



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

April 2024
Nr. 1, 27. Jahrgang

Avril 2024
No. 1, 27^e année

Aprile 2024
No. 1, 27^o anno

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

**Parlamente und ihr Einfluss
auf «gute» Rechtsetzung**

**Qualité de la législation :
Influence du Parlement**

Beitrag - Contribution

**Les mécanismes de mise en œuvre
du droit international par les cantons
suisses**

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

Grosser Rat Kanton Bern

Editorial

Der Heilige Gral der Rechtsetzungslehre 1

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Parlamente und ihr Einfluss auf
«gute» Rechtsetzung
Qualité de la législation : Influence
du Parlement

Initiierung von Bundesgesetzen durch
die Bundesversammlung: Einfluss
auf die Qualität der Gesetzgebung
Raphael Capaul 2

Wer und was sorgt im Kanton St. Gallen
für «gute» Rechtsetzung?
Beat Müggler/Simona Risi/Jan Scheffler 9

Die Exekutive: «Zu Diensten?» oder –
wer schreibt, befiehlt?
Miriam Sahlfeld 19

Beitrag – Contribution

Les mécanismes de mise en œuvre
du droit international par les cantons
suisses
Constance Kaempfer 26

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Kanton Bern – Stärkung von Demokratie
und Rechtsstaat 32

Jahresversammlung 2024
Assemblée annuelle 2024
Assemblea generale 2024 38

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP 39



Der Heilige Gral der Rechtsetzungslehre

Die gute Gesetzgebung ist der Heilige Gral der Rechtsetzungslehre. Niemand weiss ganz genau, was er ist. Viele Wege werden vorgeschlagen, noch mehr verworfen und vor Irrwegen wird gewarnt. Die Zuschreibung eines Gesetzes als «gut» kommt selten vor, das Gegenteil dagegen sehr oft. Die Kritik überwiegt. Wir bleiben in den Niederungen des Alltags und erreichen den Gral nie.

Gewarnt wird insbesondere vor dem Parlament. Idealtypisch erhält das Parlament ein perfektes Produkt der Verwaltung. Es soll sich auf die politische Kontrolle beschränken und sich möglichst wenig mit den Einzelheiten des Gesetzes beschäftigen. In diese Richtung gehen verschiedene Leitfäden der Rechtsetzungslehre.

Es steht ausser Frage, dass in der Verwaltung viel Fachwissen vorhanden ist und dass im Parlament gesetzgeberische Fehler vorkommen. Aber das ist nur ein kleiner Teil eines viel komplexeren Zusammenspiels zwischen Exekutive und Legislative. So fliessen Wertungen des Parlaments schon in einer frühen Phase in den Prozess der Gesetzgebung ein. Die Suche nach einem Konsens wirft lange Schatten voraus. Das hat durchaus Vorteile und erhöht die Chancen einer erfolgreichen Revision.

Im vorliegenden Heft sollen diese und weitere Schatten ausgeleuchtet werden. Miriam Sahlfeld berichtet aus Sicht des Bundesamts für Justiz. Beat Müggler, Simona Risi und Jan Scheffler stellen die Organe, Verfahren und Inhalte vor, mit deren Hilfe im Kanton St. Gallen die gute Rechtsetzung gefördert werden soll. Raphael Capaul unterstreicht das Potenzial der Initiierung von Gesetzen durch die Bundesversammlung für die gute Gesetzgebung.

Der Beitrag von Raphael Capaul ist Teil eines grösseren Projekts mit dem Ziel, den schweizerischen Rechtsetzungsprozess besser zu verstehen und Faktoren guter Gesetzgebung zu identifizieren. Die *Stiftung für schweizerische Rechtspflege* hat zu diesem Zweck drei Dissertationen finanziert, wovon die erste anfangs 2024 abgeschlossen werden konnte. Drei Doktorierende (zwei Juristen, ein Politikwissenschaftler) untersuchten die unterschiedlichen Phasen des Rechtsetzungsprozesses (Initiierung, vorparlamentarische Phase, Parlament). Gemeinsam führten sie in drei Politikbereichen (Finanzmarkt, Raumplanung, Migration) 28 Interviews. Auf dieser Grundlage konnten sie Erfolgsfaktoren guter Gesetzgebung ausmachen. Gewissen Mythen widersprechen sie; die oft gescholtene «Instant-Gesetzgebung» blieb so schwierig zu finden wie der Heilige Gral guter Gesetzgebung.

