mehr (93:12 Stimmen bei 3 Enthaltungen) und praktisch unverändert angenommen.

3.1 Anpassungen des Kommissions-systems

Der ursprüngliche Vorschlag, neu ständige Fachbereichskommissionen zu schaffen, wurde vom Kantonsrat abgelehnt. Der Kantonsrat beschloss damit, am bisherigen Kommissionssystem festzuhalten, welches nichtständige (vorberatende) Kommissionen und fünf bzw. neu vier ständige Kommissionen vorsieht. Ein Teil der Ratsmehrheit erachtete das bisherige Kommissionssystem ganz allgemein als bewährt und nicht änderungsbedürftig. Ein anderer Teil der Ratsmehrheit war nicht einverstanden mit der vorgeschlagenen Anzahl oder mit den vorgeschlagenen Zuständigkeiten der Fachbereichskommissionen.

Definitiv beschlossen wurde, die 2008 neu geschaffene Kommission für Aussenbeziehungen wieder aufzuheben. Die Zuständigkeiten der Kommission für Aussenbeziehungen mussten deshalb neu zugewiesen werden. So übernimmt die Staatswirtschaftliche Kommission zusätzlich die Prüfung der Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen. Neu zählt der St. Galler Kantonsrat mit der Rechtspflegekommission, der Staatswirt-

schaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der Redaktionskommission noch vier ständige Kommissionen.

Die Redaktionskommission schliesslich wurde nicht, wie im ersten Entwurf vorgeschlagen, aufgehoben. Nur die Mitgliederzahl wurde von bisher sieben auf neu ein Mitglied je Fraktion – für die Amtsdauer 2016–2020 also vier Mitglieder – gesenkt.

3.2 Fristen

Ebenfalls umgesetzt wurde die einst von der Staatswirtschaftlichen Kommission eingereichte Motion «Fristen zur Bearbeitung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten». Neu muss die Regierung dem Kantonsrat spätestens drei Jahre nach der Gutheissung einer Motion oder eines Postulats einen Bericht bzw. eine Botschaft und einen Entwurf vorlegen. Der Kantonsrat kann auf begründeten Antrag der Regierung hin einer Fristverlängerung zustimmen.

3.3 Sessionsrhythmus

Nachdem die Aprilsession des Kantonsrates im Jahr 2011 einer Sparmassnahme zum Opfer gefallen war, beschloss der Kantonsrat nun, die Aprilsessionen wieder einzuführen. Das Präsidium löste damit auch sein Versprechen ein, Optimierungen des Sessionsrhythmus zu prüfen, allerdings unter Beibehaltung des bisherigen St. Galler Systems mit wenigen, mehrtägigen Sessionen pro Jahr. Neben den Sessionen im Juni, September und November, die in der Regel drei Tage in Anspruch nehmen, wird sich die Session im April wie auch jene im Februar auf zwei Tage beschränken. Der St. Galler Kantonsrat kommt damit neu auf 13 statt 12 Sitzungstage pro Jahr.

3.4 Entschädigung für fraktionslose Ratsmitglieder

Das Präsidium beantragte, für fraktionslose Ratsmitglieder einen Teil ihrer Entschädigungen, nämlich das Äquivalent der

Fraktionsentschädigungen, zu streichen. Es begründete den Antrag damit, dass es nicht dem Sinn und Zweck der Fraktionsentschädigungen entspreche, jene Ratsmitglieder finanziell zu begünstigen, die keiner Fraktion angehören. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Präsidiums jedoch nicht und lehnte die Kürzung der Entschädigung für fraktionslose Ratsmitglieder ab. Der XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates ist seit dem 1. Juni 2016 in Vollzug.

Christina Wirz, M.A.UniBe
Mitarbeiterin Parlamentsdienste
des Kantons St. Gallen
christina.wirz@sg.ch

Lukas Schmucki, lic.rer.publ.HSG
Leiter Parlamentsdienste
des Kantons St. Gallen
lukas.schmucki@sg.ch



Zwei Bundesgerichtsentscheide, die für das Parlament von Interesse sein könnten

Im letzten Jahr sind verschiedene Urteile zu Beschlüssen des Kantonsrates Zürich vom Bundesgericht publiziert worden. Zwei möchte ich hier herausstreichen, die für die Entwicklung des Parlamentsrechts insofern von Bedeutung sind, als sie die Gesetzgebung beeinflussen könnten.

