



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 2019  
Nr. 2, 22. Jahrgang

---

Septembre 2019  
No. 2, 22<sup>e</sup> année

---

Settembre 2019  
No. 2, 22<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Erfüllung von parlamentarischen  
Vorstössen durch die Regierung**

**Le traitement des interventions  
parlementaires par le gouvernement**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Forum Parlamentsdienste, Treffen  
parlamentarischer Aufsichtsorgane**

---

**Editorial**

---

Erfüllungskontrolle von Vorstössen **1**

---

---

**Schwerpunkt – Le thème – Il tema**

---

Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen  
durch die Regierung

---

Motionen an den Bundesrat: verbindlicher  
Auftrag oder «frommer Wunsch»?  
*Martin Graf* **4**

---

Umgang mit angenommenen Motionen  
im Kanton Bern  
*Christina Bundi Caldelari* **13**

---

Suivi des interventions parlementaires /  
Den parlamentarischen Vorstössen  
auf der Spur  
*Claude Bumann* **19**

---

---

**Mitteilungen – Nouvelles – Notizie**

---

Forum der Parlamentsdienste  
vom 3. Mai 2019: Erfahrungsaustausch  
über aktuelle Themen **29**

---

Treffen von Vertreterinnen und Vertretern  
parlamentarischer Aufsichtsorgane /  
Réunion des représentants d'organes de  
surveillance parlementaire / Incontro fra  
i rappresentanti degli organi di vigilanza  
parlamentare **32**

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP **38**

---



# Erfüllungskontrolle von Vorstössen



Anlässlich des diesjährigen Forums der Parlamentsdienste vom 3. Mai 2019 in Bern durfte ich eine Arbeitsgruppe leiten, welche sich der «Erfüllungskontrolle von Vorstössen» widmete. Die Teilnehmenden begrüsst ich zum Workshop «*Erfolgskontrolle von Vorstössen*». Ein Freudscher Versprecher? Interessant wäre das Thema allemal – mit der Diskussion darüber, was ein erfolgreicher Vorstoss ist.

Es gibt wohl kein Parlament – auf allen drei Ebenen – in welchem die Behandlung von Vorstössen kein Thema ist, sei es bzgl. der Anzahl eingereichter Vorstösse, deren Wirkung oder der Beantwortung durch die Exekutive. Dies hat auch die Diskussion in der Arbeitsgruppe eindrücklich gezeigt. Der Umgang mit diesen Fragen ist so interessant wie vielfältig.

## «Vorstossflut» versus parlamentarisches agenda setting

Gerne werden, nicht zuletzt von den Medien, manche Interpellationen, Postulate oder Motionen als unnötige Arbeitsbeschaffung für die Verwaltung abgetan. Die Einreichung von Vorstössen ist aber ein grundlegendes Recht eines Parlamentarierers bzw. einer Parlamentarierin. Das Rats-

mitglied nimmt damit Anliegen aus der Bevölkerung auf, fordert von der Verwaltung Informationen ein, gibt Anregungen, einen Sachverhalt zu prüfen, und es kann Gesetzesänderungen beantragen. Mit einem Vorstoss wird die Haltung der Regierung zu einem bestimmten Thema angefragt und es werden – auch mal gegen den Regierungsrätlichen Willen – Themen auf die politische Agenda gesetzt.

## Kontrolle der Beantwortungsfristen ist Standard

Eine Erfüllungskontrolle scheint in allen Parlamenten stattzufinden, indem von der Regierung periodisch Kontrolllisten bzw. -berichte über die hängigen Vorstösse erstellt werden. Beim Bund erstellt der Bundesrat jährlich einen Bericht über die abzuschreibenden und noch zu erfüllenden Vorstösse. Dieser geht an die zuständigen Kommissionen, welche so einen Überblick über die Vorstösse in ihrem Zuständigkeitsbereich erhalten. Die Kommissionen können den Räten entweder Antrag auf Abschreibung oder Nichtabschreibung stellen. Auf kantonaler Ebene werden die Kontrolllisten meist ins Plenum gebracht – sei es direkt von der Exekutive oder von einer Kommission – und dieses beschliesst über die Abschreibung oder Weiterbearbeitung der überfälligen Vorstösse. In Basel-Stadt zum Beispiel legt die Regierung dem Grossen Rat alle zwei Jahre den sogenannten «Rückständebericht» vor. Sind die Fristen weit überschritten, fordert das Ratsbüro vom Regierungsrat eine umgehende Beantwortung der Vorstösse, allenfalls in Form eines Zwischenberichts. Seit das Ratsbüro ein Auge darauf hat, hat sich die Zahl der überfälligen Beantwortungen stark reduziert bis fast gegen Null.

## Wenig Transparenz bezüglich bearbeitender Dienststelle

In der Arbeitsgruppe hat sich gezeigt, dass vielen die Transparenz darüber, wo sich die Vorstösse in Bearbeitung befinden, fehlt. Ist der Vorstoss einmal überwiesen, so wird eine Dienststelle der Verwaltung mit der Beantwortung beauftragt. Nur leider erfährt weder das Ratsmitglied noch die Öffentlichkeit, welche Dienststelle zuständig ist. Im Kanton Wallis hat diese Unzufriedenheit dazu geführt, dass das Parlament die Einführung eines elektronischen Systems angestossen hat, mit welchem der Weg eines Vorstosses nachvollzogen werden kann. Dies hat der Stadtrat von Thun bereits umgesetzt. Der «Lebenslauf» des Vorstosses wird in der elektronischen Geschäftsverwaltung hinterlegt und mittels einer einfachen Liste im Internet publiziert. Dieser Schritt der Publikation soll künftig sogar automatisch erfolgen. Die zuständige Stelle ist also bekannt.

Wenn das Parlament den Eindruck erhält, dass die Regierung einen Vorstoss nicht ernst nimmt, gibt es in einigen Kantonen und beim Bund die Möglichkeit einer parlamentarischen Initiative. Mit diesem Vorstoss bleibt das Anliegen im Parlament und die Legiferierung erfolgt durch eine Kommission. Allerdings ist das Parlament auch hier auf den Sachverstand der Verwaltung angewiesen und es muss darauf geachtet werden, dass das Recht besteht, diese beiziehen zu können. Interessant hier folgende Information: Im Zeitraum zwischen 2007 und 2013 gingen ca. 25 Prozent der von der Bundesversammlung beschlossenen Gesetze auf Parlamentarische Initiativen zurück. Hier stösst das Parlament an die Grenzen seiner Ressourcen.

## Unterschiedliche Pendenzenberge und Lösungsansätze

Die Parlamente kennen in Bezug auf unerledigte Vorstösse sehr unterschiedliche Situationen. Der Flaschenhals scheint aber

nicht auf der Exekutivseite, sondern eher beim Parlament selbst zu liegen, indem in den Ratssitzungen der Traktandierung von Vorstössen zu wenig Raum eingeräumt wird. Im Nationalrat wurden in jüngerer Zeit verschiedene parlamentarische Initiativen eingereicht mit der Forderung, dass Vorstösse spätestens ein Jahr nach Einreichung im Rat behandelt werden sollen. Nicht selten werden Vorstösse nämlich abgeschrieben, weil sie nach über zwei Jahren gar nicht traktandiert wurden. Immerhin werden im Nationalrat in jeder Session während acht Stunden Vorstösse behandelt und Motionen und Postulate von parlamentarischen Kommissionen sind privilegiert zu behandeln.

Demgegenüber ist beispielsweise in Basel-Stadt das Entstehen eines grösseren Pendenzenberges unmöglich. Im Grossen Rat werden neue Vorstösse stets auf die übernächste Sitzung traktandiert und jeweils nach den Sachgeschäften terminiert. Die Sitzung dauert mindestens so lange, bis die neuen Vorstösse abgearbeitet wurden. Wenn nötig gibt es um 20.00 Uhr eine (unbeliebte) Abendsitzung, was vielleicht 4–5 Mal pro Amtsjahr nötig ist.

Andere Lösungsansätze für den Abbau des Pendenzenbergs zielen auf eine Beschränkung der persönlichen Vorstösse, etwa durch eine Kontingentierung pro Ratsmitglied. Interessant ist die Idee, die Kosten für die Beantwortung eines Vorstosses auszuweisen, wie das der Kanton Aargau macht. Zu Beginn zeigte dies tatsächlich Wirkung, nach einer gewissen Zeit allerdings liess diese wieder nach. Zielgerichteter könnte es sein, die Kosten für die Umsetzung eines Vorstosses auszuweisen. Erweisen sich diese als hoch, wird der Vorstoss eher nicht zur definitiven Bearbeitung überwiesen und allenfalls abgeschrieben.

## Fazit

In der Arbeitsgruppe war keine grosse Unzufriedenheit über die Erfüllung der Vor-

stösse durch die Exekutive spürbar. Ich hatte den Eindruck, dass dank der verschiedenen Kontrollsysteme die Fristen mehrheitlich gut eingehalten werden. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe nahm denn auch rasch eine andere Richtung, nämlich was das Parlament bzgl. der Behandlung von Vorstössen verbessern kann. Es entsteht ein gewisser Frust bei Parlamentariern und Parlamentarierinnen, wenn es zu lange dauert, bis ihr Vorstoss überhaupt einmal auf die Traktandenliste kommt. Parlamentarische Vorstösse machen einen grossen Teil der parlamentarischen Debatten aus. Das Parlament selbst muss die Vorstösse auch ernst nehmen und für deren Behandlung die nötige Zeit reservieren. Unter Umständen ist eine Sondersession einzuberufen, um diese abzuarbeiten.

Ein parlamentarischer Vorstoss ist ein wichtiges Kommunikations- und Aushandlungsinstrument zwischen dem Parlament und der Regierung. Es ist daher darauf zu achten, dass es bei der Diskussion über die Menge und die Wirkung von parlamentarischen Vorstössen nicht leichtfertig beschnitten wird.

Sabine Canton  
Leiterin Ratsdienste, Parlamentsdienst  
Basel-Stadt



# Motion an den Bundesrat: verbindlicher Auftrag oder «frommer Wunsch»?

Martin Graf, ehem. Sekretär  
der Staatspolitischen Kommissionen  
der Eidg. Räte

## 1. Einleitung

Der Bericht der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrates vom 1. März 2001 zum Entwurf eines neuen Parlamentsgesetzes (ParlG) analysiert im Kapitel «Rechtswirkung und Verfahren der Motion» die verschiedenen Mängel der damaligen Situation. Als letzter Punkt, als Folge der vorangehend dargelegten Mängel, wird festgestellt: «Als Folge der Abwertung der Motion im Nationalrat *versteht der Bundesrat überwiesene Motionen (auch solche des Ständerates) offensichtlich immer weniger als verbindliche Aufträge, die zeit- und sachgerecht zu erledigen sind*» (Hervorhebung durch den Autor).<sup>1</sup> Die Fragestellung, ob die Regierung parlamentarische Aufträge angemessen erfüllt, muss ergänzt werden mit der Frage, wie die Rechtswirkung des parlamentarischen Auftrags definiert ist und wie das Parlament solche Aufträge erteilt. Die Definition der Rechtswirkung und das Verfahren der Behandlung parlamentarischer Vorstösse bis zum Zeitpunkt der Erteilung des Auftrags haben Auswirkungen darauf, ob ein solcher Auftrag von der Regierung eher mehr oder eher weniger respektiert wird. Der vorliegende Aufsatz will in einem ersten Schritt aufzeigen, wie der Stellenwert der Motion in der Bundespolitik vor ca. 20 Jahren an einem Tiefpunkt angelangt war:

Eine grosse Zahl der im Nationalrat eingereichten Motionen wurde entweder gar nicht behandelt oder in einem problematischen diskussionslosen Schnell-Verfahren in ein Postulat umgewandelt. Voraussetzung für die seltene Annahme einer Motion durch beide Räte war in der Regel, dass der Bundesrat der Motion nicht opponierte. Wurde ausnahmsweise eine Motion gegen den Willen des Bundesrates angenommen, so wurde sie vom Bundesrat nicht umgesetzt und nach etlichen Jahren stillschweigend und ergebnislos abgeschrieben.

Nach der Jahrtausendwende konnte eine Reform sowohl der Rechtswirkung wie auch des Verfahrens der Behandlung von Motionen in mehreren Schritten umgesetzt werden. Aufschlussreich ist insbesondere, dass eine Reform der Rechtswirkung allein nicht genügt; ungeeignete Verfahren können die beabsichtigte Rechtswirkung vereiteln und müssen ebenfalls reformiert werden.

Nachdem die Voraussetzungen für die Erteilung von Aufträgen an den Bundesrat verbessert werden konnten, stellt sich abschliessend die Frage, wie diese Aufträge vom Bundesrat umgesetzt werden. Auch hier waren Änderungen des Verfahrens notwendig, um die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen.

<sup>1</sup> 01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz. Bericht der SPK des Nationalrates vom 1. März 2001. In: BBl 2001 3506. Der Bericht führt in Fussnote 21 einige konkrete Beispiele an.



## 2. Klärung der Rechtswirkung der Motion<sup>2</sup>

Bis zum 1. Dezember 2003, d.h. bis zum Inkrafttreten des ParlG vom 12. Dezember 2002, war die Rechtswirkung der Motion unklar und umstritten: Gemäss Artikel 22 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 wurde der Bundesrat mit einer Motion beauftragt, «den Entwurf zu einem Bundesgesetz oder Bundesbeschluss vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen». Der Nationalrat einerseits und der Bundesrat andererseits verstanden unter «Massnahme» Verschiedenes: Der Bundesrat war der Auffassung, eine Motion, die eine Massnahme in seinem Zuständigkeitsbereich verlangt, sei unzulässig. Der Nationalrat verlangte hingegen mit Motionen auch Massnahmen im delegierten Bereich der Rechtsetzung (also insb. Änderungen einer Verordnung). Der Ständerat war der Auffassung des Bundesrates gefolgt und hatte mit der «Empfehlung» ein eigenes, dem Nationalrat unbekanntes parlamentarisches Instrument geschaffen, mit dem unverbindlich auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eingewirkt werden konnte. Diese Divergenz zwischen den Räten schwächte die Wirkung der Motion gegenüber dem Bundesrat. An die Stelle einer inhaltlichen Auseinandersetzung über die Forderung einer Motion traten häufig unfruchtbare formale Diskussionen über ihre Zulässigkeit.

Ein erster wichtiger Schritt zur Klärung der umstrittenen Rechtswirkung war die Aufnahme von Artikel 171 in die Bundes-

verfassung vom 18. April 1999. Gegen den vehementen Widerstand des Bundesrates wurde damit in der Verfassung verankert, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, «mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann». Artikel 171 BV liess aber offen, wie die Form dieser Einwirkung näher definiert wird; die entsprechende Klärung wurde an den Gesetzgeber delegiert. Artikel 120 Absatz 2 ParlG vom 13. Dezember 2002 legte fest, dass der Bundesrat die von einer angenommenen Motion geforderte, in seiner Zuständigkeit liegende Massnahme entweder selbst trifft, oder aber der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses unterbreitet, mit dem die Motion umgesetzt werden kann. «Grundsätzlich kann mit einer Motion (...) also alles verlangt werden, nur muss bei der Realisierung einer angenommenen Motion die jeweils geltende Rechts- und Zuständigkeitsordnung respektiert und gegebenenfalls zuerst geändert werden» (BB1 2001 3503). Diese Lösung geht von der Erfahrung der politischen Praxis aus, dass mit einer Motion in erster Linie ein bestimmtes inhaltliches Ziel erreicht werden will. Erst in zweiter Linie stellt sich die Frage, auf welchem Weg bzw. in welcher Form dieses Ziel erreicht werden kann. Die Lösung geht dabei nicht von einem statischen, sondern von einem dynamischen Verständnis der Gewaltenteilung aus: Die Zuständigkeiten sind nicht ein für alle Mal festgelegt, sondern sie sind veränderbar, in der Regel durch eine Änderung der Gesetzgebung. Mit dieser Lösung wurde eine jahrzehntelange Diskussion sowohl zwischen den Gewalten als auch in der Staatsrechtslehre beendet: Der gordische Knoten wurde gelöst. In der Praxis hat sich die Lösung bewährt: Einmal in Kraft getreten, wurde sie nie mehr in Frage gestellt (auch nicht von Seite des Bundesrates); nie mehr gab es Diskussionen über die formale Zulässigkeit einer Motion.