Prof. Andreas Glaser,
Zentrum für Demokratie Aarau

Prof. Andreas Lienhard,
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management

Prof. Felix Uhlmann,
Universität Zürich, Zentrum für
Rechtsetzungslehre



Initiierung von Bundesgesetzen durch die Bundesversammlung: Einfluss auf die Qualität der Gesetzgebung

Dr. phil. Raphael Capaul

Dieser Aufsatz behandelt die Frage, welchen Einfluss die Bundesversammlung auf («gute») Gesetzgebung hat. Der Fokus liegt dabei auf der Initiierung von Bundesgesetzen. Der Aufsatz illustriert mittels Fallbeispielen, wie die Bundesversammlung in der Initiierung Einfluss nehmen kann und diskutiert die Fallbeispiele vor dem Hintergrund der Debatte über die Qualität der Gesetzgebung. Der Einfluss der Bundesversammlung in der Initiierung von Gesetzgebungsprojekten wird als Chance für die Qualität der Gesetzgebung gedeutet.

1. Einleitung

Eine der zentralsten Aufgaben der Bundesversammlung ist die Gesetzgebung (Vatter, 2020, S. 287–292). Zum einen liefert die Bundesversammlung Impulse für künftige Gesetzgebungsprojekte (Brüschweiler & Vatter, 2018; Jaquet et al., 2019). Zum anderen verabschiedet die Bundesversammlung Gesetze und ändert die Gesetzesvorlagen des Bundesrates ab (Gava et al., 2021; Mueller et al., 2020).

In der primär rechtswissenschaftlichen Debatte über die Qualität der Gesetzgebung wird hauptsächlich über die parlamentarische Phase gesprochen – d.h. von der Botschaft des Bundesrates bis zur Verabschiedung eines Gesetzgebungsprojekts –

wenn der Einfluss der Bundesversammlung auf die Qualität der Gesetzgebung diskutiert wird. Grundsätzlich wird dabei der Bundesversammlung mit Skepsis begegnet (Müller, 2007; Müller & Uhlmann, 2013). Das Narrativ, welches die Debatte dominiert, lautet folgendermassen: Die Verwaltung, welche Gesetzesentwürfe ausarbeitet, hat mehr oder weniger Qualitätsanspruch. Aber spätestens, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung eine Gesetzesvorlage vorlegt, zerstöre die Bundesversammlung die Qualität der Vorlage. Eine gängige Anschuldigung lautet z.B., dass die Bundesversammlung die Vorlagen mit zu vielen Detailbestimmungen auflade (Fontana et al., 2015; Griffel, 2014, 2022).

In diesem Aufsatz wird hingegen die Rolle der Bundesversammlung in der Initiierung von Gesetzgebungsverfahren beleuchtet. Unter Initiierung werden die politischen Prozesse bis und mit formalem Gesetzgebungsauftrag des Bundesrates – oder seltener einer parlamentarischen Kommission – an die Verwaltung zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verstanden (Müller & Uhlmann, 2013, S. 296–298). Die Instrumente, welche Mitglieder der Bundesversammlung für die Initiierung von Gesetzgebungsverfahren nutzen können, und die institutionellen Spielregeln sind bekannt (Graf et al., 2014). Am erwähnenswertesten sind die Motion und die parlamentarische Initiative (Graf, 2007, 2019). Ebenso gibt es statistische, politikwissenschaftliche Studien zur Rolle der Bundesversammlung in der Initiierung von Gesetzgebungsverfahren (Brüschweiler & Vatter, 2018; Sciarini et al., 2021; Stadelmann-Steffen et al., 2021). Zum Beispiel sind die

¹ Dieser Aufsatz ist im Rahmen des Forschungsprojektes «Faktoren guter Rechtsetzung» entstanden. Ich danke der Stiftung für Schweizerische Rechtspflege für ihre grosszügige Finanzierung.

Zutaten für erfolgreiche parlamentarische Vorstösse und Initiativen bekannt: aus der politischen Mitte, von einer parlamentarischen Kommission eingereicht und zuerst im Ständerat behandelt (Wälter, 2019; Wirz & Vatter, 2015).

Der vorliegende Aufsatz komplementiert die Literatur zur Initiierung von Gesetzgebungsverfahren, indem er drei Fallbeispiele zu konkreten Gesetzgebungsprojekten bespricht. Die Auswahl der Fallbeispiele wurde so getroffen, dass Gesetzgebungsprojekte unter der Federführung einer Verwaltungsstelle (Fallbeispiel A), als auch unter der Federführung von parlamentarischen Kommissionen (parlamentarische Initiative bei Fallbeispiel B und Standesinitiative bei Fallbeispiel C) abgedeckt sind. Die drei Fallbeispiele stammen von meiner Forschung zur Initiierung von Gesetzgebungsprojekten auf Bundesebene (Capaul, 2022, 2023, 2024a, 2024b, in Erscheinung). Bei den Fallbeispielen handelt es sich um Kurzzusammenfassungen von detaillierten Fallstudien. Die Datengrundlage der Fallstudien besteht aus Interviews (z.B. mit Personen aus der Verwaltung, Mitgliedern der Bundesversammlung oder Personen aus den Parlamentsdiensten), Dokumenten (z.B. Berichte von parlamentarischen Kommissionen, Verwaltung und Bundesrat oder Kommissionsprotokolle), Sekundärliteratur und Medienberichten.