1. Kulturlandinitiative: Parlamentsrechtliche Aspekte aus dem Urteil des Bundesgerichts vom 27. Mai 2015 (BGE 141 I 186 ff.)

Die erste öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat am 27. Mai 2015 in Sachen Kulturlandinitiative entschieden.¹ Der Entscheid sanktionierte den Beschluss des Kantonsrates Zürich, eine Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung, der das Volk zugestimmt hatte, nicht umzusetzen. Nachfolgend werden kurz die parlamentsrechtlichen Aspekte dieses Urteils beleuchtet. Die raumplanerischen Aspekte werden dabei ausser Acht gelassen:

1.1 Sachverhalt

Der Kantonsrat Zürich beschloss auf Antrag des Regierungsrates am 13. Februar 2012, die Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative) mit 103 zu 51 Stimmen abzulehnen. Die

Stimmberechtigten des Kantons Zürich hatten die Kulturlandinitiative in der Form der allgemeinen Anregung am 17. Juni 2012 mit 54,5% Ja-Stimmen angenommen. Der Regierungsrat ist mit seinem Antrag vom 19. Juni 2013 dem Auftrag zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage nachgekommen (§ 138 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR]; Loseblattsammlung des Kantons Zürich [LS] 161). Er hat dem Kantonsrat indes deren Ablehnung beantragt. Die vorberatende Kommission folgte dem Regierungsrat und beantragte am 1. April 2014, auf die Vorlage nicht einzutreten, weil das Anliegen mit dem erneuerten Richtplan bereits umgesetzt ist. Der Kantonsrat behandelte die Umsetzungsvorlage in seiner Sitzung vom 19. Mai 2014 und trat auf die Revision des Planungs- und Baugesetzes mit 97 zu 73 Stimmen nicht ein. Die Grüne Partei des Kantons Zürich erhob dagegen vor Bundesgericht Beschwerde.

1.2 Rechtliche Ausgangslage

Bis 2009 hatte der Kanton Zürich ein obligatorisches Referendum für den Fall gekannt, dass der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage zu einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ablehnt.² Im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung wurde der Anwendungskreis des obligatorischen Referendums grundsätzlich eingeschränkt und das obligatorische Referendum für Umsetzungsvorlagen im Gesetz über die politischen Rechte gestrichen. Aus den Materialien lässt sich eruieren, dass diese Bestimmung bewusst fallengelassen wurde, weshalb Peter Saile und Marc Burgherr richtig feststellten,

¹ 4833/2011: Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative) (<http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte/Geschaefte.aspx?GeschaefteID=4e9a1193-4c82-46fd-8624-9b39bfaca496>).

² Offizielle Sammlung des Kantons Zürich (OS), 59, 313 ff.

dass eine entsprechende Lückenfüllung durch Auslegung nicht möglich sei.³ Sofern der Kantonsrat auf eine Umsetzungsvorlage nicht eintritt oder diese in der Schlussabstimmung ablehnt, ist das Verfahren beendet.

1.3 Entscheid des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hob den Nichteintretensentscheid des Kantonsrates auf. Es hielt dabei an seiner Praxis fest, dass Art. 34 Abs. 1 BV die politischen Rechte des Bundes sowie der Kantons- und Gemeindeebene in abstrakter Weise gewährleistet und die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen ordnet. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich jedoch in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht der Kantone (E. 3, S. 5). Das Bundesgericht kommt im konkreten Fall zum Schluss, dass gemäss kantonalem Verfassungsrecht (Art. 23 und 25 KV) der Kantonsrat eine Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung nur in einem Rechtserlass umsetzen darf, der auch Gegenstand einer Volksinitiative sein kann. «Zwischen dem Gegenstand einer Initiative und deren Umsetzungsform muss insoweit Kongruenz bestehen, dass für beide der Katalog von Art. 23 Kantonsverfassung massgebend ist.» (E. 4.2, S.7) Konkret bedeutet dies, dass eine Umsetzungsvorlage zwingend «eine dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehende Rechtsform aufweisen» muss (E. 4.2, S. 7). Das Anliegen der Kulturlandinitiative darf also nicht im Richtplan umgesetzt werden.⁴ «Er [der Kantonsrat] nimmt damit den Stimmbürgern die Möglichkeit, anlässlich eines obligatorischen bzw. fakultativen Referen-

dums über eine Umsetzungsvorlage in Verfassungs- oder Gesetzesform abzustimmen» (E. 4.3, S. 8).