<sup>2</sup> Es wird bei dieser Kurzdarstellung abgesehen von Zitaten auf weitere Belege verzichtet. Siehe die nähere Darstellung und Analyse der Diskussionen zu Artikel 171 BV in MARTIN GRAF, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, in: ZBl 1/2000, S. 11–13. Zu den Diskussionen über Artikel 120 ParlG siehe MARTIN GRAF, Art. 120, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014.

### 3. Reformen des Verfahrens der Behandlung der Motionen durch die Eidg. Räte<sup>3</sup>

Der Nationalrat steht seit langer Zeit<sup>4</sup> vor dem Problem, wie er die grosse Zahl eingereicherter Vorstösse in seiner beschränkten Sitzungszeit zweckmässig behandeln kann. Bereits im Jahre 1981 führte der Nationalrat ein «Schnellverfahren» zur Behandlung von Vorstössen am letzten Tag jeder ordentlichen Session ein. In diesem Verfahren wird über diejenigen Motionen und Postulate diskussionslos Beschluss gefasst, zu welchen der Bundesrat Antrag gestellt hat, ohne dass dieser Antrag von der Urheberin oder vom Urheber des Vorstosses oder von einem anderen Ratsmitglied bestritten worden ist. Wird der Antrag des Bundesrates bestritten, so wird die Behandlung aufgeschoben. Dauert der Aufschub zwei Jahre, so wird der Vorstoss ohne Beschlussfassung abgeschrieben. Um einer grösseren Zahl von Vorstössen dieses traurige Schicksal zu ersparen, ging das Büro des Nationalrates seit 2007 dazu über, Vorstösse zu bestimmten Themenkreisen in sogenannten «organisierten Debatten» zu behandeln, in welchen die Redezeit auf die Fraktionen aufgeteilt wurde. Diese Verfahren hatten vor allem drei Mängel, welche durch Reformen in den Jahren 2002, 2008 und 2013 behoben werden konnten:

1. Der Bundesrat beantragte in der Praxis sehr häufig die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Wollte die Motionärin oder der Motionär wenigstens einen Teilerfolg erringen, so musste sie oder er diesem Antrag

zustimmen. Ein Festhalten an der Motion führte zur Verschiebung der Behandlung, in den allermeisten Fällen bis zur ergebnislosen Abschreibung nach zwei Jahren (die sog. «Guillotine»). – Mit dem ParlG vom 13. Dezember 2002 wurde die Möglichkeit der Umwandlung einer Motion in ein Postulat aufgehoben – gegen den Widerstand des Bundesrates und anfänglich auch des Ständerates. Die Umwandlung wurde ersetzt durch die Möglichkeit der Abänderung der Motion im Zweitrat.

2. Es bestand keine griffige Vorschrift, welche für die Behandlung umstrittener Vorstösse eine bestimmte Behandlungszeit reserviert hätte. Für das Ratsbüro, das für das Sessionsprogramm zuständig war, stand die Behandlung von Vorstössen immer weit hinten in der Prioritätenliste. Diese Mängel hatten zur Folge, dass fast ausschliesslich nur Motionen angenommen wurden, die vom Bundesrat zur Annahme beantragt und von keinem Ratsmitglied bestritten wurden: Es wurden also mit Motionen weitgehend nur «offene Türen eingerrannt». – Mit der Änderung vom 3. Oktober 2008 von Artikel 28 des Geschäftsreglements des Nationalrates wurden für die Behandlung von Vorstössen (und parlamentarischen Initiativen) eine Beratungszeit von mindestens acht Stunden in jeder ordentlichen Session reserviert – gegen den Widerstand des Büros des Nationalrates. Kann diese Beratungszeit nicht erreicht werden, so ist sie der nächsten Session anzurechnen.

3. Die Behandlung von Vorstössen durch den Nationalrat in «organisierten Debatten» hatte fragwürdige Effekte. Zum Beispiel wurden in der «organisierten Debatte» zum Thema «Zuwanderung» am 3. März 2010 132 Vorstösse traktandiert. In den 90 Minuten der Debatte konnten die Fraktionssprecher nur zum Thema im Allgemeinen sprechen, ohne auf die einzelnen Vorstösse einzugehen. 22 umstrittene Motionen wurden angenommen und gingen so an den Ständerat, ohne dass die Motive für

<sup>3</sup> Siehe Fussnote 2. Eine ausführliche Darstellung mit Belegen und statistischen Angaben findet sich in MARTIN GRAF, Art. 118, insb. N 7–22, 33–35 (vgl. Fussnote 2).

<sup>4</sup> Die «Neue Zürcher Zeitung» beklagte sich bereits am 30. Dezember 1882 über die «nachgerade in schrecklicher Anzahl aus dem parlamentarischen Boden herauswachsenden Motionen und Interpellationen» (zitiert nach LEONHARD NEIDHART, Das frühe Bundesparlament, Zürich 2010, S. 194).



die Annahme offengelegt worden wären. – Diese Vorgehensweise ärgerte die SPK des Ständerates, so dass auf ihren Antrag mit der Änderung vom 21. Juni 2013 von Artikel 6 ParlG minimale Rederechte Pro und Contra bei der Behandlung von bestrittenen Vorstössen im Gesetz festgeschrieben wurden<sup>5</sup> – mit Unterstützung ihrer nationalrätlichen Schwesterkommission, aber gegen den Widerstand des Büros des Nationalrates.

Mit diesen Verfahrensreformen konnte der Stellenwert der Motion und damit indirekt auch der Respekt vor angenommenen Motionen wieder verbessert werden. Es gibt wieder die vom Bericht der SPK des Nationalrates vom 1. März 2001 als quasi ausgestorben beschriebene «klassische Lehrbuch-Motion»: «die politisch umstrittene Motion eines Ratsmitglieds, die nach einer Diskussion mit dem Bundesrat und anderen Ratmitgliedern angenommen wird und schlussendlich zu einem Gesetz führt.»<sup>6</sup>

<sup>5</sup> «Es gehört zu den Wesensmerkmalen jedes Parlaments, dass vor einem Beschluss die Argumente Pro und Contra in mündlicher und öffentlicher Verhandlung dargelegt werden. Der Beschluss und die Argumente, die zu diesem Beschluss führen, werden damit in einen unmittelbaren Zusammenhang gebracht» (10.440 Pa.Iv. SPK-SR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments. Bericht der SPK-SR vom 29. August 2011. BBL 2011 6811).

<sup>6</sup> Fussnote 1, S. 3505. – Das Problem der grossen Zahl der Vorstösse ist allerdings damit nach wie vor nicht gelöst. Mögliche Lösungen wären entweder eine massive Einschränkung des grundlegenden Rechtes der Ratsmitglieder zur Einreichung von Vorstössen oder eine deutliche Verlängerung der Beratungszeiten: Beide Lösungen erscheinen aus übergeordneten Gründen (Wahrung der Repräsentationsfunktion der Ratsmitglieder und Verzicht auf einen Wechsel vom Halbberufs- zum Berufsparlament) nicht wünschbar.

## 4. Verfahren der Umsetzung von Motionen durch den Bundesrat

### 4.1 Die Gesetzesänderungen von 2002 und 2007

In ihrem Bericht von 2001 zum Entwurf des ParlG hatte die nationalrätliche SPK zwar den mangelnden Respekt des Bundesrates gegenüber angenommenen Motionen diagnostiziert, aber die Kommission unterliess es, Änderungen des Verfahrens der Umsetzung von angenommenen Motionen und Postulaten vorzuschlagen. Dies holte die SPK des Ständerates nach; auf ihren Antrag hin wurde im ParlG vom 13. Dezember 2002 festgeschrieben, dass der Bundesrat zwei Jahre nach Annahme des Vorstosses (früher: vier Jahre) jährlich darüber berichten muss, «was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt» (Art. 122 Abs. 1 ParlG). Diese Berichterstattung erfolgt nicht mehr im Rahmen des allgemeinen Geschäftsberichts, der durch die Geschäftsprüfungskommissionen geprüft wird, sondern in Form eines separaten Berichts an die zuständigen Sachbereichskommissionen. Dadurch versprach man sich eine intensivere und kompetentere Prüfung. Derselbe jährliche Bericht enthält auch die Anträge des Bundesrates für die Abschreibung von Motionen und Postulaten, sofern die Berichterstattung nicht mit einer Botschaft des Bundesrates zu einem Erlassentwurf erfolgt. In diesem Fall wird die Motion mit dem Erlassentwurf erfüllt bzw. es wird über das Ergebnis des Prüfungsauftrags des Postulats mit der Botschaft berichtet.

Gemäss Artikel 122 Absatz 2 ParlG (i.d.F. vom 13. Dezember 2002, heute Absätze 2 und 3) kann die Abschreibung beantragt werden, wenn die Motion «erfüllt ist oder nicht aufrechterhalten werden soll». Eine angenommene Motion ist ein Planungsabschluss: Es liegt im Wesen jeder Planung, dass sie aufgrund veränderter Umstände

oder neuer Erkenntnisse gegebenenfalls abgeändert werden muss.

Diese spezielle Kategorie der Anträge für die Abschreibung nicht erfüllter Motionen bedarf der besonderen Aufmerksamkeit des Auftraggebers. Solche Anträge sollten eingehender begründet werden. Der erwähnte Sammelbericht, der vorerst auch diese Anträge enthielt, beschränkte sich aber auf summarische Begründungen von in der Regel zwei bis drei Sätzen.

Auf Initiative von Nationalrat Ruedi Lustenberger (06.413 Pa.Iv. Verbindliche Wirkung der Motion) wurde die Kontrolle der Umsetzung angenommener Motionen mit der Änderung vom 5. Oktober 2007 von Artikel 122 Absätze 2–6 ParlG verschärft. Die SPK des Nationalrates stellte in ihrem Bericht vom 12. Januar 2007 fest: «*Der Bundesrat erfüllt ihm erteilte Aufträge in der Regel nur noch dann, wenn sie ihm genehm sind*» (BBl 2007 1460). Damit missachte er Artikel 182 Absatz 2 der Bundesverfassung: «Er sorgt für den Vollzug (...) der Beschlüsse der Bundesversammlung (...).» Offenbar hätten Bundesrat und Verwaltung noch nicht realisiert, «dass das Parlament das Instrument der Motion aufgewertet hat und dass die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen ernst zu nehmen sind». Die Kommission führte einige konkrete Beispiele an. Ein Beispiel «der Missachtung des Willens des Parlaments durch den Bundesrat» lieferte die Behandlung der Motion 04.3433 «Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten». Die Motion verlangte die Weiterführung der Ende 2007 auslaufenden indirekten Presseförderung. Die Motion wurde entgegen dem Antrag des Bundesrates am 17. März 2005 definitiv angenommen. Am 21. Dezember 2005 erklärte der Bundesrat mit einer Medienmitteilung – also nicht in Form einer offiziellen Mitteilung an das Parlament! –, dass er die Umsetzung der Motion ablehne. Um die Weiterführung der Presseförderung sicherzustellen, blieb den SPK nichts anderes übrig, als auf dem Wege der parla-

mentarischen Initiative die nötige gesetzliche Regelung unter grossem Zeitdruck selbst auszuarbeiten.

Das erwähnte Beispiel zeigte, dass das Parlament seinen politischen Willen zwar auch ohne ein wirksames Motionsrecht dank des Instrumentes der parlamentarischen Initiative durchsetzen kann. Die Kommission wollte aber die «traditionelle schweizerische Form der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung» nicht aufgeben und versuchen, dem Motionsrecht mehr Nachachtung zu verschaffen. Die Anforderungen an einen Antrag für Abschreibung ohne Erfüllung sollten erhöht werden: Dieser Antrag war neu nicht mehr im «Sammelbericht», sondern mit einem separaten Bericht zu stellen. Von dieser auf den ersten Blick kleine Änderung konnte man sich erhebliche Auswirkungen versprechen: Erstens musste die Begründung viel ausführlicher ausfallen; zweitens wurde aus dem Antrag ein selbstständiger Beratungsgegenstand, der durch das zuständige Mitglied des Bundesrates persönlich in den Räten vertreten werden muss. Für den Fall, dass beide Räte den Abschreibungsantrag ablehnen, wurde der Verfahrensdruck weiter verstärkt: In diesem Fall hat der Bundesrat den Auftrag grundsätzlich innert Jahresfrist, allenfalls innert einer von den Räten zu setzenden längeren Frist zu erfüllen. Hält er die gesetzte Frist nicht ein, so ist die Abschreibung bzw. Aufrechterhaltung von den zuständigen Kommissionen zu beantragen und in der nächsten Session zu traktandieren. Gegebenenfalls wiederholt sich dieses Verfahren Jahr für Jahr, bis die Motion abgeschrieben werden kann (Art. 122 Abs. 6).

Diese Anträge wurden von den Räten ohne Änderung angenommen. Der Bundesrat hatte sich in seiner ablehnenden Stellungnahme vom 28. Februar 2007 (BBl 2007 2149) nicht zur Feststellung geäußert, dass er ihm erteilte Aufträge nur dann erfülle, wenn sie ihm genehm sind. Hätte er

ein Gegenbeispiel gefunden, so hätte er dieses gewiss vorgebracht.<sup>7</sup>

## 4.2 Die Wirkung der Gesetzesänderungen von 2002 und 2007 in der Praxis

4.2.1 Die Behandlung des Sammelberichts «Motionen und Postulate der Eidgenössischen Räte im Jahre X»

Der Bericht des Bundesrates «Motionen und Postulate der Eidgenössischen Räte»<sup>8</sup> wird im März jedes Jahres dem Parlament unterbreitet. Federführend auf Seite des Bundesrates ist die Bundeskanzlei. Die Ratspräsidentinnen bzw. -präsidenten weisen die Berichterstattungen und Anträge zu den einzelnen Vorstössen den zuständigen Kommissionen zu, die sie im 2. Quartal beraten. Der Bericht besteht aus zwei Teilen:

- *Der erste Teil* enthält die Anträge auf Abschreibung erfüllter Vorstösse. Die Anträge des Bundesrates richten sich an die Räte; den Kommissionen obliegt die Vorberatung und sie stellen ihrerseits Antrag. Die Räte beschliessen in der Sommersession; entstehen da-

bei Differenzen, so wird darüber in der Herbstsession entschieden. Nach Artikel 95 Buchstabe j ParlG setzt sich der Rat durch, der sich zweimal für die Abschreibung ausspricht.

- *Der zweite Teil* enthält den «Bericht über den Realisierungsstand der Motionen und Postulate, die zwei Jahre nach ihrer Annahme noch nicht erfüllt sind». Dieser Teil geht an die Kommissionen; diese nehmen vom Bericht abschliessend Kenntnis.