Der Aufsatz ist wie folgt strukturiert. Im nächsten Kapitel wird beschrieben, wie die Bundesversammlung in der Initiierung von Gesetzgebungsverfahren Einfluss nehmen kann. Hierzu werden die drei Fallbeispiele A, B und C geliefert (Kapitel 2). Danach wird diskutiert, was die Art und Weise der Einflussnahme der Bundesversammlung für (die Debatte über) die Qualität der Gesetzgebung bedeutet (Kapitel 3). Der Schluss des Aufsatzes fasst die zentralsten Erkenntnisse zusammen (Kapitel 4).

2. Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung

Zum einen kann die Bundesversammlung mittels Postulaten und Motionen Aufträge an den Bundesrat bzw. die Verwaltung erteilen (Graf et al., 2014). Ähnlich können parlamentarische Kommissionen der Verwaltung «Aufträge für weitere Abklärungen» erteilen, nachdem der Bundesrat der Bundesversammlung eine Gesetzesvorlage vorgelegt hat (Lüthi, 2014, S. 176) – auch so können Impulse für (künftige) Gesetzgebungsprojekte durch die Bundesversammlung gesetzt werden.²

Fallbeispiel A (Gesetzgebungsprojekt 14.063). Der Bundesrat legte im Mai 2010 der Bundesversammlung eine Gesetzesvorlage und eine entsprechende Botschaft zu einer Revision des Asylgesetzes vor. Geplant war eine eher kleine Revision, z.B. waren neue Fristen bei Asylverfahren vorgesehen. Der Bundesrat nannte als Ziel der Vorlage, «die Verfahrensabläufe zu beschleunigen und effizienter auszugestalten». Die erstberatende Kommission, die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S), beriet die Vorlage zwischen Juni und November 2010. Zum einen pflichtete die SPK-S dem Bundesrat und der Verwaltung bei, dass die Verfahrensabläufe beschleunigt und vereinfacht werden sollten. Zum anderen hatte die SPK-S die Befürchtung, dass die Vorlage des Bundesrates diesem Ziel nicht gerecht wird. Deshalb beauftragte die SPK-S das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), einen weitergehenden Bericht zu den Problemen im Asylbereich und möglichen Handlungsoptionen zu erarbeiten. Der sogenannte «Beschleunigungsbericht 2011» lag schliesslich im März 2011 vor. Dabei sprach sich das EJPD für eine sogenannte Neustrukturierung.

² Selbstverständlich gibt es zusätzlich einen informellen Austausch zwischen Mitgliedern der Bundesversammlung und Bundesrat/Verwaltung.

zung des Asylbereichs aus. Das bedeutet, dass die Mehrheit der Verfahren in neuen Verfahrenszentren des Bundes durchgeführt werden soll. Im Mai 2011 sprach sich auch die SPK-S für eine solche Neustrukturierung des Asylbereichs aus. Am 6. Juni 2011 folgte schliesslich der Gesetzgebungsauftrag des Bundesrates für ein neues Gesetzgebungsprojekt: Das EJPD wurde beauftragt, «die finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Konsequenzen der Neustrukturierung des Asylbereichs vertieft zu prüfen», wie es in einer Medienmitteilung des Bundesrates heisst.

Zum anderen kann eine Mehrheit einer parlamentarischen Kommission ein Gesetzgebungsverfahren initiieren, indem sie einer parlamentarischen Initiative oder Standesinitiative Folge gibt (Graf et al., 2014).

Fallbeispiel B (Gesetzgebungsprojekt 16.403). Im März 2016 reichte Philipp Müller im Ständerat eine parlamentarische Initiative ein, welche eine Revision des Asylgesetzes forderte. Konkreter forderte die Initiative eine Verschärfung des Familiennachzuges beim Status S. In der Logik Müllers war der sofortige Familiennachzug der Hauptgrund, weshalb der Bundesrat den Status S (bis zum damaligen Zeitpunkt) noch nie angewendet hat. Das übergeordnete Ziel Müllers war eine Entlastung des Asylsystems und eine Verschärfung der Asylpraxis. Die Verwaltung lieferte eine Einschätzung zuhanden der parlamentarischen Kommissionen (SPK) und verwies auf ihren Bericht zum Status S und F, welcher im Oktober 2016 veröffentlicht wurde. Die Phase des Folge-Gebens drehte sich in der parlamentarischen Kommission dann primär um die Fragen, ob eine Gesetzesänderung notwendig ist, ob damit die gewünschten Ziele erreicht werden und im Rahmen welchen politischen Geschäftes das Anliegen der Initiative aufgenommen werden soll. Um politische Entwicklungen