1.4 Würdigung des Entscheids

Ohne es explizit zu erwähnen, statuierte damit das Bundesgericht eine Behandlungs- und Beschlussfassungspflicht für den Kantonsrat. Für das parlamentarische Verfahren heisst dies, dass Eintreten auf die Umsetzungsvorlage obligatorisch ist und dass der Kantonsrat die Umsetzungsvorlage in der Schlussabstimmung nicht ablehnen darf, d.h. verabschieden muss. In letzter Konsequenz verlangt das Bundesgericht die Verabschiedung eines Erlassentwurfes, gegen den das Volk zumindest das fakultative Referendum ergreifen kann, d.h. ein sogenanntes «obligatorisches fakultativeres Referendum». Im Verfahren werden nur noch Detailberatungen durchgeführt und die Gesamtheit der Beschlüsse aus der letzten Detailberatung dem fakultativen Referendum unterstellt. Eine Schlussabstimmung oder ein Eintretensentscheid findet nicht statt.

Daraus kann der Grundsatz hergeleitet werden: Wird eine Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung vom Volk angenommen, kann die Umsetzungsvorlage nur noch durch eine Volksabstimmung definitiv abgelehnt werden. Dieser Grundsatz ist staatspolitisch nicht zu kritisieren. Nebenbei bemerkt, kommt dieser Grundsatz in der Pressemitteilung des Bundesgerichts deutlicher zum Ausdruck als im Urteil. Nicht nachvollziehbar ist aber, dass das Bundesgericht einen solchen Grundsatz im politischen Verfahren der Schweiz aufstellt, aber keinen materiellen Rechtssatz aus der Bundesverfassung bezieht. Vielmehr beruft es sich auf Art. 23 und 25 der Zürcher Kantonsverfassung, was m.E. eine unvollständige Auslegung ist, da eine Würdigung des kürzlich redigierten gesamten Systems der Volksrechte im Kanton Zürich fehlt.

³ Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, gezeigt am Beispiel der Stadt Zürich, Zürich 2001, S. 91.

⁴ Der Richtplan untersteht im Kanton Zürich nicht dem Referendum.

Hier beschränkt sich das Bundesgericht zu stark, um die Gewährleistungskompetenz der Bundesversammlung zu respektieren. Das hier geschilderte Rechtsproblem ist eine Detailfrage im politischen Verfahren eines Kantons, weshalb es kaum von der Gewährleistungsprüfung der Bundesversammlung erfasst wird. Das Bundesgericht müsste seine Hemmungen abstreifen und zum Schutz der Bundesverfassung eine abstrakte Normenkontrolle zulassen.⁵ Dies wäre ehrlicher als durch die Kantonsverfassung und das Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Zürich zu mändrieren, um sich ja nicht dem Vorwurf auszusetzen, die Gewährleistungskompetenz der Bundesversammlung auf der einen Seite und die Organisationsautonomie der Kantone auf der anderen Seite zu verletzen. Eine direktere Anwendung der Bundesverfassung wäre besser gewesen und hätte den Kantonen auch klar aufgezeigt, dass sie allenfalls ihr Verfahren ändern müssen. Die Auslegung des Bundesgerichts ist so verklausuliert, dass man aus parlamentsrechtlicher Sicht durchaus froh sein kann, dass es nicht konkrete Vorschläge für das Parlamentsrecht gemacht hat. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates Zürich⁶ hat für die Umsetzung dieses Bundesgerichtsurteils einen pragmatischen Weg gewählt.⁷ Eine Umsetzungsvorlage wird im Rat zweimal beraten: Die erste Beratung basiert auf dem Antrag der vorberatenden Kommission, die zweite auf dem Antrag der Redaktionskommission. Am Ende der zweiten Beratung stellt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident fest, dass die Gesamtheit der Beschlüsse aus der zweiten Beratung dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht – je nach

Rechtsform. Mit einer Abstimmung über die Abstimmungsempfehlung im Falle eines Referendums endet das Verfahren.

2. Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB), Urteil des Bundesgerichts vom 25. Mai 2016 (6B_1267/2015)⁸

Am 25. Mai 2016, also ziemlich genau ein Jahr später, entschied die vierte Kammer des Bundesgerichts über ein Strafverfahren gegen einen Journalisten im Zusammenhang mit der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB). Dieses Urteil ist insofern von Interesse, als in der Bundesversammlung immer wieder die Diskussion lanciert wird, ob dieser Straftatbestand gestrichen werden soll.⁹ Das Urteil könnte zumindest aufzeigen, dass der Straftatbestand nicht zwingend wirkungslos sein muss und auch die Rechte Dritter schützt.