Die Kommissionen wenden für die Behandlung des Berichtes nur wenig Zeit auf: Häufig genügen fünf bis zehn Minuten, selten wird mehr Zeit gebraucht, gelegentlich meldet sich auch gar niemand zu Wort (vor allem in Kommissionen des Ständerates). Zur ersten Beratung in der Kommission wird keine Vertretung des Bundesrates eingeladen. Die Kommission kann aber bei dieser Gelegenheit beschliessen, eine solche Vertretung (die aus Mitarbeitenden der Verwaltung besteht) zu einer weiteren Beratung einzuladen.

Der zweite Teil des Berichtes bietet die Gelegenheit, Fragen zu stellen, ob die Umsetzung des Vorstosses zeit- und sachgerecht an die Hand genommen wurde. Solche Fragen werden aber selten gestellt. Demgegenüber gibt der erste Teil des Berichtes, also die Abschreibungsanträge, eher zu Diskussionen Anlass. Ob ein Auftrag hinreichend erfüllt ist, kann durch die Kommission anders beurteilt werden als durch den Bundesrat.

Das Resultat dieser Diskussionen zeigt sich in den Ratsverhandlungen. Hier werden nur die bestrittenen Anträge des Bundesrates aufgerufen. Im Nationalrat werden die Anträge im sogenannten «Schriftlichen Verfahren» (sog. Kategorie V) behandelt (Art. 49 GRN). Die Anträge werden schriftlich begründet. Der Bundeskanzler als Vertretung des Bundesrates kann das Wort ergreifen, was er in der Praxis gelegentlich tut. Auch die Berichterstatterinnen und

<sup>7</sup> Betreffend die oben erwähnte Motion zur Presseförderung rechtfertigte sich der Bundesrat damit, dass in diesem Fall die gesetzliche Frist zur Berichterstattung innert zwei Jahren noch nicht abgelaufen sei. Hier brachte der Bundesrat die Regelung der Berichterstattung über den Stand der Arbeiten an noch nicht erfüllten Motionen (Art. 122 Abs. 1) und die Regelung der Abschreibung (Art. 122 Abs. 2 i.d.F. vom 13.12.2002) durcheinander: Nur die erste Regelung kennt eine Frist von zwei Jahren. Beschliesst der Bundesrat, eine Motion nicht umsetzen zu wollen, so sollte er dies nicht mit Medienmitteilung kommunizieren, sondern unverzüglich dem Parlament beantragen.

<sup>8</sup> Gemäss dem «Leitfaden zur deutschen Rechtschreibung» der Bundeskanzlei, 4. Aufl. 2017, Ziff. 4.39, wird das Adjektiv im Begriff «eidgenössische Räte» mit Kleinbuchstaben geschrieben. Der Begriff «Eidgenössische Räte» ist aber Eigenname einer Behörde, bezeichnet nicht eine unbestimmte Anzahl von Räten (vgl. z.B. die «eidgenössischen Gerichte») und bedarf daher gemäss Ziff. 4.32 desselben Leitfadens der Grossschreibung (wie z.B. «Vereinigte Bundesversammlung», «Eidgenössische Finanzkontrolle»).

Berichterstatter der Kommissionen hätten das Rederecht und sollten es bei bestrittenen Anträgen zweckmässigerweise auch benützen dürfen, was ihnen aber offensichtlich nicht bewusst ist bzw. von Ratsleitung und -sekretariat nicht bewusst gemacht wird.<sup>9</sup>

Im Ergebnis wurden die mit dem Sammelbericht gestellten Abschreibungsanträge des Bundesrates zu Motionen (M) und Postulaten (P) wie folgt behandelt:<sup>10</sup>

Es kann einerseits die Bilanz gezogen werden, dass die Prüfung der Erledigung der Aufträge, die das Parlament dem Bundesrat erteilt hat, in der Praxis nur ein kleines Gewicht hat. Das mag einerseits am geringen Interesse der Ratsmitglieder liegen, die durch die Beschäftigung mit anderen Geschäften von grösserer politischer Bedeutung bereits stark ausgelastet sind.

Andererseits kann man zum Schluss kommen, dass der Bundesrat in neuester Zeit

Jahr	Abschreibungen total <sup>11</sup>	Bestritten von Kommissionsmehrheit <sup>12</sup>		Bestritten von Minderheit/Ratsmitglied <sup>13</sup>		Angenommene M/P <sup>14</sup>	Hängige M/P <sup>15</sup>
		Aufrechterhaltung	Abschreibung	Aufrechterhaltung	Abschreibung		
2011	114	9 M, 5 P	–	1 M	1 M, 1 P	250	770
2012	95	10 M, 6 P	–	–	1 P	230	844
2013	122	9 M, 6 P	4 M	–	2 M, 2 P	177	873
2014	154	8 P	2 M, 1 P	–	3 M, 3 P	201	828
2015	104	5 M, 8 P	1 M	–	2 M	151	756
2016	162	1 M, 8 P	1 M	–	1 M, 2 P	121	652
2017	128	2 M, 3 P	–	–	2 M	144	618
2018	137	2 M, 5 P	5 M	–	5 M	131	593

<sup>9</sup> Siehe z.B. die das Traktandum einleitende Bemerkung von Nationalratspräsident de Buman am 5. Juni 2018: «Nous allons traiter ce rapport en catégorie V. Cela signifie que seul le chancelier de la Confédération pourra prendre la parole avant de passer au vote.»

<sup>10</sup> Gelegentlich wird die Abschreibung eines hängigen Vorstosses nicht vom Bundesrat, sondern von einer Kommission beantragt (aufgrund der Prüfung des Berichts über den Realisierungsstand nicht erfüllter Motionen und Postulate). Diese Anträge werden hier nicht erfasst. – Die Zahlen basieren auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Recherchen & Statistiken.

<sup>11</sup> Total der mit dem «Bericht über Motionen und Postulate» abgeschriebenen Vorstösse gemäss Anhang 1 des Berichtes. Nicht erfasst sind hier die mit der Behandlung von anderen Geschäften (insb. Erlassentwürfen des Bundesrates) abgeschriebenen Motionen und Postulate.

<sup>12</sup> Alle nicht erfolgreichen Kommissionsanträge sind Anträge von Nationalratskommissionen, die vom Nationalrat angenommen und vom Ständerat abgelehnt worden sind.

die nötige Sorgfalt aufwendet bei seiner Beurteilung, ob er einen Auftrag erfüllt hat oder nicht. Es liegen jedenfalls keine Hinweise dafür vor, dass der Bundesrat in grösserer Masse sachlich oder politisch nicht hinreichend begründete Abschreibungsanträge gestellt haben könnte, welchen das Parlament unbesehen zugestimmt hätte.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Der einzige nicht von einer Kommissionsmehrheit eingereichte und erfolgreiche Antrag für Aufrechterhaltung einer Motion betrifft die Motion 09.3719 (im Folgenden näher erläutert). Die abgelehnten Anträge von Kommissionsminderheiten wurden alle im Nationalrat eingereicht.

<sup>14</sup> Während des Jahres angenommene Motionen und Postulate.

<sup>15</sup> Angenommene Motionen und Postulate, die am Ende des Jahres noch hängig sind.

<sup>16</sup> Eine vertiefte inhaltliche Prüfung, ob der Bundesrat die erteilten Aufträge sowohl zeitgerecht als auch sachgerecht erledigt hat, kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht vorgenommen werden. Es darf erwartet werden, dass die von den Geschäftsprüfungskommissionen am 30. Januar 2018 in Auftrag

Ins positive Bild passt auch, dass die Zahl der noch nicht erledigten Aufträge von 2013 bis 2018 um ca. ein Drittel abgenommen hat.

Ein Spezialfall ist die Umsetzung der Motion 09.3719 (Marty Dick. Die Uno untergräbt das Fundament unserer Rechtsordnung). Diese Motion beauftragt den Bundesrat, «dem Uno-Sicherheitsrat mitzuteilen, dass er ab Beginn des nächsten Jahres die Sanktionen gegen natürliche Personen, die aufgrund von Resolutionen im Namen der Terrorismusbekämpfung ausgesprochen wurden, nicht mehr umsetzen wird», wenn bestimmte grundlegende rechtsstaatliche Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Die Motion wurde mit dem Sammelbericht im Jahre 2011 zur Abschreibung beantragt, aber mit Beschlüssen beider Räte in der Sommersession 2011 aufrechterhalten. Nachdem der Bundesrat sie nicht innert Jahresfrist umsetzen konnte, beantragten die Aussenpolitischen Kommissionen in der Herbstsession 2013, die Frist zur Umsetzung um ein Jahr zu verlängern. Seither wird Jahr für Jahr die Frist erneut verlängert. Hier ist es zur ersten und bisher einzigen Anwendung von Artikel 122 Absatz 6 ParlG gekommen. Diese Bestimmung erhielt allerdings nicht die Funktion, die der Gesetzgeber im Auge hatte: Sie diente hier nicht dazu, einen unwilligen Bundesrat unter Druck zu setzen. Die Aufrechterhaltung der Motion sollte vielmehr den Bundesrat bei seinen Bemühungen für eine rechtsstaatlichen Grundsätzen genügende Anwendung der UNO-Sanktionen unterstützen.<sup>17</sup>

gegebene (Jahresbericht der PVK 2018 vom 28. Januar 2019, BBl 2019 2852f), zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Aufsatzes noch nicht abgeschlossene Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) eine entsprechende Analyse präsentieren wird.

<sup>17</sup> Siehe z.B. die Voten der Kommissionsberichterstatterin Keller-Sutter und von Bundesrat Burkhalter am 18. September 2013 und von Kommissionsberichterstatter Lombardi am 13. März 2019 im Ständerat.

#### 4.2.2 Die Behandlung von Berichten zur Abschreibung nicht erfüllter Motionen

Vom 26. Mai 2008, dem Inkrafttreten der neuen Fassung von Artikel 122 Absätze 2–6, welche aus der Abschreibung einer nicht erfüllten Motion einen eigenständigen Beratungsgegenstand mit separatem schriftlichen Bericht machte, bis Ende Juni 2019 hat der Bundesrat der Bundesversammlung 24 derartige Berichte und Anträge unterbreitet<sup>18</sup>.

Fünf Anträge sind Ende Juni 2019 noch hängig. In drei Fällen hat sich der Erstrat der Abschreibung widersetzt und der Entscheidung des Zweitrates steht noch aus.<sup>19</sup>

19 nicht erfüllte Motionen sind abgeschlossen worden. In 17 Fällen haben beide Räte übereinstimmend der Abschreibung zugestimmt.<sup>20</sup> In einem Fall wollte der Nationalrat die Motion aufrechterhalten; der Ständerat setzte sich aber mit seinem zweiten Beschluss für Abschreibung durch.<sup>21</sup>

Das Geschäft 12.012 (Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung. Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 05.3232) ist der bisher einzige Fall, in welchem die Abschreibung abgelehnt wurde und der Bundesrat in der Folge innert einem Jahr eine Vorlage zur Umsetzung der Motion unterbreitete, worauf die Motion im wiederholten Anlauf als erfüllt abgeschlossen werden konnte. Weil die zu

<sup>18</sup> Mit einem Bericht wurden zwei Abschreibungsanträge gestellt (11.013); Hier nur einmal gezählt.

<sup>19</sup> 14.054 Obligatorische Erdbebenversicherung. Abschreibung der Motion 11.3511; 17.056 Berücksichtigung von allgemeinen Abzügen und Sozialabzügen bei im Ausland beschränkt steuerpflichtigen Personen. Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 14.3299; 18.037 Rechtslücke in der Unfallversicherung schliessen. Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 11.3811 (Darbellay).

<sup>20</sup> 11.011, 11.012, 11.013, 12.011, 12.045, 12.102, 12.060, 13.021, 13.028, 13.055, 13.061, 16.069, 16.070, 17.050, 17.067, 17.074, 18.038.

<sup>21</sup> 18.032 Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren. Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 15.3494 (FK-SR).

erfüllende Motion vor dem Inkrafttreten der Änderung von Artikel 122 Absätze 2–6 ParlG von beiden Räten angenommen worden war, galt zwar für sie das neue Recht noch nicht. Trotzdem beantragte der Bundesrat nach neuem Recht mit separatem Bericht vom 9. Dezember 2011 die Abschreibung. Nachdem der Nationalrat am 1. Juni 2012 die Abschreibung abgelehnt hatte (es genügte nach altem Recht der Beschluss eines Rates), unterbreitete der Bundesrat am 8. Mai 2013 die verlangte Vorlage (13.036 Grundversorgung. Allgemeine Verfassungsbestimmung; BBl 2013 3407). In dieser Botschaft fehlte zum bisher ersten und einzigen Mal der übliche Satz, dass der Bundesrat die Annahme des Entwurfs beantragt. Die Vorlage scheiterte dann allerdings im Parlament: Nachdem der Ständerat sie mit knapper Mehrheit angenommen hatte, trat der Nationalrat nicht darauf ein und setzte sich in der Differenzbereinigung mit dem zweiten und definitiven Nichteintreten durch.

Zwar «macht eine Schwalbe noch keinen Sommer» - im vorliegenden Fall könnte man beifügen: erst recht nicht, wenn sie nicht flugfähig ist. Aber die Praxis des Bundesrates zur Umsetzung der neuen Regelung besteht nicht nur aus diesem bisher einzigen Fall der Unterbreitung einer Vorlage gegen seinen eigenen Willen, sondern auch aus einer ganzen Reihe von Berichten, die das Parlament davon überzeugen konnten, dass veränderte Umstände oder eine vertiefte Prüfung der Problematik die Abschreibung eines nicht erfüllten Auftrages rechtfertigen. Es darf also durchaus eine positive Bilanz gezogen werden: Die gesetzlichen Regelungen werden respektiert und angenommene Motionen werden wieder vermehrt ernst genommen, nachdem sie lange Zeit von Regierung und Parlament vernachlässigt worden sind. ●





# Umgang mit angenommenen Motionen im Kanton Bern

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

## 1. Ausgangslage

Im Kanton Bern kam es zuweilen vor, dass der Grosse Rat Motionen überwies, die der Regierungsrat allerdings nicht erfüllte und im Rat auch nicht mehr speziell thematisierte. Der Grosse Rat kann in einem solchen Fall mit einer parlamentarischen Initiative reagieren und das Zepter selbst in die Hand nehmen. Das Verfahren einer parlamentarischen Initiative sollte aber immer erst gewählt werden, wenn andere Wege nicht zweckmässig sind. Auch ist dieses Verfahren für alle Beteiligten herausfordernd und aufwändig – im Besonderen für kantonale Milizparlamente mit vergleichsweise bescheidenen Ressourcen.

Zum Umgang mit angenommenen Motionen konnten sich Regierungsrat und Grosse Rat im Kanton Bern 2017 auf ein alternatives Verfahren einigen für den Fall, dass der Regierungsrat ausnahmsweise eine Motion nicht erfüllen möchte. Dieses Verfahren kann dahingehend wirken, dass nicht gleich mit einer parlamentarischen Initiative reagiert wird. Der vorliegende Beitrag stellt dieses Verfahren vor, erläutert aber vorab noch das Motionsrecht im Kanton Bern.

## 2. Motionsrecht im Kanton Bern

Im Kanton Bern ist nicht nur das Motionsrecht als solches, sondern auch die *Rechtswirkung einer Motion verfassungsrechtlich abgesichert*. So legt die Verfassung nicht nur fest, dass der Grosse Rat dem Regie-

rungsrat Aufträge erteilen kann und es dem Regierungsrat obliegt, Beschlüsse des Grossen Rates zu vollziehen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 KV, Art. 90 Bst. d KV). Sondern die Verfassung äussert sich auch noch zur Wirkung solcher Aufträge: Wenn der Regierungsrat nicht abschliessend über eine Materie entscheiden kann, wie das insbesondere bei *Verfassungs- und Gesetzesänderungen* der Fall ist – weil im Zuständigkeitsbereich von Volk oder Parlament liegend – haben entsprechende Motionen *verbindlichen Weisungscharakter*. Wenn der Regierungsrat hingegen abschliessend entscheiden kann, kommt Motionen bloss Richtliniencharakter zu (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 KV).<sup>1</sup> Die Verfassung legt damit auch fest, dass einer Motion je nach betroffener Sachzuständigkeit unterschiedliche Wirkung zukommt.<sup>2</sup> Diese Vorgaben finden ihre Entsprechung im Grossratsgesetz (vgl. Art. 63 Abs. 2 und 3 GRG).