rund um die Status S und F abzuwarten, wurde mit Umsetzungsarbeiten bzgl. der parlamentarischen Initiative für einige Zeit zugewartet. Erst am 21. Juni 2018 folgte schliesslich der Gesetzgebungsauftrag: Die SPK beauftragte das Kommissionssekretariat und die Verwaltung, bis November 2018 einen Gesetzesentwurf vorzulegen.

Fallbeispiel C (Gesetzgebungsprojekt 08.314). Der Kanton St. Gallen reichte im Mai 2008 eine Standesinitiative ein, welche eine Revision des Raumplanungsgesetzes forderte. Der «Trennungsgrundsatz» von Bauzone und Nichtbaugebiet fand 1972 Einzug im Bundesrecht. Deshalb waren Änderungs- und Wiederaufbaumöglichkeiten bei Bauten davon abhängig, ob die Baute am Stichtag 1. Juli 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich genutzt wurde. Dies hatte in den Kantonen Vollzugsprobleme zur Folge, u.a. gab es gerichtliche Verweigerungen bzgl. Abbruch und Neubau von Wohnbauten. Die Standesinitiative forderte deswegen eine Änderung des Raumplanungsgesetzes, so «dass der Grundsatz «Einmal Wohnraum, immer Wohnraum» konsequent und unabhängig vom Stichtag 1. Juli 1972 umgesetzt wird». Die Verwaltung lieferte in den parlamentarischen Kommissionen (Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie, UREK) Informationen rund um den Themenkomplex «Bauen ausserhalb der Bauzone», bezog Stellung zu der Standesinitiative und schrieb einen Bericht zuhanden der parlamentarischen Kommission. Die Phase des Folge-Gebens drehte sich ähnlich wie bei der oben erläuterten parlamentarischen Initiative (Fallbeispiel B) um die Fragen, ob eine Revision des Raumplanungsgesetzes notwendig ist und im Rahmen welchen politischen Geschäftes das Anliegen der Standesinitiative behandelt werden soll. Um politische Entwicklungen abzuwarten, sistierte die parlamentarische Kommission die Standesinitiative vorübergehend. Erst am 21. Januar 2011 folgte schliesslich

der Gesetzgebungsauftrag: Die UREK beauftragte die Verwaltung, bis April 2011 einen Gesetzesentwurf zu finalisieren.

3. Einfluss der Bundesversammlung auf «gute» Gesetzgebung

In diesem Kapitel werden die Implikationen der oben aufgeführten Fallbeispiele für die Debatte über die Qualität der Gesetzgebung diskutiert. Dabei werden die drei zentralsten Narrative der Debatte besprochen, welche die Bundesversammlung betreffen und die aus einer Initiierungsperspektive betrachtet werden können.

Erstens können auf der Grundlage der Fallbeispiele (B und C) die Annahmen jener Autorinnen und Autoren, welche Gesetzgebungsprojekte unter der Federführung von parlamentarischen Kommissionen als Übel für die Qualität der Gesetzgebung sehen, nicht verifiziert werden. Die Annahmen sind, dass die Bundesversammlung eigenständig (ohne Verwaltung) handelt und «selbst den Gesetzesentwurf bastelt» (Griffel, 2022, S. 70). Die Fallbeispiele zeigen, dass es bereits in der Phase der Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen einen regen Austausch zwischen den parlamentarischen Kommissionen und der Verwaltung gibt. Ebenso zeigen die Fallbeispiele, dass die parlamentarischen Kommissionen die Verwaltung mit der Ausarbeitung eines Gesetzgebungsprojekts beauftragen. Diese Erkenntnisse stehen im Einklang mit der Literatur, welche bereits darauf hingewiesen hat, dass die Vorstellung einer im Vakuum agierenden Bundesversammlung falsch ist (Graf, 2007, S. 12–13; Lüthi, 2009, S. 368, 2023; Spescha et al., 2022; Weil, 2023).