2.1 Sachverhalt

Die parlamentarische Untersuchungskommission des Kantonsrates Zürich zur Beamtenversicherungskasse (PUK BVK) hielt ihre Ergebnisse in einem Berichtsentwurf vom 25. Juni 2012 fest, der vertraulich war. Dieser Entwurf oder Auszüge daraus wurden insgesamt 27 betroffenen Personen (unter anderem auch Privatpersonen) zur Stellungnahme zugestellt. Zwischen dem 28. August 2012 und dem 10. September 2012 erschienen im Tages-Anzeiger und in der Weltwoche Informationen aus dem geheimen Berichtsentwurf, zum Teil wurden ganze Passagen daraus zitiert. Am 2. Oktober 2012 legte die PUK BVK ihren Bericht

⁵ Vgl. heutige Praxis BGE 118 Ia 127.

⁶ Das entspricht der parlamentarischen Tradition der Schweiz dem «Büro».

⁷ Vgl. die Vernehmlassungsvorlage: [https://www.evp.zh.ch/vd/appl/awa/vnl/databases/vnl.nsf/vw-alldocuments/B0A8B911A69B28ADC1257FA9002FE254/\\$File/Vernehmlassung_GL_KR_GPR.pdf](https://www.evp.zh.ch/vd/appl/awa/vnl/databases/vnl.nsf/vw-alldocuments/B0A8B911A69B28ADC1257FA9002FE254/$File/Vernehmlassung_GL_KR_GPR.pdf).

⁸ <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdict-ion-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdict-ion-recht-urteile2000neu.htm>.

⁹ 11.489, Bericht der Rechtskommission des Nationalrates vom 14. November 2014, Aufhebung von Artikel 293 StGB; vgl. auch 06.3038 Motion Josef Lang.

planmässig an einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor und machte ihn auf dem Internet für alle Interessierten vollständig zugänglich.

Der Statthalter des Bezirks Zürich verurteilte den Journalisten des Tages-Anzeigers wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB) zu einer Busse von Fr. 800 oder einer Ersatzfreiheitsstrafe von 8 Tagen. Der Journalist erhob Einsprache beim Bezirksgericht und wurde vom Straftatbestand nach Art. 293 StGB freigesprochen. Auf Beschwerde des Statthalters hin kam auch das Obergericht zu einem Freispruch, worauf die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich Beschwerde beim Bundesgericht einreichte.

Das Bundesgericht hob das Urteil des Obergerichts, den Freispruch, auf. Abgesehen davon, dass das Urteil ausgezeichnet redigiert ist und die Rechtslage präzise zusammenfasst, sagt das Bundesgericht mit sehr klaren Worten, wann zu Art. 293 StGB ein aussergesetzlicher Rechtfertigungsgrund nicht vorliegt, und nimmt damit indirekt eine Definition des Begriffs «Primeurs» vor:

«2.7. Das Interesse der Öffentlichkeit, einige Wochen vor der geplanten offiziellen Publikation des Schlussberichts über Auszüge aus dem Entwurf des Berichts informiert zu werden, war geringer als das staatliche Interesse an der Geheimhaltung des Schlussberichts bis zur zeitnahen offiziellen Veröffentlichung Anfang Oktober 2012. Der Staat hatte daher im Zeitpunkt der inkriminierten Tat ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse.

Erst recht kann nicht gesagt werden, dass die Tat offenkundig weniger schwer wiegt als die Interessen, die der Täter zu wahren suchte. Schon aus diesem Grund ist der aussergesetzliche Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen nicht gegeben. Die Tat war überdies weder notwendig noch der einzig mögliche Weg zur In-

formation der Bevölkerung, da der Schlussbericht ohnehin, wie der Beschwerdegegner wusste, wenige Wochen später veröffentlicht werden sollte.»