<sup>1</sup> Daran ändert nichts, dass in Artikel 80 KV nicht wörtlich festgehalten ist, dass Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates Weisungscharakter haben und verbindlich sind, sondern einzig ausdrücklich erwähnt wird, dass Aufträge im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates Richtliniencharakter haben. Dies ist gemäss Verfassungsgeber darauf zurückzuführen, dass sich die Verbindlichkeit von Motionen im Zuständigkeitsbereich von Volk oder Parlament bereits aus dem Begriff «Auftrag» selbst ergebe und sich zudem direkt aus Satz 2 von Artikel 80 Absatz 1 KV schliessen lasse (vgl. Urs Bolz, Kommentar KV-BE, in: Walter Kälin/Urs Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Ziff. 2c zu Art. 80 KV m.w.H.).

<sup>2</sup> «Eine Motion im Zuständigkeitsbereich des Volkes oder des Grossen Rates hat verbindlichen Weisungscharakter. Demgegenüber hat eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates bloss die Wirkung einer Richtlinie» (Urs Bolz, a.a.O., Ziff. 2a zu Art. 80 KV).

Der Verfassungsgeber verstand im Übrigen unter «Weisung» und «Richtlinie» Folgendes:

- «Weisungen sind in allen wesentlichen Teilen verbindlich; sie beschränken die Verantwortung der Regierung auf den Vollzug und auf die Interessenwahrung bei veränderten oder nicht berücksichtigten Umständen.
- Richtlinien weisen demgegenüber bloss die Richtung. Sie sind nicht unabänderlich, schaffen aber eine Begründungspflicht für Abweichungen; sie beschränken die Entscheidungsverantwortung der Regierung nicht.»<sup>3</sup>

Damit bleiben Motionen mit Weisungscharakter auch bei veränderten Rahmenbedingungen für die Regierung *bindend*. Der Regierungsrat darf aber wesentlichen Umständen Rechnung tragen und selbstverständlich eine eigene Würdigung aller Umstände vornehmen. Er kann dem Grossen Rat insbesondere beantragen, auf einen grossrätlichen Auftrag zurückzukommen (Art. 83 Abs. 1 KV).<sup>4</sup>

### 3. Hintergründe zum Motionsrecht

Motionen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates waren im Kanton Bern vor der Verfassungsrevision von 1995 nicht möglich. Wollte der Grosse Rat damals Massnahmen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates verlangen, musste dies in Postulatsform

erfolgen, und es konnte deshalb nur beantragt werden *zu prüfen*, ob eine Massnahme zu treffen sowie dass darüber Bericht zu erstatten sei. Vom neuen, weiten Anwendungsbereich der Motion erhoffte sich der Verfassungsgeber u.a., dass Auseinandersetzungen zur Frage der Zulässigkeit von Motionen nicht mehr vorkämen.<sup>5</sup> Ursprünglich war in einem Verfassungsentwurf sogar noch eine *Verordnungsmotion mit Weisungscharakter* vorgesehen, erst noch nebst dem *Verordnungsveto*. Dies, weil geplant war, auf das Dekret als Erlassform des Grossen Rates (Verordnungen des Grossen Rates) möglichst zu verzichten – zwecks Vereinfachung der Rechtsordnung sowie Flexibilisierung und Beschleunigung des Rechtsetzungsprozesses. Die Verfassungskommission war sich dabei bewusst, dass ein Verzicht auf das Dekret einen Machtverlust für das Parlament bzw. einen Machtgewinn für die Regierung darstellen könnte und jedenfalls den Handlungsspielraum des Regierungsrates auf Verordnungsstufe vergrössern würde. Um die Aufwertung der Verordnungskompetenzen des Regierungsrates zu kompensieren und den Verzicht auf das Dekret in der politischen Diskussion zu begünstigen, sollte deshalb dem Grossen Rat einerseits ein Einspracherecht gegen regierungsrätliche Verordnungen eingeräumt werden (*Verordnungsveto*). Andererseits sollten neu Verordnungsmotionen mit verbindlichem Weisungscharakter zugelassen werden. Während Motionen mit der neuen Verfassung zwar neu auch im Bereich der Zuständigkeiten des Regierungsrates möglich wurden (allerdings wie gezeigt «nur» mit Richtliniencharakter), wurde das *Verordnungsveto* im Laufe der Verfassungsarbeiten schon relativ früh aufgegeben.<sup>6</sup> Zudem

<sup>3</sup> Vgl. BOLZ, a.a.O., Ziff. 2b zu Art. 80 KV m.w.H.

<sup>4</sup> Vgl. zum Ganzen auch KURT NUSPLIGER: «(Weisungen) beschränken die Verantwortung der Exekutive auf den Vollzug. In beschränktem Rahmen kann veränderten oder nicht berücksichtigten Umständen Rechnung getragen werden. Bei erheblich veränderten Verhältnissen kann der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragen, er solle auf einen Auftrag zurückkommen» (KURT NUSPLIGER, Regierung und Parlament, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 149 ff., insb. Ziff. 5, S. 156).

<sup>5</sup> Vgl. BOLZ, a.a.O., Ziff. 1 zu Artikel 80 KV sowie Vortrag vom 18.3.1988 der Kommission Parlamentsreform betreffend Grossratsgesetz, S. 23 (Tagblatt 1988, Beilage 25) und Artikel 54 GRG-1988.

<sup>6</sup> Das *Verordnungsveto* wurde von der Verfassungskommission gar nicht mehr in den Verfas-

wurde weiterhin am *Dekret* festgehalten (vgl. Art. 74 Abs. 1 Satz 1 KV).

#### 4. Beispiele angenommener Motionen<sup>7</sup>

##### a) «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien als wirksames Mittel gegen Familienarmut» (Motion 219-2008)

Die Motion forderte den Regierungsrat 2008 auf, eine gesetzliche Grundlage für Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien zu schaffen und sie wurde vom Grossen Rat angenommen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion begann daraufhin, ein Modell für Familienergänzungsleistungen auszuarbeiten. Der Regierungsrat entschied 2009 aber, aus

sungsentwurf vom April 1991 aufgenommen; der Verzicht erfolgte auf Antrag der Justizdirektion. Ausschlaggebend war u.a., dass die Verfassungskommission zur Überzeugung gelangte, die Ziele des Verordnungsvetos (Kontrolle/Korrektur regierungsrätlicher Verordnungen) könnten auch mit einer Verordnungsmotion mit verbindlichem Weisungscharakter erreicht werden, und zwar besser, weil Probleme mit einer Verordnung häufig nicht schon bei deren Erlass erkennbar seien (vgl. Protokolle der Verfassungskommission 1989 – 1992, S. 829 ff.). Die *Verordnungsmotion mit Weisungscharakter* wurde demgegenüber vom Grossen Rat 1992 erst in zweiter Lesung fallen gelassen und zwar zu Gunsten eines sachlich umfassenden (nicht auf Erlasse begrenzten), hinsichtlich der Wirkung im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates aber beschränkten Motionsrechts (vgl. zum Ganzen: Zwischenbericht der Verfassungskommission vom 19.4.1990, S. 68 f., Protokolle der Verfassungskommission, S. 829 ff., Vernehmlassungsbericht II vom 27.9.1991 zum Kommissionsentwurf vom 9.4.1991; Vernehmlassung des Regierungsrates vom 4.9.1991, S. 2, 12, Vortrag der Verfassungskommission vom 31.1.1992 an den Grossen Rat, S. 104 f. und 110, Bericht der Verfassungskommission an den Grossen Rat vom 17.9.1992 betr. Anträge für die zweite Lesung der Totalrevision der Staatsverfassung [Tagblatt 1992, Beilage 59, Erläuterungen zu Art. 81 KV, S. 11], Bolz, a.a.O., Kommentar zu Art. 74 Abs. 1 KV, Ziff. 3b sowie zu Art. 88 Abs. 2, Ziff. 7).

<sup>7</sup> Kurz zur Erinnerung: Nimmt der Grosse Rat eine Motion an, handelt es sich um einen *Auftrag des Grossen Rates* an den Regierungsrat (und nicht mehr bloss um ein Anliegen des/der Motionärs/in [Art. 80 Abs. 1 KV]).

finanzpolitischen Gründen auf die Umsetzung der Motion zu verzichten, wogegen sich der Grosse Rat im Rahmen der Budgetdebatte wehrte und sich erneut für die Einführung solcher Ergänzungsleistungen aussprach. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion nahm die Arbeiten wieder auf, der Regierungsrat beschloss aber erneut, aus finanzpolitischen Gründen auf die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage zu verzichten. Der Motionär reagierte darauf 2012 mit einer *parlamentarischen Initiative*, welche vom Grossen Rat vorläufig unterstützt und in deren Rahmen dann auch eine Gesetzesvorlage an den Rat verabschiedet wurde. Allerdings beantragte daraufhin die mit den Arbeiten betraute Kommission dem Grossen Rat 2014 Nichteintreten, da Familienergänzungsleistungen zwar einen wichtigen Beitrag zur Reduktion der Armut von Familien leisten würden, sie aber aus finanzpolitischen Überlegungen im Moment nicht eingeführt werden sollten. Der Rat folgte diesem Antrag und trat auf die Vorlage nicht ein.<sup>8</sup>

##### b) «Kanton Bern – Schluss mit Überzeit, Gleitzeit und Ferien à Discrétion» (Motion 258-2009)/ «Neue Personalgesetzgebung für den Kanton Bern» (Motion 287-200)

Die beiden Motionen forderten den Regierungsrat auf, dem Grossen Rat zwecks Einführung von Vertrauensarbeitszeit fürs oberste Kantonskader eine Revision des Personalgesetzes vorzulegen. Die Vorstösse wurden vom Grossen Rat 2011 angenommen und der Regierungsrat arbeitete eine Vorlage aus. Diese sah aber nicht nur die geforderte Vertrauensarbeitszeit vor, sondern auch eine Erhöhung der Löhne der Regierungsmitglie-

<sup>8</sup> Vgl. zum Ganzen Parlamentarische Initiative 147-2012, Vortrag der Kommission «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien» (FamEL) vom 20.3.2014, S. 5 sowie Beschluss Grosse Rat vom 11.6.2014 zum FamELG.

der. Nachdem vor allem Letzteres in einer konferenziellen Anhörung auf starke Kritik stiess, entschied sich der Regierungsrat, die Vorlage aus finanzpolitischen Gründen «zurückzuziehen».<sup>9</sup> Nach längerem *Hin und Her zwischen Regierung und Parlament*,<sup>10</sup> insbesondere auch, weil die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission des Grossen Rates weiterhin verlangten, dass dem Auftrag des Grossen Rates entsprochen würde, *unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat schliesslich 2018 die verlangte Gesetzesänderung*, welche nun am 1. Januar 2020 in Kraft treten wird.<sup>11</sup>

**c) «Untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet anerkennen» (Motion 026-2015)**

Die Motion forderte den Regierungsrat auf, eine Änderung des Handels- und Gewerbegesetzes (HGG) vorzulegen mit der Möglichkeit für die Läden der unteren Altstadt von Bern, längere Öffnungszeiten vorzusehen. Der Grosse Rat nahm diesen Vorstoss 2015 an, und der Regierungsrat erarbeitete eine Vorlage und gab diese in die Vernehmlassung. In der Folge informierte der Regierungsrat 2017 allerdings, auf die Schaffung solcher gesetzlicher Grundlagen «zu verzichten», da die Vorlage in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt worden sei.<sup>12</sup> Dieses Vorgehen stiess insbesondere beim Motionär auf *Unverständnis*, er kritisierte

u.a., mit einem solchen Vorgehen mache der Regierungsrat das Instrument der Motion überflüssig.<sup>13</sup> Im Rahmen einer anderweitigen HGG-Änderung erwähnte der Regierungsrat 2018 im Vortrag dann die vorliegende Motion doch noch und, dass der entsprechende Auftrag mit der seinerzeitigen Vernehmlassungsvorlage umgesetzt worden sei...<sup>14</sup> Der Regierungsrat schlug folglich zu den Ladenöffnungszeiten keine Gesetzesänderung vor. Sie wurde dem Grossen Rat dann aber in anderem Rahmen durch die vorbereitende Kommission unterbreitet und vom *Grosse Rat angenommen*; die Neuerung trat am 1. Januar 2019 in Kraft.<sup>15</sup>

**d) «Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Zentrale Ausnüchterungsstelle im Kanton Bern» (zu Motionen 076-2010 und 104-2010)**

2010 nahm der Grosse Rat verschiedene Punkte der beiden oberwähnten Motionen an, in der Hauptsache einen Auftrag an den Regierungsrat, eine Zentrale Ausnüchterungsstelle in Betrieb zu nehmen. Auf Grund verschiedener Abklärungen gelangte der Regierungsrat zum Schluss, dass die Schaffung von Ausnüchterungsstellen mit beträchtlichen Kosten sowie mit gesundheitlichen und rechtlichen Risiken verbunden wäre, weshalb darauf zu verzichten sei. Der Regierungsrat informierte den Grossen Rat 2017 mit einem *besonderen Bericht* im Detail darüber und beantragte dem Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen

<sup>9</sup> Vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 15.8.2018 zum Personalgesetz, Ziff. 2.1., S. 2 sowie Medienmitteilung des Regierungsrates vom 18.1.2012.

<sup>10</sup> Unter anderem mit Information des Regierungsrates im Geschäftsbericht 2015 unter dem Titel «Motionen, deren Fristerstreckung abgelaufen ist», wonach die Personalgesetzänderung infolge Rückzugs der Vorlage durch den Regierungsrat nicht habe realisiert werden können... sowie dass der Regierungsrat nach erneuter Überprüfung beschlossen habe, die Arbeiten zur Einführung einer Vertrauensarbeitszeit abzubrechen (vgl. Geschäftsbericht des Kantons Bern 2015, Band 4, S. 76).

<sup>11</sup> Vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 15.8.2018 zum Personalgesetz, Ziff. 2.1., S. 2.

<sup>12</sup> Vgl. Medienmitteilung des Regierungsrates vom 23.3.2017.

<sup>13</sup> Vgl. Berichterstattung im «Bund» vom 24.3.2017, S. 22: «Projekt Sonntagsverkauf in der unteren Altstadt abgeblasen».

<sup>14</sup> Vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 7.2.2018 zum Gesetz über Handel und Gewerbe, Ziff. 1, S. 1.