Zweitens sprechen die Fallbeispiele (A, B und C) dafür, dass die These einer sogenannten «Instant»-Gesetzgebung wohl übertrieben ist. Diese These besagt, dass die Bundesversammlung aufgrund von

«Problemchen» oder «Scheinproblemen» überhastet Gesetzgebungsverfahren initiiert und Gesetzesvorlagen durchwinkt. Die Anklage der «Instant»-Gesetzgebung bezieht sich v.a. auf parlamentarische Initiativen (Fluri, 2014). Die obigen Fallbeispiele zeigen jedoch alles andere als eine überhastete Vorgehensweise der Bundesversammlung. In Übereinstimmung mit Lüthi (2009, S. 368, 2023) zeigen die Fallbeispiele B und C, bei denen es sich um Gesetzgebungsprojekte unter der Federführung von parlamentarischen Kommissionen handelt, keine Anzeichen für eine «Instant»-Gesetzgebung: Die Initiativen wurden jahrelang diskutiert (und zwischenzeitlich ruhen gelassen). Erwähnenswert ist auch, dass die Literatur bereits darauf hingewiesen hat, dass viele parlamentarische Initiativen und Standesinitiativen sistiert werden. Grund dafür ist, dass die meisten solcher Initiativen in grössere Themenkomplexe eingebettet sind und deshalb z.B. die entsprechenden Entwicklungen in der Verwaltung abgewartet werden (Graf et al., 2014, S. 768, 796). Zudem war es bei Fall A (ein Gesetzgebungsprojekt unter der Federführung einer Verwaltungsstelle) eine parlamentarische Kommission, welche die Verwaltung mit einer fundierteren Analyse der Probleme im Asylbereich beauftragte und somit nicht im Sinne einer «Instant»-Logik handelte.

Drittens widersprechen die Fallbeispiele (A, B und C) der These, wonach die Bundesversammlung kein Bewusstsein für die Qualität der Gesetzgebung habe und primär gemäss der Logik von Selbstprofilierung/Schaukampf handle (Griffel, 2014, 2022). Bei Fall A kritisierte die Bundesversammlung, dass das Ziel von beschleunigten und vereinfachten Asylverfahren mit der Gesetzesvorlage des Bundesrates wohl nicht erreicht werde. Dies ist bemerkenswert, da die wissenschaftliche Literatur das Kriterium der Adäquanz als Kriterium für «gute» Gesetzgebung nennt. Gemäss diesem Kriterium soll die Frage gestellt

werden, «ob eine Regulierung überhaupt geeignet ist, zur Zielerreichung des gesetzten Ziels beizutragen» (Mader & Rüttsche, 2004, S. 141). Bei Fall B war das Ziel der parlamentarischen Initiative, den Status S anwendbar zu gestalten und bei Fall C war das Ziel der Standesinitiative, auf die Vollzugsprobleme des Raumplanungsgesetzes in der Praxis (in den Kantonen) zu reagieren. Gemäss der wissenschaftlichen Literatur ist das Kriterium der Praktikabilität, d.h. die «Aufmerksamkeit auf die Umsetzung oder den Vollzug» eines Gesetzes (Mader & Rüttsche, 2004, S. 141), fundamental für eine «gute» Gesetzgebung. Insgesamt deuten die drei Fallbeispiele und die aktuelle Literatur daraufhin, dass die Debatte über die Qualität der Gesetzgebung einen zu kulturpessimistischen und zu reduzierten Blick einnimmt. In der Debatte trifft man immer wieder auf die gleichen Anekdoten. Das Zweitwohnungsgesetz ist *das* Beispiel für eine misslungene Gesetzgebung (Höfler et al., 2017) und als angeblicher Beweis für eine «Instant»-Gesetzgebung werden das «Hundegesetz», der «Raser-Artikel» und das «Asylgesetz in Dauerschleife» genannt (Müller, 2014; Stähelin, 2007). Die in diesem Aufsatz diskutierten Fallbeispiele zeigen jedoch, dass es auch Gesetzgebungsprojekte gibt, welche den gängigen Narrativen der Debatte über die Qualität der Gesetzgebung widersprechen. Zudem entzieht eine aktuelle quantitative Studie einem weiteren zentralen Narrativ in der Debatte über die Qualität der Gesetzgebung die Berechtigung: Die Zahl der in Kraft stehenden Gesetzen ist im Gegensatz zur allgemeinen Wahrnehmung nicht gestiegen (Vokinger & Schneider, 2023).

4. Schluss

Die rechtswissenschaftliche Debatte über die Qualität der Gesetzgebung ist eintönig: Es gebe zu viele Gesetze und die Gesetzgebung sei schlecht (Müller & Uhlmann,

2013, S. 50). Ein Übel, welches die Debatte identifiziert hat, ist die Bundesversammlung. Mitglieder der Bundesversammlung seien dilettantisch, kümmern sich nur um den politischen Schaukampf und haben kein Bewusstsein für die Qualität der Gesetzgebung; so das Narrativ (Griffel, 2014; Müller, 2007). Die Bundesversammlung zerstöre die Vorlagen des Bundesrates bzw. «im Parlament werden die Gesetzesentwürfe der Verwaltung jedenfalls nicht besser» (Griffel, 2022, S. 70).