2.2 Würdigung des Entscheids

Der Fall wirft einerseits die Frage auf, ob es bei Amtsgeheimnisverletzungen auf Kantonsratsstufe zweckmässig ist, dass ein Bezirksgericht, d.h. ein Gericht, das nur für privatrechtliche und strafrechtliche Streitigkeiten zuständig und kompetent ist, urteilt. Eine übergeordnete staatspolitische Frage, wie das Verhältnis oder die Zusammenarbeit zwischen Staat und Medien, sollte m.E. direkt vom Obergericht oder gar vom Verwaltungsgericht beurteilt werden können. Andererseits liegt das Problem aber in der grundsätzlichen Frage, warum das Verhältnis zwischen Staat und Medien nur über das Strafrecht abgehandelt werden kann. Die Geschäftsleitung ist ja vorab zuerst auch an den Presserat gelangt. Eine solche Einrichtung könnte durchaus solche Fälle ohne strafrechtliche Sanktionen beurteilen, wäre sie nicht nur durch Personen des Verlags- und Medienwesens besetzt, sondern breiter legitimiert.

Moritz von Wyss
Leiter der Parlamentsdienste
des Kantonsrates Zürich
moritz.vonwyss@pd.zh.ch



Zum Hinschied von Bruno Rickenbacher, Mitglied der SGP, ehemaliges Vorstandsmitglied und ehemaliger Leiter der Parlamentsdienste des Kantonsrates Zürich

Am 23. Mai 2016 verstarb unser Gesellschaftsmitglied Bruno Rickenbacher überraschend. Bruno Rickenbacher leitete von 1998 bis 2010 die Parlamentsdienste des Kantonsrates Zürich und war seit der Jahresversammlung in Lausanne (1999) während zwölf Jahren Mitglied unseres Vorstandes.

Der gebürtige Schwyzer, vormaliger Generalsekretär des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons St. Gallen, promovierter HSG-Ökonom und Oberst in der Schweizer Armee, setzte sich für die Vernetzung der kantonalen Parlamente, insbesondere deren Verwaltungen, ein. In einem Interview im Mitteilungsblatt von 1998 (2/98, S. 63) unterstrich er die Wichtigkeit der kontroversen Diskussionsforen für die kantonalen Parlamente. Ein besonderes Anliegen war ihm die Förderung des wissenschaftlichen Schrifttums zum Parlamentarismus. Als Mitglied der Jury des SGP-SSP-Preisausschreibens prüfte er die eingereichten Arbeiten. Seine Gutachten waren jeweils eloquent formuliert und treffend in der Beurteilung.

Als Leiter der Parlamentsdienste des Kantonsrates Zürich hatte er die schwierige Aufgabe, die frisch von der Staatskanzlei getrennte Abteilung in eine moderne dienstleistungsorientierte Stabsstelle umzuformen und auf die neue Struktur der ständigen Kommissionen auszurichten. Es gelang ihm, rasch ein kompetentes Team zusammenzustellen, von denen einige bis heute den Parlamentsdiensten treu geblieben sind.

Bruno Rickenbacher verstand es während der 12 Jahre seines Wirkens jedes Jahr

aufs Neue, sich den Vorlieben und Neigungen der jeweiligen Kantonsratspräsidentin oder des jeweiligen Kantonsratspräsidenten anzupassen. Eine besondere Affinität hatte er zum Redenschreiben, wovon viele Kantonsratspräsidien profitieren durften. Nach seiner Pensionierung stand er weiterhin mit verschiedenen Personen aus dem Kantonsrat und der SGP in Kontakt. Er nahm sich gerne Zeit, bei seinen ehemaligen Mitarbeitenden im Büro vorbeizuschauen, wie noch vor einem Monat anlässlich des 20-Jahr-Jubiläums der Verwaltungsunabhängigkeit der Parlamentsdienste. Gegenüber Ratsmitgliedern und Mitarbeitenden hatte er immer ein offenes Ohr, stand mit Rat und Tat zur Seite und hielt immer ein passendes Bonmot bereit. Ihm waren nur wenige Jahre seiner Pensionierung vergönnt. Wir behalten ihn als geselliges Mitglied in Erinnerung und würdigen seinen Einsatz zugunsten der SGP.

Für den Vorstand:
Moritz von Wyss



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

Kantonsrat Schwyz

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

Kantonsrat Obwalden

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

Landrat Nidwalden

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

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, 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.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

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 UR

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, Vizestaatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, 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.maître@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 des Stadtrats, Predigerstrasse 12,
Postfach, 3000 Bern 1, 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, Marktstrasse 28,
8180 Bülach, T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33,
E: jeannette.wanner@buelach.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschafts- und 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. Oktober 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 octobre
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 ottobre 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