<sup>15</sup> Aus gesetzgeberischer Sicht interessant ist weiter, dass im HGG auch noch festgelegt wurde, dass der Regierungsrat die Erfahrungen mit dieser Bestimmung zu evaluieren und dem Grossen Rat dann zusammen mit dem Evaluationsbericht Antrag zu stellen habe, entweder auf unbefristete Weitergeltung oder auf Aufhebung der Bestimmung.

und die beiden Motionen abzuschreiben.<sup>16</sup> Obwohl sich ein Motionär gegen die Abschreibung wehrte, beschloss der Grosse Rat mit grossem Mehr *Abschreibung* der beiden Vorstösse.

e) **«Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Nennung von Nationalitäten von Straftäterinnen und Straftätern im Kanton Bern» (zu Motion 051-2016)**

Der Grosse Rat überwies 2016 eine Motion, die den Regierungsrat beauftragte, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit bei Medienorientierungen über Straftaten unter den Angaben zu den Tatverdächtigen und Opfern neben dem Alter auch die Nationalität genannt und damit einer Empfehlung der KKJPD gefolgt würde. Die mit den Umsetzungsarbeiten betraute Polizei- und Militärdirektion gab ein Rechtsgutachten in Auftrag, um abzuklären, ob der Grosse Rat überhaupt befugt sei, zur Informationspraxis der Staatsanwaltschaft und der Polizei zu legiferieren. Das Gutachten kam zum Schluss, dass die Motion aus rechtlichen Gründen nicht erfüllbar sei. Der Regierungsrat informierte den Grossen Rat 2018 darüber mit *besonderem Bericht* und beantragte dem Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und die Motion abzuschreiben.<sup>17</sup> Ein Antrag auf Nicht-Abschreibung des Vorstosses wurde vor Beschlussfassung zurückgezogen und die *Abschreibung* vom Rat gutgeheissen. Allerdings nahm der Grosse Rat zum Bericht eine *Planungserklärung* an, wonach die Empfehlungen der KKPKS hinsichtlich Nennung der Nationalitäten in Medienorientierungen wo immer möglich auch im Kanton Bern zu befolgen sei. Planungserklärungen sind für den Re-

gierungsrat politisch verbindlich. Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen (Art. 53 GRG).

**5. Verfahren mit besonderer Berichterstattung bei angenommenen Motionen<sup>18</sup>**

Wie bereits erwähnt, kann der Regierungsrat, möchte er eine Motion nicht erfüllen, dem Grossen Rat beantragen, auf den entsprechenden grossrätlichen Auftrag zurückzukommen (Art. 83 Abs. 1 KV). Das kann etwa bei Motionen zu Gesetzesänderungen mittels eines Nichteintretensantrags zu einer ausgearbeiteten Vorlage erfolgen, welche im Vortrag insbesondere auch die Überlegungen des Regierungsrates zum Nichteintreten aufführt.

Regierungsrat und Grosser Rat einigten sich 2017 aber noch auf eine andere Möglichkeit, indem der Regierungsrat *ausnahmsweise*, bei Vorliegen *wichtiger Gründe*, mittels *gesondertem Bericht an den Grossen Rat*<sup>19</sup> die Gründe für das Rückkommen auf

<sup>18</sup> Andere Aspekte zum Umgang mit Motionen des Grossen Rates könnten auch noch erwähnt werden, würden aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Nur kurz sei beispielsweise erwähnt, dass vom Grossen Rat angenommene Vorstösse dem Vorstossantrag entsprechend zu verstehen und umzusetzen sind (Art. 80 Abs. 1 und Art. 90 Bst. d KV, Art. 72 Abs. 1 und 78 GO). Allfällige anderslautende Hinweise in den Vorstossantworten der Regierung sind für den Grossen Rat nicht weiter von Belang bzw. entsprechen nicht dem Auftrag des Grossen Rates. Möchte der Regierungsrat eine Vorstossforderung inhaltlich ganz oder teilweise ablehnen, ist entsprechender Antrag zu stellen. Insbesondere kann in einem solchen Fall nicht Annahme beantragt, gleichzeitig aber in der Vorstossantwort «nur» einschränkende Umsetzung angekündigt werden etc. (vgl. dazu M 118/2015).

<sup>19</sup> Ähnlich im Bund (vgl. Art. 122 Abs. 3 ParlG-Bund). Im Kanton Zürich hat der Regierungsrat bei einer überwiesenen Motion dem Kantonsrat auch eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Allerdings kann der Regierungsrat via Geschäftsbericht begründeten Antrag auf Abschreibung stellen. Lehnt der Kantonsrat diesen Antrag ab, bleibt der Regierungsrat zur Unterbreitung der Vorlage verpflichtet und steht dem Regierungsrat noch eine Behand-

<sup>16</sup> Vgl. Bericht des Regierungsrates vom 23.8.2017 betreffend Zentrale Ausnüchterungsstelle im Kanton Bern.

<sup>17</sup> Vgl. Bericht des Regierungsrates vom 5.12.2018 betreffend Nennung von Nationalitäten von Straftäterinnen und Straftätern im Kanton Bern.

den ursprünglichen Auftrag des Grossen Rates darlegt und dem Grossen Rat im Bericht gleichzeitig Abschreibung der Motion beantragt.<sup>20</sup> Diese Möglichkeit hat einerseits für den Regierungsrat den Vorteil, dem Grossen Rat keine ausgearbeitete Vorlage mit Vortrag unterbreiten zu müssen, wenn der Regierungsrat den Auftrag gar nicht als sinnvoll erachtet; es müssen dann auch nicht die üblichen, auch zeitlich aufwändigen Verfahrensschritte wie insbesondere das Vernehmlassungsverfahren durchlaufen werden. Andererseits sichert der «Berichts-Weg» dem Grossen Rat nicht nur, dass er am Auftrag auch festhalten kann, sollte er von der Haltung der Regierung nicht überzeugt sein, sondern vor allem, dass zum Thema in jedem Fall *nochmals eine Diskussion im Rat* erfolgt. Der «Berichts-Weg» verhindert damit im Besonderen, dass eine Abschreibung eines angenommenen Vorstosses nicht nur im Rahmen der jährlichen Gesamt-Berichterstattung zum Stand der Umsetzung überwiesener Vorstösse erfolgt, mit dem Risiko, dass der Rat dann der grossen Menge an Vorstössen wegen möglicherweise gar nicht realisierte, dass auch ein nicht erfüllter Auftrag abgeschrieben werden soll und er darüber ohne Diskussion beschliessen würde.

## 6. Schlussbemerkungen

Mit dem «Berichts-Weg» steht dem Regierungsrat eine alternative Möglichkeit für ein Rückkommen auf einen ihm vom Gros-

sen Rat erteilten Auftrag offen. Dieser Weg wurde in der Praxis bereits beschritten, sodass der Grosse Rat nochmals fundiert darüber beraten konnte, seinen Auftrag aufrecht erhalten zu wollen oder davon Abstand zu nehmen.

Vom «Berichts-Weg» soll nach dem Willen des Grossen Rates allerdings nur ausnahmsweise, bei Vorliegen wichtiger Gründe, Gebrauch gemacht werden können. Als Regel gilt weiterhin, dass vom Grossen Rat angenommene Motionen im Zuständigkeitsbereich des Volkes oder des Grossen Rates als Auftrag des Grossen Rates vom Regierungsrat zu erfüllen sind.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass einerseits der Regierungsrat dem Grossen Rat zwar stets Rückkommen auf einen grossrätlichen Auftrag beantragen kann. Andererseits ist der Grosse Rat aber immer auch frei, ein Anliegen mittels parlamentarischer Initiative aufzugreifen. ●

---

lungsfrist von sechs Monaten zu. Hält der Regierungsrat diese Frist nicht ein, legt das zürcherische Recht fest, dass eine Überweisung des Geschäfts an eine Kommission zur Berichterstattung bzw. Antragstellung an den Rat erfolgt, welche dann die notwendigen Arbeiten ersatzweise vornimmt (vgl. § 14 – 19 Kantonsratsgesetz vom 5.4.1981 [LS 171.1] bzw. § 43 – 47 des neuen Kantonsratsgesetzes vom 25.3.2019).

<sup>20</sup> Vgl. Richtlinie für die Arbeit im Grossen Rat vom 20.8.2018 (Rili-GR), S. 79 mit Hinweis auf entsprechende Schriftenwechsel zwischen dem Büro des Grossen Rates und dem Regierungsrat.





# Suivi des interventions parlementaires

---

Claude Bumann, chef du Service parlementaire du canton du Valais

---

## 1. Nous avons déjà fait un bout de chemin sur la voie de l'avenir numérique

Cela fait déjà dix ans que le Bureau du Grand Conseil du canton du Valais s'est attaqué à la numérisation des affaires parlementaires avec le projet « Parlement sans papier ». Les sous-projets suivants ont été mis en œuvre par étapes progressives, toujours approuvées préalablement par le plénum :

### 1.1 Abandon complet de l'envoi des documents papier (qui représentaient 33 kg par député au Grand Conseil en 2009)

Les documents de session sont transmis par voie électronique presque sans exception. En outre, ils peuvent être consultés dans le plan de session dynamique sur internet et téléchargés en format PDF ou comme fichiers ZIP. En principe, les documents des commissions ne sont également plus envoyés par la Poste. Le procès-verbal du Grand Conseil n'est imprimé qu'à 30 exemplaires pour la bibliothèque et les archives, alors qu'auparavant 300 exemplaires étaient publiés. Sur les 260 membres du Grand Conseil (130 députés et 130 suppléants), un seul insiste, encore et toujours, pour recevoir les documents en format papier et renonce, dès lors, à l'indemnité informatique annuelle de 600 francs.

### 1.2 Mise en place d'un bureau virtuel pour les députés

Chaque membre du Parlement dispose d'un espace de travail en ligne protégé par un mot de passe, qui, outre la possibilité

d'archivage, offre les outils suivants (cf. tutoriels à l'adresse <https://parlement.vs.ch/sites/parlement/FR/1/espace>) :

#### 1.2.1 Dépôt d'une intervention parlementaire sous forme électronique

Depuis 2013, le Service parlementaire n'accepte plus d'intervention parlementaire en format papier. Les membres du Parlement doivent obligatoirement utiliser le formulaire électronique.

#### 1.2.2 Dépôt de propositions d'amendements d'actes normatifs

Au Grand Conseil valaisan, les propositions d'amendements d'actes normatifs ne peuvent pas être déposées en cours de débat, mais uniquement jusqu'à la fin de l'entrée en matière qui a lieu deux ou trois jours avant la lecture. Pour ce faire, les parlementaires sont aussi obligés de procéder par voie numérique.

#### 1.2.3 Dépôt d'amendements budgétaires

La procédure est similaire à celle des amendements d'actes normatifs. Dans les deux cas, le système génère un tableau récapitulatif et systématique qui met visuellement en exergue les modifications.

## 1.3 Automatisation de la tenue du procès-verbal et des archives audiovisuelles

Les débats du Grand Conseil ne sont plus transcrits sur une bande magnétique, comme cela se faisait auparavant, mais le procès-verbal est établi automatiquement. Le système de reconnaissance vocale propose lui-même la ponctuation et les majuscules/minuscules. Le procès-verbal établi automatiquement est disponible quelques minutes après la fin de la session de quatre heures et il est aussitôt possible

de procéder à des recherches par mots-clés. En outre, la session est indexée sur internet en format audiovisuel, ce qui permet de faire une recherche par mots-clés (cf. <https://vs.recapp.ch/viewer/#/>).

#### **1.4 Saisie des données personnelles des candidat-e-s au Grand Conseil**

Tous les candidat-e-s qui se présentent à l'élection au Grand Conseil s'enregistrent avec un formulaire électronique. Cela permet aux partis de constituer et de déposer leurs listes. Les services impliqués dans la procédure électorale peuvent ensuite corriger automatiquement les listes, ordonner les publications nécessaires, l'impression et l'envoi des bulletins de vote, ainsi que déterminer et publier les résultats électoraux. Les données personnelles des candidat-e-s facilitent en outre la détection d'éventuelles incompatibilités et permettent au Service parlementaire d'entrer en contact avec les parlementaires élus immédiatement après la publication officielle des résultats des élections (félicitations, invitation aux premières séances des organes et à la session constitutive, etc.).

#### **1.5 Live-ticker**

Les informations sur ce qui se passe dans la salle du Grand Conseil sont de plus en plus souvent données par les parlementaires, via les réseaux sociaux. Cette tendance requiert que le Service parlementaire informe plus rapidement. L'ancien procès-verbal décisionnel a donc été remplacé par un suivi en temps réel (Live ticker) qui publie rapidement sur internet les décisions ainsi que les résultats des votes et des élections.

## **2. Le problème : le suivi des interventions parlementaires**

### **2.1 Problématique**

Le Parlement valaisan dispose des types d'interventions suivants :

- L'initiative parlementaire est transmise directement après son dépôt à une commission, qui la gère ensuite de manière transparente.
- La motion (proposition qui oblige à présenter un acte normatif) est développée dans les six mois devant le Parlement et, dans la mesure où elle n'a pas déjà été rejetée à ce moment, elle est traitée en assemblée après six mois supplémentaires au maximum avec la réponse du gouvernement. En cas d'acceptation, le gouvernement dispose de 18 mois pour réaliser la motion.
- Le postulat (demande d'étudier une question et de déposer un rapport) est soumis aux mêmes règles de procédure que la motion.
- L'interpellation (demande d'explication) reçoit une réponse du gouvernement au plus tard dans les six mois après son dépôt.
- La résolution (demande d'exprimer son opinion) est soumise à un vote au plus tard dans les six mois après son dépôt.
- La question écrite reçoit une réponse écrite du gouvernement dans les deux mois et n'est pas traitée devant le Parlement. Par contre, questions et réponses sont publiées sur le site internet.

Le Service parlementaire tient un tableau Excel de toutes les interventions et garantit que les interventions soient traitées en assemblée dans les délais réglementaires. Il s'agit toutefois seulement d'un document interne auquel les membres du Grand Conseil n'ont pas accès. Même l'auteur ne sait donc pas par quel service son intervention est traitée ni quand elle arrivera devant le Parlement. Pour les initiatives parlementaires, les interpellations, les résolutions et les questions écrites, le respect des délais peut toutefois être contrôlé par une commission, le Service parlementaire ou l'auteur. Pour les motions et les postulats qui ont été transmis au

gouvernement pour exécution, ce contrôle échappe complètement au Parlement. La Chancellerie d'Etat n'a pas non plus de vue d'ensemble en la matière. Jusqu'à présent, le gouvernement ne remplissait donc pas suffisamment bien son obligation d'informer sur l'exécution des interventions en suspens dans son rapport annuel.

Le Service parlementaire et la Chancellerie d'Etat ont reconnu depuis longtemps que le contrôle des motions et des postulats transmis pour exécution était insuffisant, mais jusqu'à présent ils n'ont pas pu aborder de manière déterminée le problème cela notamment pour des raisons financières. Toutefois, l'accumulation des interventions parlementaires au cours des deux dernières années a fait de ce problème de suivi une priorité.

## 2.2 Projet « Viaparl »

En 2018, le Service parlementaire a lancé le projet « Viaparl » en étroite collaboration avec la Chancellerie d'Etat afin de trouver une solution informatique pour aborder le problème. Dans un premier temps, le projet se limite aux motions et aux postulats. Les objectifs poursuivis sont les suivants :

1. La solution permet à tous les acteurs impliqués dans le processus de suivre une intervention parlementaire de son dépôt à son exécution, ainsi que de publier l'état d'une intervention en temps réel.
2. La solution permet de manière simple au Conseil d'Etat de remplir son obligation légale et de donner des informations dans son rapport annuel sur l'état des interventions qui restent à traiter et sur l'exécution des interventions parlementaires acceptées par le Grand Conseil.
3. La solution contribue à harmoniser la pratique jusqu'à présent variable des départements et des services en matière de traitement des interventions parlementaires.