Dieser Aufsatz unterscheidet sich in zweierlei Hinsicht von der bestehenden Debatte über die Qualität der Gesetzgebung. Erstens nimmt der Aufsatz eine Initiierungsperspektive ein, d.h. nicht die parlamentarische Phase nach der Botschaft des Bundesrates, sondern die politischen Entscheidungsprozesse bis und mit Gesetzgebungsauftrag zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs standen im Fokus. Zweitens bewertet der Aufsatz die Qualität der Gesetzgebung und die Rolle der Bundesversammlung bei der Entstehung von «guten» Gesetzen positiver als die Mehrheit der existierenden Literatur. Es wurde argumentiert, dass die Initiierung von Gesetzgebungsprojekten durch die Bundesversammlung eine Chance für «gute» Gesetzgebung sein kann.

Die Schwäche dieses Aufsatzes ist, dass erst einzelne Fallbeispiele besprochen wurden. In anderen Worten: Die Generalisierbarkeit ist begrenzt. Mit Einzelbeispielen sollten weder generelle Aussagen für oder gegen die Qualität der Gesetzgebung gemacht werden. Umfänglichere Untersuchungen sind deshalb wünschenswert. Aber bis es so weit ist, legt dieser Aufsatz nahe, dass das Klageglied um die mangelnde Qualität der Gesetzgebung der rechtswissenschaftlichen Literatur wohl übertrieben ist und die Rolle der Bundesversammlung als zu negativ eingeschätzt wird.

Literaturverzeichnis

- Brüscheiler, J., & Vatter, A. (2018). Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In A. Vatter (Hrsg.), *Das Parlament der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung* (S. 69–99). NZZ Libro.
- Capaul, R. (2022). The political struggle over Status S in Switzerland. *A Global Perspective*. <https://aglobalperspective.com.wordpress.com/2022/04/07/status-s/>
- Capaul, R. (2023). Bundesgesetze: Zum Mythos «Federführung Parlament». *LeGes*, 34(2), 1–15.
- Capaul, R. (2024a). *Agenda Setting in der Schweizer Politik: Zur Auslösung von Gesetzgebungsarbeiten in der Schweizer Politik* [Dissertation]. Universität Zürich.
- Capaul, R. (2024b). Patterns of Legislative Agenda Setting: Evidence from Switzerland. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 15(1), 1–12.
- Capaul, R. (in Erscheinung). Die Initiierung von Gesetzgebungsprozessen auf Bundesebene. *LeGes*.
- Fluri, K. (2014). Unheilvolle «Instant-Gesetzgebung». In A. Griffel (Hrsg.), *Vom Wert einer guten Gesetzgebung* (S. 1–8). Stämpfli.
- Fontana, K., Grüter, K., Mader, L., Flückiger, A., Widmer, T., Auer, C., Müller, G., Graf, M., & Uhlmann, F. (2015). Wie steht es um die Qualität der Gesetzgebung in der Schweiz? *LeGes*, 26(1), 47–53.
- Gava, R., Jaquet, J. M., & Sciarini, P. (2021). Legislating or rubber-stamping? Assessing parliament's influence on law-making with text reuse. *European Journal of Political Research*, 60(1), 175–198.
- Graf, M. (2007). Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen. *Parlament*, 10(3), 10–13.
- Graf, M. (2019). Motionen an den Bundesrat: Verbindlicher Auftrag oder «frommer Wunsch»? *Parlament*, 22(2), 4–12.
- Graf, M., Theler, C., & von Wyss, M. (Hrsg.). (2014). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Helbing Lichtenhahn.
- Griffel, A. (Hrsg.). (2014). *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*. Stämpfli.
- Griffel, A. (2022). Eine Nebensächlichlichkeit namens Gesetzgebung. *Schweizer Monat*, 1094, 68–70.
- Höfler, S., Uhlmann, F., & Boxler, A. (2017). Der «Monster-Paragraf» – wie (un-)verständlich ist er wirklich? *LeGes*, 28(1), 97–107.
- Jaquet, J. M., Sciarini, P., & Varone, F. (2019). Policy-Agenda-Setting: Regierung als Hauptinitiator von Entscheidungsprozessen? In A. Ritz, T. Haldemann, & F. Sager (Hrsg.), *Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz* (S. 213–233). NZZ Libro.
- Lüthi, R. (2009). Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlässentwürfen durch parlamentarische Kommissionen. *LeGes*, 20(3), 363–374.
- Lüthi, R. (2014). Parlament. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarin, A. Vatter, & S. Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 169–192). NZZ Libro.
- Lüthi, R. (2023). Die parlamentarische Initiative: Ein wirksames Instrument des Parlamentes und kein «quick and dirty»-Gesetzgebungsverfahren. *Parlament*, 26(1), 1–2.
- Mader, L., & Rütsche, B. (2004). Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 01/2004, 3–156.
- Mueller, S., Dick, S., & Freiburghaus, R. (2020). Ständerat, stärkerer Rat? Die Ge-

- setzungsmacht der Zweiten Kammer im Vergleich zu National- und Bundesrat. In S. Mueller & A. Vatter (Hrsg.), *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz* (S. 119–146). NZZ Libro.
- Müller, G. (2007). Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen. *Parlament*, 10(3), 4–6.
 - Müller, G. (2014). Mehr denken beim Lenken. In A. Griffel (Hrsg.), *Vom Wert einer guten Gesetzgebung* (S. 63–73). Stämpfli.
 - Müller, G., & Uhlmann, F. (2013). *Elemente einer Rechtssetzungslehre* (3. Aufl.). Schulthess.
 - Sciarini, P., Fischer, M., Gava, R., & Varone, F. (2021). The influence of co-sponsorship on MPs' agenda-setting success. *West European Politics*, 44(2), 327–353.
 - Spescha, G., Vittoz, S., & Wyss, K.-M. (2022). 38. Forum für Rechtsetzung vom 16. November 2021. Parlamentarische Initiative: Arbeit der Kommissionen und Rolle der Verwaltung. *LeGes*, 33(1), 1–9.
 - Stadelmann-Steffen, I., Oehrl, D., & Vatter, A. (2021). Do governments delay the implementation of parliamentary requests? Examining time variation in implementing legislative requests in Switzerland. *Policy Sciences*, 54(3), 663–690.
 - Stähelin, P. (2007). Der Blickwinkel des Parlaments. *LeGes*, 18(3), 411–415.
 - Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz* (4. Aufl.). Nomos.
 - Vokinger, K. N., & Schneider, D. (2023). Entwicklung in der Gesetzgebung und Gesetzesqualität, 1972–2022. Eine empirische Analyse ausgewählter Indikatoren zum internationalen Recht und Bundesrecht. *Jusletter*, 18. Dezember 2023, 1–15.
 - Wälter, R. (2019). *Erfolg und Misserfolg von Motionen in der Bundesversammlung: Eine Analyse der 49. Legislatur (2011–2015)*. KPM-Verlag.
 - Weil, L. (2023). Die parlamentarische Initiative als Werkzeug einer selbstbestimmten Kommission: Beispiele aus dem Bereich Nachhaltigkeit. *Parlament*, 26(1), 3–15.
 - Wirz, R., & Vatter, A. (2015). Die Parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung: Ein wirkungsloses Instrument der Polparteien? *Parlament*, 18(2), 30–40. ●



Wer und was sorgt im Kanton St. Gallen für «gute» Rechtsetzung?

Beat Müggler, Geschäftsführer der Redaktionskommission, Kantonsrat St. Gallen

Simona Risi, Stv. Geschäftsführerin der Redaktionskommission, Kantonsrat St. Gallen

Dr. Jan Scheffler, Vizestaatssekretär und Leiter Recht und Legistik, Kanton St. Gallen

1. Einleitung

«Gute» Rechtsetzung ist zugleich Voraussetzung und Produkt eines funktionierenden demokratischen und rechtsstaatlichen Gemeinwesens. Es gibt eine Fülle von Kriterien, die zur Beurteilung der Qualität der Rechtsetzung herangezogen werden. So hat der Bundesrat im Jahr 2007 folgende Aspekte als massgeblich für «gute» Rechtsetzung festgehalten: Rechtmässigkeit, Zustandekommen in einem rechtlich einwandfreien Verfahren, eine bestimmte materielle Qualität, Erfüllung formeller Qualitätsansprüche, Beschränkung auf das Notwendige und eine gewisse Stabilität.¹

Der vorliegende Beitrag verengt den Blick auf die «gute» Rechtsetzung in mehrerer Hinsicht: Räumlich bildet der Kanton St. Gallen das Anschauungsobjekt, zeitlich-prozedural liegt der Fokus auf der parlamentarischen Phase des Rechtsetzungsverfahrens und inhaltlich wird insbesondere die Erfüllung formeller Qualitätsansprüche, sprich: die legistische Qualität beleuchtet. Damit wird nur ein kleiner Teil des grossen Spektrums «guter» Rechtsetzung betrachtet, der Beitrag versteht sich insofern als Mosaikstein.