4. La solution doit s'intégrer dans l'environnement informatique existant, en particulier dans le bureau virtuel du Grand Conseil et dans le système de gestion des documents OpenText, qui est utilisé par l'administration cantonale valaisanne.
5. La solution contient un système d'alarme qui avertit de l'expiration prochaine d'un délai et indique lorsqu'un délai n'a pas été respecté.
6. La solution permet de déterminer les coûts d'une intervention parlementaire et d'évaluer son utilité.
7. La solution permet de collecter des statistiques de toutes sortes.
8. La solution remplit autant que possible toutes les exigences des parties prenantes, qui sont les suivantes :
  - Membres du Grand Conseil
  - Collaborateurs du Service parlementaire
  - Membres du gouvernement et de leurs états-majors
  - Membres de la Chancellerie d'Etat et de l'administration cantonale
  - Traducteurs internes et externes
  - Archives cantonales
  - Représentants des médias
  - Population
  - Autres parlements

## 2.3 Définition du processus opérationnel

Les interventions parlementaires sont caractérisées par un processus de routine avec de nombreuses répétitions et un degré élevé de détermination. On pensait donc que la définition du processus opérationnel serait simple et rapide. Loin de là ! L'analyse des processus recouvrant les différents pouvoirs a requis beaucoup de temps. Ce qui relevait jusqu'à présent de la routine s'est révélé un enchevêtrement complexe de plus de 50 activités in-

dividuelles, du contrôle de la recevabilité à l'approbation d'exécution par le Parlement. Il a été surprenant de découvrir qu'une intervention ordinaire passe par douze instances.

#### 2.4 Un coup d'œil chez les voisins

Il n'est pas rare de vouloir réinventer la roue et de négliger des solutions toutes prêtes déjà proposées sur le marché. Afin d'éviter ce risque, le Service parlementaire a créé un sondage auquel 17 cantons ont répondu. Les résultats sont les suivants :

- 70% des cantons disposent d'un outil pour suivre les interventions parlementaires. Les autres cantons n'en ressentent pas le besoin, principalement parce que le nombre d'interventions est assez faible pour qu'on garde la vue d'ensemble.
- Le processus est couvert complètement dans sept cantons, partiellement dans cinq cantons.
- Cinq cantons gèrent les interventions avec le logiciel de gestion Axioma de l'entreprise CMI, deux cantons utilisent SharePoint de Microsoft, les autres cantons disposent d'une solution de gestion électronique des affaires *open source*.

Après analyse du sondage, on conclut qu'aucune des solutions choisies par les autres cantons ne remplit parfaitement les exigences de « Viaparl » et ne peut être reprise sans autre par le canton du Valais. Le projet « Viaparl » se poursuit donc.

#### 2.5 Organisation du projet

Un outil de suivi des interventions parlementaires présente a priori de nombreux avantages d'ordre formel, comme le respect des délais de réponse, la mise en place d'un fonctionnement par processus et donc davantage de fluidité et de structure dans les échanges entre les différents acteurs en présence. Ces avantages formels doivent toutefois être nuancés. Ils ne tiennent par exemple pas compte des

attentes et vœux parfois implicites des différents acteurs, aux prérogatives fort diverses. On pense notamment aux acteurs que sont les organes législatif et exécutif, dont les attentes vis-à-vis d'un outil de suivi des interventions parlementaires divergent et peuvent même s'avérer être conflictuelles. Il y aura certainement aussi d'autres discussions pour savoir si l'information doit être absolument transparente et ouverte au public ou si l'accès doit être restreint par moments et/ou en fonction des personnes. En ce sens, l'implémentation d'un pareil programme doit absolument prendre en considération l'ensemble des acteurs concernés (critères *bottom up*), qui en seront les futurs utilisateurs. Ignorer ces aspects d'ordre informel (*soft skills*) reviendrait à compromettre le projet, faute d'un ancrage suffisant ainsi que d'une vision commune et acceptée de tous. Le projet « Viaparl » est soumis aux règles de la méthode de gestion de projets « Hermes ». Sont impliqués dans l'organisation du projet le chef du Service parlementaire, en tant que représentant du mandant (Bureau du Grand Conseil), le Chancelier d'Etat, en tant que représentant du gouvernement et président de la Conférence des secrétaires généraux, un membre du Grand Conseil et un représentant du Service cantonal de l'informatique. La direction du projet est assumée par monsieur Jean-Christophe Crettenand, collaborateur de la Chancellerie d'Etat et responsable du système de controlling<sup>1</sup>.

#### 2.6 Choix de l'outil de gestion de processus métier (BPM)

Dans le canton du Valais, tout comme dans les autres cantons, le suivi des interventions parlementaires doit être effectué, à l'avenir, à l'aide d'un outil BPM. Le choix

---

<sup>1</sup> Monsieur Crettenand est coauteur du travail de diplôme « Projet valaisan d'informatisation du suivi des interventions parlementaires » à l'IDHEAP à Lausanne, printemps 2019.

d'utiliser un tel outil s'est rapidement présenté comme une évidence, du fait que les différents groupes d'acteurs contribuant aux processus sont clairement identifiables et que les différentes étapes au travers desquelles évoluent les interventions peuvent être décomposées en séquences logiques.

Dans le cadre d'un autre projet, le Service de l'informatique a récemment décidé d'utiliser la plateforme de gestion des processus « Camunda » pour la numérisation des processus opérationnels du canton du Valais. Il s'agit d'une solution légère et flexible qui est disponible dans une édition *open source* gratuite et accessible librement ainsi que dans une version payante pour les entreprises offrant une assistance étendue et des fonctionnalités élargies.

## 2.7 Etat de la situation

Le projet d'informatisation du suivi des interventions parlementaires a passé la phase de conception. Il a été approuvé formellement par le groupe de travail pour les questions informatiques composé de tous les coordinateurs informatiques de l'administration cantonale.

Actuellement (juillet 2019), l'évaluation des trois offres reçues est en cours. Le mandat devrait être attribué fin août et le projet pourrait être mis en œuvre d'ici à la fin de l'année, s'il n'y a pas de difficulté imprévue. Nous vous informerons alors de la réussite ou non du projet. ●



# Den parlamentarischen Vorstössen auf der Spur

Claude Bumann, Chef des Parlamentsdienstes des Kantons Wallis

## 1. Ein kleiner Teil der digitalen Zukunft liegt bereits hinter uns

Es sind mittlerweile bereits 10 Jahre her, dass sich das Büro des Grossen Rates des Kantons Wallis mit dem Projekt «Papierloses Parlament» an die Digitalisierung des Parlamentsbetriebs gewagt hat. In schritten und jeweils vom Plenum vorweg genehmigten Schritten wurden folgende Teilprojekte umgesetzt:

### 1.1 Umfassender Verzicht auf den Versand von Papier (2009 auf 33 kg pro Grossratsmitglied berechnet)

Die Sessionsunterlagen werden praktisch ausnahmslos auf elektronischem Weg zugestellt. Diese sind darüber hinaus im dynamischen Sessionsplan im Internet abrufbar oder können als pdf- bzw. ZIP-Datei heruntergeladen werden. Auch die Kommissionsunterlagen werden grundsätzlich nicht mehr per Post versandt. Das Protokoll des Grossen Rates wird nur noch in 30 Exemplaren für die Bibliotheken und Archive statt wie früher in 300 Exemplaren gedruckt. Von den 260 Mitgliedern des Grossen Rates (130 Abgeordnete und 130 Ersatzmitglieder, sog. Suppleanten) beharrt ein einziges auf dem Papier und verzichtet mithin auf die jährliche Informatikentschädigung von Fr. 600.–.

### 1.2 Einrichtung eines virtuellen Arbeitsplatzes für die Abgeordneten

Jedes Parlamentsmitglied verfügt über einen passwortgeschützten Arbeitsbereich

im Internet, welcher neben der Archivierungsmöglichkeit folgende Tools enthält (siehe Tutorials unter: <https://parlement.vs.ch/sites/parlement/DE/1/espace>):

#### 1.2.1 Einreichung eines parlamentarischen Vorstosses in elektronischer Form

Seit 2013 akzeptiert der Parlamentsdienst keine auf Papier eingereichten parlamentarischen Vorstösse mehr. Die Parlamentsmitglieder müssen zwingend das elektronische Formular verwenden.

#### 1.2.2 Einreichung von Abänderungsvorschlägen zu Rechtserlassen

Im Walliser Grossen Rat können Abänderungsvorschläge zu Rechtserlassen nicht in laufender Debatte, sondern nur bis zum Ende der Eintretensdebatte, die der Lesung 2–3 Tage vorangeht, hinterlegt werden. Auch dazu sind die Parlamentsmitglieder gezwungen, den digitalen Weg einzuschlagen.

#### 1.2.3 Einreichung von Abänderungsanträgen zum Budget

Der Prozess läuft ähnlich ab wie bei den Abänderungsvorschlägen zu Rechtserlassen und in beiden Fällen erzeugt das System eine zusammenfassende, systematisch geordnete Tabelle, welche die Abänderungen auch visuell hervorhebt.

### 1.3 Automatisierung des Protokollierungsprozesses und audiovisuelles Archiv

Die Grossratsdebatte wird nicht wie früher ab Tonband transkribiert, sondern automatisiert protokolliert, wobei das Spracherkennungssystem selbstständig Satzzeichen sowie Gross- und Kleinschreibung



vorschlägt. Wenige Minuten nach einer 4-stündigen Sitzung ist das automatisch erstellte Wortprotokoll bereit und die Sitzung kann nach Stichwörtern durchsucht werden. Darüber hinaus wird die Sitzung audiovisuell und indexiert im Internet abgelegt und erlaubt eine stichwortunterstützte Suche (siehe: <https://vs.recapp.ch/viewer/#/>).

### **1.4 Erfassung der persönlichen Daten der Grossratskandidatinnen und -kandidaten**

Sämtliche Kandidatinnen und Kandidaten, die sich zur Grossratswahl stellen, registrieren sich mithilfe eines elektronischen Formulars. Dieses erlaubt es den Parteien, ihre Listen zu erstellen und zu hinterlegen. Die im Wahlprozess involvierten Amtsstellen können in der Folge automatisiert die Listen bereinigen, die nötigen Publikationen und den Druck sowie den Versand der Wahlzettel veranlassen, die Wahlergebnisse ermitteln und publizieren. Die Angaben der Kandidatinnen und Kandidaten erleichtern darüber hinaus die Ordnung von möglichen Unvereinbarkeitsfällen und ermöglicht es dem Parlamentsdienst, unverzüglich nach der offiziellen Bekanntgabe der Wahlergebnisse, mit den gewählten Parlamentsmitgliedern in Korrespondenz zu treten (Gratulation, Einladung zu den ersten Sitzungen der Organe und zur konstituierenden Session, etc.).

### **1.5 Liveticker**

Die Berichterstattung aus dem Grossratsaal erfolgt zunehmend durch die Parlamentsmitglieder und zwar über die sozialen Medien. Diese Tendenz verlangt nach einer rascheren und wertneutralen Information des Parlamentsdienstes. Das frühere Beschlussprotokoll wurde deshalb durch einen Liveticker ersetzt, welcher die Beschlüsse sowie die Abstimmungs- und Wahlergebnisse zeitnah im Internet publiziert.

## **2. Die Crux bei der Nachverfolgung von parlamentarischen Vorstössen**

### **2.1 Problemstellung**

Das Walliser Parlament kennt folgende Vorstösse:

- Eine Parlamentarische Initiative wird unmittelbar nach Einreichung an eine Kommission überwiesen und von dieser transparent gesteuert.
- Eine Motion (verpflichtender Auftrag zur Ausarbeitung eines Rechtserlasses) kommt innert 6 Monaten zur Entwicklung vor das Parlament und wird – sofern sie nicht bereits in diesem Stadium abgelehnt wird – nach spätestens 6 weiteren Monaten mit der Antwort der Regierung im Rat behandelt. Bei Annahme hat die Regierung 18 Monate Zeit, die Motion zu verwirklichen.
- Ein Postulat (Gesuch um Prüfung einer Angelegenheit und Hinterlegung eines Berichts) untersteht den gleichen Verfahrensregeln wie die Motion.
- Eine Interpellation (Auskunftsgesuch) wird spätestens 6 Monate nach ihrer Hinterlegung von der Regierung beantwortet.
- Eine Resolution (Meinungsäusserung) kommt spätestens 6 Monate nach Einreichung zur Abstimmung.
- Eine Schriftliche Anfrage wird innert 2 Monaten von der Regierung schriftlich beantwortet und kommt nicht vor das Parlament. Die Fragen und die Antworten werden indessen im Internet publiziert.

Der Parlamentsdienst führt über sämtlich Vorstösse eine Excel-Tabelle und bietet Gewähr, dass die Vorstösse innerhalb der parlamentarischen Fristen im Rat zur Behandlung kommen. Es handelt sich jedoch nur um ein internes Dokument, auf welches die Grossratsmitglieder keinen Zugriff haben. Selbst der Urheber weiss deshalb nicht, von welcher Dienststelle sein Vorstoss

behandelt wird und wann er vor das Parlament gelangt. Bei Parlamentarischen Initiativen, Interpellationen, Resolutionen und Schriftlichen Anfragen kann die Einhaltung der Fristen aber immerhin durch eine Kommission, den Parlamentsdienst oder den Urheber kontrolliert werden. Bei den Motionen und Postulaten, welche der Regierung zum Vollzug überwiesen wurden, entgleitet diese Kontrolle dem Parlament vollständig. Auch die Staatskanzlei hat diesbezüglich keine Übersicht und mithin wusste die Regierung bisher der Pflicht, in ihrem jährlichen Geschäftsbericht über den Vollzug pender Vorstösse zu berichten, nur ungenügend nachzukommen.

Der Parlamentsdienst und die Staatskanzlei haben die ungenügende Erfüllungskontrolle in Bezug auf die zum Vollzug überwiesenen Motionen und Postulat seit längerem erkannt, konnten aber bisher das Problem aus finanziellen und weiteren Gründen nicht resolut angehen. Die sich in den letzten 2 Jahren angehäuften parlamentarischen Vorstösse haben das Problem der Erfüllungskontrolle nun aber auf die höchste Stufe gehievt.

## 2.2 Projekt «Viaparl»

Der Parlamentsdienst hat im Jahre 2018 in enger Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei das Projekt «Viaparl» ins Leben gerufen, um dem vorstehenden Problem mit einer Informatiklösung zu begegnen, wobei sich das Projekt vorderhand auf die Motionen und Postulate beschränkt. Folgende Ziele werden damit verfolgt:

1. Die Lösung erlaubt es allen im Prozess eingebundenen Akteuren, einen parlamentarischen Vorstoss von seiner Einreichung bis zu seinem Vollzug zu verfolgen und den Stand der Vorstösse in Echtzeit zu veröffentlichen.
  2. Die Lösung ermöglicht es dem Staatsrat auf einfache Weise, seiner gesetzlichen Pflicht nachzukommen und im jährlichen Geschäftsbericht über den Stand
- der noch zu behandelnden Vorstösse und über den Vollzug der vom Grossen Rat angenommenen parlamentarischen Vorstösse zu berichten.
  3. Die Lösung trägt dazu bei, die bis anhin uneinheitliche Praxis der Departemente und Dienststellen in Bezug auf die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen zu vereinheitlichen.
  4. Die Lösung fügt sich in die bestehende Informatikumgebung ein und verknüpft insbesondere den «virtuellen Arbeitsplatz» des Grossen Rates und das von der Walliser Kantonsverwaltung verwendete Dokumenten-Management-System «OpenText».
  5. Die Lösung enthält ein Alarmsystem, das den bevorstehenden Ablauf einer Frist ankündigt und eine nicht eingehaltene Frist offenlegt.
  6. Die Lösung erlaubt es, die Kosten eines parlamentarischen Vorstosses zu ermitteln und ihre Zweckmässigkeit zu beurteilen.
  7. Die Lösung erlaubt die Erhebung von Statistiken aller Art.
  8. Die Lösung erfüllt möglichst alle Anforderungen der Anspruchsgruppen. Es sind dies:
    - Mitglieder des Grossen Rates
    - Mitarbeiter des Parlamentsdienstes
    - Mitglieder der Regierung und deren Stabseinheiten
    - Mitarbeiter der Staatskanzlei und der Kantonsverwaltung
    - Interne und externe Übersetzer
    - Staatsarchiv
    - Medienvertreter
    - Bevölkerung
    - Andere Parlamente

## 2.3 Definition des Geschäftsprozesses

Beim parlamentarischen Vorstoss handelt es sich um einen Routineprozess

mit hoher Wiederholungshäufigkeit und hoher Determiniertheit. Den diesbezüglichen Geschäftsprozess zu definieren, müsste rasch und einfach zu bewerkstelligen sein, dachte man sich. Weit gefehlt! Die Analyse der gewaltenübergreifenden Abläufe war zeitintensiv und was bisher routinemässig erledigt wurde, entpuppte sich als ein komplexes Geflecht von über 50 Einzeltätigkeiten, ausgehend von der Zulässigkeitskontrolle bis zur finalen Vollzugsgenehmigung durch das Parlament. Überraschend war insbesondere auch die Erkenntnis, dass ein gewöhnlicher Vorstoss 12 Instanzen durchläuft.

## 2.4 Blick über den Gartenzaun

Nicht selten läuft man Gefahr, das Rad neu erfinden zu wollen und zu übersehen, dass auf dem Markt bereits fixfertige Lösungen angeboten werden. Um dieser Gefahr zu begegnen, hat der Parlamentsdienst unter den Kantonen eine Umfrage erstellt, welche – 17 Kantone haben geantwortet – zu folgenden Ergebnissen führte:

- 70% der Kantone verfügen über ein Tool zur Weiterverfolgung von parlamentarischen Vorstössen. Die übrigen Kantone empfinden kein Bedürfnis, mehrheitlich, weil die Zahl der Vorstösse gering und überblickbar ist.
- In 7 Kantonen wird der Werdegang vollständig abgedeckt, in 5 Kantonen nur phasenweise.
- 5 Kantone verwalten die Vorstösse über die von der Firma CMI angebotene Geschäftsverwaltungssoftware Axioma, 2 Kantone benutzen SharePoint von Microsoft, die übrigen Kantone verfügen über eine Open-Source-Gever-Lösung.

Die Analyse der Umfrage lässt den Schluss zu, dass keine der in anderen Kantonen gewählten Lösungen den Anforderungen von «Viaparl» vollkommen gerecht wird und vom Kanton Wallis ohne Weiteres übernommen werden kann. Das Projekt «Viaparl» wird mithin weiterverfolgt.

## 2.5 Projektorganisation

Ein Tool zur Nachverfolgung der parlamentarischen Vorstösse hat a priori zahlreiche formelle Vorteile, wie die Einhaltung der Antwortfristen, die Einführung einer prozessbasierten Arbeitsweise und folglich eine Straffung und Strukturierung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren. Diese formellen Vorteile gilt es allerdings zu nuancieren. Sie tragen beispielsweise den manchmal impliziten Erwartungen und Wünschen der verschiedenen Akteure mit sehr unterschiedlichen Prärogativen nicht Rechnung. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang insbesondere die Legislative und die Exekutive, die unterschiedliche, zuweilen gar gegensätzliche Erwartungen an ein Tool zur Nachverfolgung der parlamentarischen Vorstösse haben. Gegenstand von weiteren Diskussionen wird gewiss auch sein, ob die Information im Sinne absoluter Transparenz öffentlich zugänglich ist oder phasenweise und/oder personenbezogen beschränkt werden soll. In diesem Sinne muss ein solches Tool zwingend allen betroffenen Akteuren (Bottom-Up-Kriterien), welche die künftigen Benutzer sein werden, Rechnung tragen. Die Nichtbeachtung dieser informellen Aspekte (Soft Skills) könnte das ganze Projekt gefährden, da es an der nötigen Verankerung und einer gemeinsamen und von allen mitgetragenen Vision fehlen würde.

Das Projekt «Viaparl» untersteht den Regeln der Projektmanagementmethode «Hermes». In die Projektorganisation eingebunden sind der Chef des Parlamentsdienstes als Vertreter des auftraggebenden Büros des Grossen Rates, der Staatskanzler als Vertreter der Regierung und Präsident der Konferenz der Generalsekretäre, ein Mitglied des Grossen Rates und ein Vertreter der kantonalen Dienststelle für Informatik. Die Projektleitung untersteht Herrn Jean-Christophe Crettenand,

Mitarbeiter der Staatskanzlei und Verantwortlicher für die Controllingssysteme.<sup>1</sup>

berichten wir alsdann an dieser Stelle, ob dem Projekt der erwartete Erfolg beschrieben ist. ●

## 2.6 Wahl des Geschäftsprozessmanagement (GPM)-Tools

Wie in den übrigen Kantonen soll auch im Wallis die Nachverfolgung der parlamentarischen Vorstösse inskünftig mit Hilfe eines GPM-Tools bewerkstelligt werden. Die Verwendung eines GPM-Tools liegt auf der Hand, da sämtliche an den Prozessen beteiligten Akteure klar identifizierbar sind und die verschiedenen Etappen eines parlamentarischen Vorstosses in logische Sequenzen aufgeteilt werden können.

Die Dienststelle für Informatik hat kürzlich im Rahmen eines anderen Projekts entschieden, dass für die digitalisierten Geschäftsprozesse des Kantons Wallis die Prozess-Management-Plattform «Camunda» zu verwenden ist. Es handelt sich um eine leichtgewichtige, agile Lösung, welche in einer kostenlosen und frei verfügbaren Open-Source-Edition sowie einer kostenpflichtigen Enterprise-Version mit umfangreichem Support und erweiterter Funktionalität verfügbar ist.

## 2.7 Stand der Dinge

Das Projekt zur Informatisierung der Nachverfolgung der parlamentarischen Vorstösse hat die Konzeptionsphase hinter sich. Das Projekt wurde von der aus sämtlichen Informatikkoordinatoren der Kantonsverwaltung bestehenden Arbeitsgruppe für Informatikanfragen formell genehmigt.

Derzeit (Juli 2019) erfolgt die Evaluation der eingegangenen Offerten. Der Auftrag wird voraussichtlich Ende August 2019 vergeben und das Projekt könnte, wenn keine ungeahnten Schwierigkeiten auftreten, bis Ende Jahr umgesetzt sein. Gerne

---

<sup>1</sup> Herr Crettenand ist Miturheber der Diplomarbeit «Projet valaisan d'informatisation du suivi des interventions parlementaires» am Institut IDHEAP in Lausanne, Frühjahr 2019.



# Forum der Parlamentsdienste vom 3. Mai 2019: Erfahrungsaustausch über aktuelle Themen

Rund 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Parlamentsdiensten trafen sich am Freitag, 3. Mai 2019 im Parlamentsgebäude der eidgenössischen Räte in Bern zur jährlichen Tagung ihres Forums der Parlamentsdienste der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Mit einem neuen Tagungskonzept ging es gleich zur Sache. In drei Arbeitsgruppen wurden folgende Themen angeregt diskutiert:

1. Wissenstransfer innerhalb der Parlamentsdienste, namentlich Legislaturwechsel, sowie zwischen Parlamentsdiensten und Organen der Kommission (Moderation: Emanuel Brügger, Sekretär der Geschäftsprüfungskommission, Kantonsrat ZH)
2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente (Moderation: Igor Santucci, Generalsekretär, Grosser Rat, VD)
3. Erfüllungskontrolle von Vorstössen (Moderation: Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste, Grosser Rat BS)

Im Plenum wurde anschliessend über erste Erkenntnisse berichtet.

## 1. Wissenstransfer, namentlich Legislaturwechsel

Die Arbeitsgruppe 1 setzte sich mit der Tatsache auseinander, dass Legislaturwechsel zu einem grossen Wissensverlust bei den Organen der kantonalen Parlamente führen. Im Kanton Zürich erstellen die bisherigen Kommissionen für die neuen Mitglieder Übergabeprotokolle. Allgemeine Einführungsveranstaltungen zu Legislaturbeginn kennen die meisten Kantone, diese stossen je nach Region jedoch auf unterschiedlich grosses Interesse. Wei-

ter bestehen Handbücher und Formulare, welche den Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihre Arbeit erleichtern sollen. Bei grossen Wechsels im Rat und in den Kommissionen sind die Sekretariate und die wissenschaftlichen Mitarbeitenden besonders stark gefordert. Viele kommunale und kantonale Parlamente kämpfen nicht nur anfangs einer neuen Legislatur mit vielen Wechsels, sondern auch während der Legislatur. Neben den allgemeinen Hilfsmitteln werden in mehreren Kantonen die Fraktionen in die Pflicht genommen, ihre neuen Mitglieder entsprechend einzuführen. In einzelnen Kantonen kümmern sich die Kommissionssekretariate persönlich um ein neues Mitglied.

Der Umgang mit vertraulichen Dokumenten ist ebenfalls unterschiedlich geregelt. Während in den einen Parlamenten der Zugriff auf alle bisherigen Kommissionsunterlagen möglich ist, sehen andere den Zugang nur für die laufende Amtsdauer vor. Um die Koordination zwischen den Kommissionen zu ermöglichen, sind Delegationen oder Mitberichte für andere Kommissionen die übliche Praxis. Sind nicht alle Fraktionen in einer Kommission vertreten, sieht zum Beispiel der Kanton Bern gesetzlich die Einsitznahme von Ratsmitgliedern ohne Stimmrecht vor. Im Kanton Zürich wird eine Person aus der Fraktion bestimmt, die Zugriff auf die Unterlagen der Kommission erhält.

Die interne Weiterbildung der Parlamentsdienste kommt in der Praxis eher zu kurz, weil die entsprechenden Ressourcen durch das Tagesgeschäft bereits zu stark beansprucht sind.

## 2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente

Die Arbeitsgruppe 2 stellte fest: Medienarbeit führt eher zu Frustration, Öffentlichkeitsarbeit ist kreativ und hat Schwung. In Gemeindeparlamenten der welschen Schweiz werden Sitzungen von Kantons- und Gemeindeparlamenten über private TV-Sender übertragen, was zu hohen Einschaltquoten führt, z.B. in Yverdon-les-Bains. Diese Quoten können allerdings auch den Hang zur Selbstdarstellung anstelle von Sachpolitik verstärken. Das wird insbesondere dann deutlich, wenn Voten aus dem Zusammenhang genommen und an das einzelne Ratsmitglied gebunden über soziale Medien verbreitet werden.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit sind von den Parlamentsdiensten erstellte «Vorschauen» auf die nächste Ratssitzung oder -session bei den Ratsmitgliedern und den Medien sehr beliebt geworden.

Ein gutes Mittel für Öffentlichkeitsarbeit besteht darin, die Ratssäle zu öffnen für Besichtigungen und Veranstaltungen Dritter. So hat der Grosse Rat des Kantons Waadt in seinem neuen Ratssaal bereits über 20'000 Personen zu Besuch empfangen können. Auch kommunale Parlamente aus diesem Kantonen tagen besuchsweise in diesem Saal. Davon abgesehen fehlen bei kommunalen Parlamenten die personellen und finanziellen Ressourcen für einen Ausbau ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Das Gemeindeparlament von Köniz feiert heuer sein 100-jähriges Bestehen, und zwar auch mit drei Plenarsitzungen extra muros. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat sich zum Ziel gesetzt, dass jede Schülerin und jeder Schüler unter 18 Jahren einmal das Rathaus besucht haben soll. Beliebt, gerade unter Schulklassen, sind auch Rollenspiele, also die Möglichkeit, selber einmal in die Haut eines Parlamentsmitglieds zu schlüpfen. Die Parlamentsdienste des Kantons Bern haben für Interessierte ein Gesellschaftsspiel zum Parlamentsbetrieb

entwickelt; Ähnliches ist auch in Zürich geplant.

Bedauernd wurde ein schwindendes Interesse der klassischen Medien am Parlamentsbetrieb festgestellt; insbesondere die in einer direkten Demokratie so wichtige Aufgabe des Einordnens und Analysierens werde kaum mehr wahrgenommen.

## 3. Erfüllungskontrolle von Vorstössen

Die Arbeitsgruppe 3 ging zu Beginn ihrer Diskussion der Frage nach, wie Antworten und Berichte auf Vorstösse überprüft werden können, und zwar terminlich und inhaltlich. In diversen Kantonen führt die Exekutive eine Liste mit den hängigen Vorstössen, wozu die Geschäftsprüfungskommission dann Stellung nehmen kann. Dabei können solche Vorstösse u.U. direkt als erledigt abgeschrieben werden. In einem Kanton wird zusätzlich eine «Schattenliste» geführt, womit eine «Kontrolle der Kontrolle» erfolgt.

Die Wirkung solcher Listen wurde diskutiert. Es besteht Bedarf nach mehr Detailinformationen: Wo liegt der Vorstoss nach seiner Überweisung? Welches Departement oder welche Fachstelle bearbeitet ihn zur Zeit und bis wann? Im Gemeindeparlament von Thun BE wird über die Datenbank der «Lebenslauf» eines Vorstosses genau hinterlegt. Im Kanton Wallis erfolgt die Verwaltung und Terminkontrolle von Vorstössen gänzlich ohne Papier. Dort hat das Parlament eine wirksamere Kontrolle mit einer eigenen Software eingeführt. Andere Parlamente kennen dafür fixe Abgabetermine für Vorstösse (BS). Während in den einen Parlamenten keine Probleme mit Pendenzen bestehen, müssen andere Sondersessionen durchführen. Die Behandlung parlamentarischer Initiativen – unter Ausschluss der Exekutive – binden in den Parlamentsdiensten enorme Ressourcen. Auf Bundesebene werden rund 25 % aller Gesetze auf Grund von solchen Initiati-

ven erlassen. Im Kanton Aargau werden die Kosten für Antworten auf Vorstösse ausgewiesen. Im Kanton Wallis zeigt die Regierung auch die voraussichtlichen Umsetzungskosten auf. Eine anfänglich disziplinierende Wirkung auf Parlamentsmitglieder hat bald nachgelassen.

Abgeschlossen wurde der Anlass mit einem Apéritif im Parlamentsgebäude. Dort konnte auch der Erfahrungsaustausch informell fortgesetzt werden.

Daniel Reuter  
Vizepräsident der SGP  
daniel.reuter@uster.ch





# Treffen von Vertreterinnen und Vertretern parlamentarischer Aufsichtsorgane

## Medienmitteilung der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 1. März 2019

Durch das Nachrichtendienstgesetz (NDG) wurden die Kompetenzen des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) stark erweitert. Gleichzeitig wurde das System der Aufsicht über die Nachrichtendienste ausgebaut. Auf Initiative der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeL) trafen sich am 26. Februar 2019 Vertreterinnen und Vertreter aus 21 Kantonsparlamenten in Bern, um die Aufsichtskompetenzen auf Stufe Bund und Kanton zu diskutieren.

### Zuständigkeitsfragen im Zentrum des Treffens

Die GPDeL traf sich am 26. Februar 2019 mit 75 Vertreterinnen und Vertretern der parlamentarischen Aufsichtsorgane aus 21 Kantonen in Bern. Im Zentrum der Tagung stand die Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der parlamentarischen Oberaufsicht auf Stufe Bund und Kantone unter dem NDG, das seit dem 1. September 2017 in Kraft ist. Der Gesetzgeber hat ein komplexes Aufsichtssystem über den Vollzug des NDG durch den Bund und die Kantone geschaffen. Die Tätigkeit der kantonalen Vollzugsorgane fällt unter die Oberaufsicht der kantonalen Parlamente und teilweise unter die Oberaufsicht der GPDeL. Verfassungsrechtlich steht die Aufsichtspflicht des Bundes gemäss NDG in einem Spannungsverhältnis zur Vollzugsautonomie der Kantone.

### Erfahrungsaustausch und Modalitäten der Zusammenarbeit

Im ersten Teil der Tagung präsentierte die GPDeL, wie sich aus ihrer Sicht das NDG auf die Praxis der parlamentarischen Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit im Bund und in den Kantonen auswirkt. Die GPDeL legt sich bei ihrer Aufsichtstätigkeit über die kantonalen Vollzugsorgane eine grosse Zurückhaltung auf. Bei Bedarf wird die GPDeL das zuständige parlamentarische Aufsichtsorgan konsultieren, bevor sie selber Abklärungen in einem Kanton vornimmt. Wie seitens der GPDeL betont wurde, liegt es nicht in ihrer Kompetenz, Empfehlungen an kantonale Stellen zu richten. Aus Sicht der GPDeL kommt den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen eine grosse Bedeutung zu. Aufgrund von Hinweisen aus den Kantonen ist die GPDeL jedoch bereit, Abklärungen vorzunehmen, insbesondere dann, wenn sie über weitreichende Informationsrechte verfügt als die kantonalen Oberaufsichtsorgane.

Den zweiten Teil der Tagung gestalteten die Präsidenten der parlamentarischen Aufsichtsorgane der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Bern. Sie präsentierten das jeweilige Aufsichtssystem, welches ihre Aufsichtsorgane in den letzten Jahren entwickelt haben.

### Folgen des NDG für die Kantone

Das NDG hat für die Kantone weitreichende Konsequenzen. Sie sind gesetzlich verpflichtet, eine kantonale Vollzugsbehörde

zu betreiben, die durch ein kantonales Dienstaufsichtsorgan kontrolliert wird, welches wiederum unter der Aufsicht der kantonalen parlamentarischen Aufsicht steht. Aktuell finanziert der Bund mit 12.4 Mio. Fr. insgesamt 124 Vollzeitstellen in den kantonalen Vollzugsorganen. Das NDG weist überdies der neuen unabhängigen Aufsichtsbehörde über nachrichtendienstliche Tätigkeiten (AB-ND) sowie der Qualitätssicherungsstelle des NDB Aufsichtskompetenzen in den Kantonen zu. Im dritten Teil der Tagung erläuterten Vertreter beider Behörden, wie sie die gesetzlichen Vorgaben in den Kantonen umsetzen.

### **Verordnungsrevision notwendig**

An der Tagung wies die GPDel auf den dringenden Revisionsbedarf in der Nachrichtendienstverordnung (NDV) hin. Gegenwärtig sieht die NDV nicht vor, dass Kantonsregierungen zur Ausübung ihrer Führungsfunktion nachrichtendienstliche Informationen erhalten. Weiter schliesst es die Verordnung aus, dass die kantonalen Vollzugsorgane den Polizeikorps frühzeitig nachrichtendienstliche Erkenntnisse für sicherheitspolizeiliche Aufgaben zur Verfügung stellen können. Die GPDel ist deshalb der Auffassung, dass die Weitergabe von nachrichtendienstlichen Informationen durch die kantonalen Vollzugsorgane auf Stufe Verordnung materiell mangelhaft und nicht gesetzeskonform geregelt ist. Diese Feststellung hat die GPDel bereits vorgängig gegenüber der Vorsteherin des Eidg. Departments für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) geäußert.

Sekretariat der Geschäftsprüfungs-  
delegation  
gpk.cdg@parl.admin.ch



# Réunion des représentants d'organes de surveillance

Communiqué de presse de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 1<sup>er</sup> mars 2019

La loi sur le renseignement (LRens) a considérablement étendu les compétences du Service de renseignement de la Confédération (SRC). Parallèlement, elle a étoffé la surveillance sur les services de renseignement. Le 26 février 2019, à l'initiative de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), des représentants de 21 parlements cantonaux se sont rencontrés à Berne pour discuter des compétences de surveillance aux niveaux de la Confédération et des cantons.

## Les questions de responsabilité au cœur de la rencontre

Le 26 février 2019, la DélCdG a rencontré à Berne 75 représentants d'organes de surveillance parlementaire de 21 cantons. Cette rencontre visait à clarifier les responsabilités et les compétences prévues par la LRens, qui est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, s'agissant de la haute surveillance parlementaire aux niveaux de la Confédération et des cantons. Le législateur fédéral a mis en place un système de surveillance complexe de l'exécution de la LRens par la Confédération et les cantons. L'activité des organes d'exécution cantonaux est soumise à la haute surveillance des parlements cantonaux et, pour partie, à celle de la DélCdG. D'un point de vue constitutionnel, il existe une certaine antinomie entre le devoir de surveillance qui incombe à la Confédération en vertu de la LRens avec l'autonomie des cantons en matière d'exécution.

## Echange d'expériences et modalités de la coopération

La première partie de la réunion a été consacrée à une présentation, par la DélCdG, de sa vision des effets produits par la LRens sur la pratique de la haute surveillance parlementaire des activités de renseignement au niveau de la Confédération et des cantons. La délégation a décidé de faire preuve d'une grande retenue dans son activité de surveillance des organes d'exécution cantonaux. Au besoin, elle consulte l'organe de surveillance parlementaire compétent avant de procéder elle-même à des investigations dans le canton concerné. Elle a souligné qu'il ne lui incombait pas d'adresser des recommandations à des autorités cantonales. De son point de vue, les organes cantonaux de surveillance parlementaire ont un rôle important à jouer. Elle est toutefois disposée, lorsqu'elle reçoit des informations de la part des cantons, à procéder à des éclaircissements, notamment dans les cas où ses droits à l'information sont plus étendus que ceux des organes cantonaux.

Durant la deuxième partie de la réunion, les présidents des organes de surveillance des cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Berne ont présenté les systèmes de surveillance que leurs organes respectifs ont développés ces dernières années.

## Conséquences de la LRens pour les cantons

La LRens a eu des conséquences notables pour les cantons. Ceux-ci sont légalement

tenus de se doter d'une autorité d'exécution soumise à la surveillance d'une autorité cantonale, qui est elle-même soumise à la surveillance parlementaire cantonale. Actuellement, la Confédération finance 124 postes à plein temps au sein des organes d'exécution cantonaux à hauteur de 12,4 millions de francs. La LRens attribue en outre à l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) et au service interne de contrôle de qualité du SRC des compétences de surveillance dans les cantons. Pendant la troisième partie de la réunion, des représentants de ces deux autorités ont présenté la façon dont celles-ci mettent en œuvre ce mandat légal.

### **Nécessité de réviser l'ordonnance**

Lors de la réunion, la DélCdG a souligné la nécessité de réviser l'ordonnance sur le renseignement (ORens). Actuellement, celle-ci ne prévoit pas que les gouvernements cantonaux reçoivent des informations relevant du renseignement dans l'exercice de leur fonction de conduite. En outre, l'ordonnance ne permet pas aux organes d'exécution cantonaux de mettre en temps voulu à la disposition de leurs corps de police des informations recueillies par les services de renseignement pour les tâches de police de sûreté. La DélCdG estime par conséquent que les dispositions de l'ordonnance concernant la transmission, par les cantons, d'informations provenant du renseignement sont lacunaires et ne sont pas conformes à la loi. La délégation avait déjà émis ce constat devant la cheffe du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Secrétariat de la Délégation  
des commissions de gestion  
gpk.cdg@parl.admin.ch



# Incontro fra i rappresentanti degli organi di vigilanza parlamentare

**Comunicato stampa della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali di 1 marzo 2019**

La legge federale sulle attività informative (LAI<sub>n</sub>) ha esteso in modo considerevole le competenze del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). Al contempo è stato ampliato anche il sistema di vigilanza sui servizi d'informazione. Su iniziativa della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG), i rappresentanti di 21 Parlamenti cantonali si sono incontrati a Berna il 26 febbraio 2019 per discutere sulle competenze in materia di vigilanza a livello di Confederazione e di Cantoni.

## Questioni di competenza al centro dell'incontro

Il 26 febbraio 2019 la DelCG si è incontrata a Berna con 75 rappresentanti degli organi di vigilanza parlamentare di 21 Cantoni. Obiettivo principale del convegno era di chiarire quali sono le responsabilità e le competenze attribuite all'alta vigilanza parlamentare a livello federale e cantonale dopo l'entrata in vigore, il 1° settembre 2017, della LAI<sub>n</sub>. Il Legislatore ha introdotto un complesso sistema di vigilanza per quanto riguarda l'esecuzione della LAI<sub>n</sub> da parte della Confederazione e dei Cantoni. L'attività delle autorità d'esecuzione cantonali è sottoposta all'alta vigilanza dei Parlamenti cantonali, e in parte all'alta vigilanza della DelCG. Dal punto di vista del diritto costituzionale, l'obbligo di vigilanza della Confederazione si pone, così come è previsto nella LAI<sub>n</sub>, in un rapporto problematico con l'autonomia dei Cantoni in materia di esecuzione.

## Scambio di esperienze e modalità di collaborazione

Nella prima parte del convegno, la DelCG ha illustrato in che modo la LAI<sub>n</sub> influisce, a suo avviso, sulla prassi dell'alta vigilanza parlamentare che si esplica, nella Confederazione e nei Cantoni, sull'attività dei servizi d'informazione. Nell'esercitare la sua attività di vigilanza sulle autorità d'esecuzione cantonali, la DelCG procede con estrema cautela. Se necessario, prima di svolgere essa stessa gli accertamenti in un Cantone, la DelCG consulta l'organo di vigilanza parlamentare competente. La DelCG ha ribadito d'altronde che non rientra nelle sue competenze formulare raccomandazioni ai servizi cantonali. La stessa ritiene che il ruolo svolto dagli organi di vigilanza parlamentare cantonali sia molto importante. Sulla base di indicazioni provenienti dai Cantoni, la DelCG è tuttavia pronta a svolgere gli accertamenti del caso, in particolare quando dispone di diritti d'informazione più estesi di quelli degli organi di alta vigilanza cantonali. La seconda parte è stata contraddistinta dagli interventi dei presidenti degli organi di vigilanza parlamentare dei Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna e Berna. I relatori hanno presentato i rispettivi sistemi di vigilanza, sviluppati negli scorsi anni dagli organi preposti.

## Le conseguenze della LAI<sub>n</sub> per i Cantoni

La LAI<sub>n</sub> ha per i Cantoni conseguenze di ampia portata. La legge, infatti, impone loro

di gestire un'autorità d'esecuzione cantonale, la quale è controllata da un'autorità di vigilanza cantonale soggetta a sua volta alla vigilanza dell'organo di vigilanza parlamentare cantonale. Attualmente, la Confederazione destina 12,4 milioni di franchi per finanziare complessivi 124 impieghi a tempo pieno nelle autorità d'esecuzione cantonale. La LAIn attribuisce inoltre alla nuova Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative (AVI-AI) e all'organo interno di controllo della qualità del SIC competenze in materia di vigilanza nei Cantoni. Nella terza parte del convegno, i rappresentanti di queste due autorità hanno spiegato in che modo attuano le direttive di legge nei Cantoni.

### **Necessaria una revisione dell'ordinanza**

Nel corso della giornata, la DelCG ha sottolineato la necessità e l'urgenza di una revisione dell'ordinanza sulle attività informative (OAI). Attualmente l'OAI non prevede che i Governi cantonali ottengano, per l'esercizio della loro funzione direttiva, informazioni dei servizi d'informazione. L'ordinanza esclude inoltre la possibilità per le autorità d'esecuzione cantonale di mettere tempestivamente tali informazioni a disposizione dei corpi di polizia per l'adempimento di compiti di sicurezza. La DelCG è pertanto dell'avviso che la trasmissione di questo tipo di informazioni da parte delle autorità d'esecuzione cantonale costituisca a livello di ordinanza una lacuna materiale e non sia disciplinata in modo conforme alla legge. La DelCG ha già espresso queste sue constatazioni alla direttrice del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS).

Segretaria della Delegazione delle  
commissioni della gestione  
gpk.cdg@parl.admin.ch



## Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

---

### Bund

#### *Bundesversammlung*

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.luetli@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, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, 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*

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: beat.hug@ow.ch

#### *Landrat Nidwalden*

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

#### *Landrat Glarus*

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

#### *Kantonsrat Zug*

Tobias Moser, Landtschreiber, 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*

Michael Strebler, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebler@sk.so.ch

#### *Grosser Rat Basel-Stadt*

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@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*

Claudia Indermühle, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: claudia.indermuehle@ktsh.ch

#### *Grosser Rat Appenzell IR*

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

#### *Kantonsrat Appenzell AR*

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

#### *Kantonsrat St. Gallen*

Lukas Schmucki, 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, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, 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, Secrétaire générale du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

#### *Grand Conseil Genève*

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

#### *Parlement Jura*

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch



## Gemeinden – Communes – Comuni

---

### **Stadt Baden**

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus,  
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,  
E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

### **Bürgergemeinde Basel**

Daniel Müller, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthaus-  
gasse 13, 4001 Basel, T: 061 269 96 18,  
E: daniel.mueller@buergergemeindebasel.ch

### **Stadt Bern**

Nadja Bischoff, Ratssekretariat des Stadtrats, Prediger-  
gasse 12, Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 28,  
E: nadja.bischoff@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

### **Gemeinde Davos**

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach,  
7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,  
E: michael.straub@davos.gr.ch

### **Stadt Dietikon**

Patricia Meyer, Sekretärin des Gemeinderates, Stadthaus,  
Bremgartenstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 25,  
E: patricia.meyer@dietikon.ch

### **Ville de Fribourg – Stadt Freiburg**

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du  
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,  
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,  
E: mathieu.maridor@ville-fr.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  
Präsidielles und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landofstr. 1,  
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,  
E: verena.remund@koeniz.ch

### **Stadt Kreuzlingen**

Michael Stahl, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und  
Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62,  
8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10,  
E: michael.stahl@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 Koller, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,  
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,  
E: grstr@stadtluzern.ch

### **Stadt Opfikon**

Jasmin Baumann, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon,  
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24,  
E: jasmin.baumann@opfikon.ch

### **Gemeinde Riehen**

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates,  
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,  
E: urs.denzler@riehen.ch

### **Stadt Thun**

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,  
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

### **Stadt Schaffhausen**

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen,  
Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,  
E: sandra.ehrat@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**

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,  
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,  
E: franziska.gross@wetzikon.ch

### **Stadt Winterthur**

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der  
Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7,  
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,  
E: marc.bernhard@win.ch

### **Stadt Zug**

Martin Würmli, 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; Gionata Buzzini, segretario generale del  
Gran Consiglio TI, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber,  
Staatskanzlei GL, Glarus; Regula Klemmer, secrétaire du  
Conseil de ville de la Ville de Bienne, Bienne; Laurent Koelliker,  
Sautier du Grand Conseil GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire  
général du Grand Conseil du canton de Vaud, Echallens; Rolf  
Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon;  
Michael Strelbel, Ratssekretär Kanton SO, Solothurn; Felix  
Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht  
und Rechtsetzungslehre, Basel; 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 2019.

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](mailto: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 2019.

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](mailto: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 2019.

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](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Produktion/Production/  
Produzione:  
Dike Verlag AG  
Weinbergstrasse 41  
8006 Zürich  
Tel.: 044/251 58 30  
[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Bildquelle / source de  
l'image / origine fotografia:  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)



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