Die legistische Qualität kann im Wesentlichen «daran gemessen werden, inwiefern sie die Grundsätze der Rechtsetzungstechnik einhält, also im Wesentlichen auf eine bestimmte Frage eine Antwort auf der richtigen Normstufe leicht auffindbar und verständlich gibt und dabei widerspruchsfrei und praktikabel ist».² Die nachfolgenden Ausführungen sollen aufzeigen, wie diesen Grundsätzen in der parlamentarischen Phase des st.gallischen Rechtsetzungsverfahrens nachgelebt wird, und zwar mit Blick auf Organisation, Verfahren und ausgewählte inhaltlich-redaktionelle Aspekte.

2. Organisation

2.1. Redaktionskommission

Die Redaktionskommission wurde mit der Totalrevision des Grossratsreglements im Mai 1905 eingeführt. Nach dem geltenden Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) ist sie eine von derzeit vier ständigen Kommissionen des Kantonsrates.³ Die Geschäftsführung wird durch zwei Mitarbeitende der Parlamentsdienste (PARLD) wahrgenommen.⁴ Die Redaktionskommission weist als kleinste der ständigen Kommissionen des Kantonsrates einige Besonderheiten auf:

- Sie hat nicht wie die drei anderen ständigen Kommissionen 15 Mitglieder (zusammengesetzt entsprechend des Schlüssels für die Zuteilung der Kommissionsitze an die Fraktionen), sondern setzt sich aus einem Mitglied je Fraktion des

¹ Botschaft des Bundesrates vom 22. August 2007 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, BBl 2007, 6121, Abschnitt 1.2.

² G. Müller / F. Uhlmann / S. Höfler, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 4. Aufl., Zürich / Genf 2024, S. 34 m.w.N.

³ Vgl. Art. 12 ff. GeschKR.

⁴ Vgl. Art. 51 GeschKR.

Kantonsrates zusammen.⁵ Derzeit gehören der Redaktionskommission dementsprechend fünf Mitglieder an. Die aktuelle Zusammensetzung der Redaktionskommission findet sich im Ratsinformationssystem.⁶

- Sie hat als einzige Kommission je Fraktion ein Ersatzmitglied, damit bei Abwesenheiten von Kommissionsmitgliedern die Repräsentativität und die Arbeitsweise der Kommission gewahrt bleiben.
- Anders als bei den übrigen ständigen und den nichtständigen Kommissionen ist die Dauer der Zugehörigkeit zur Redaktionskommission nicht beschränkt.⁷ Ziel und Zweck der dauerhaften Kommissionsmitgliedschaft ist es, in der Erfüllung der Kommissionsaufgaben Fachkompetenz und Erfahrung sammeln und zur Anwendung bringen zu können.
- Die Redaktionskommission führt über ihre Sitzungen in der Regel kein Protokoll im eigentlichen Sinn. Ihre Anträge treten an die Stelle eines Sitzungsprotokolls.⁸

Die Redaktionskommission prüft Vorlagen, die dem Referendum unterstehen, dringliche Kantonsratsbeschlüsse und Vorlagen, die ihr der Kantonsrat zur Prüfung überweist, auf Gesetzessprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übergeordneten und übrigen Gesetzgebung.⁹ Sie sichert den von Seiten des Parlamentes zu leistenden Beitrag an die Qualität jener st.gallischen Erlasse, die der Kantonsrat erlässt.

Das Publikationsgesetz (sGS 140.3; abgekürzt PubG) weist der Redaktionskommission seit dem 1. Juni 2019 weitere Aufgaben zu. Nach Art. 16 PubG bedürfen die formelle Berichtigung sowie die Nachführung und die Entfernung aus der systematischen Gesetzessammlung bestimmter

Erlasse der Zustimmung der Redaktionskommission. Dadurch wird die parlamentarische Aufsicht über Anpassungen in der Gesetzessammlung im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates sichergestellt.¹⁰ In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist ausserdem, dass im Kanton St.Gallen die PARLD mit der Herausgabe der Gesetzessammlung, die auch das Verordnungsrecht der Regierung und weitere Erlasse umfasst¹¹, betraut sind.¹²

2.2. Dienststelle Recht und Legistik

Die Dienststelle Recht und Legistik der Staatskanzlei (RELEG) ist primär im vorparlamentarischen Verfahren der Rechtsetzung tätig, sie nimmt jedoch auch in der parlamentarischen Phase verschiedene Aufgaben wahr.

Ein Kompetenzzentrum bzw. eine eigenständige Dienststelle, die sich schwerpunktmässig der Beratung der Regierung sowie der Departemente und weiterer Dienststellen in Fragen der Rechtsetzung widmet, gibt es seit dem Jahr 2008. Dabei handelte es sich um keinen gänzlich neuen Aufgabenbereich innerhalb der Staatsverwaltung. Zu den Hauptaufgaben des damaligen Rechtsdienstes der Staatskanzlei gehörten bereits zuvor die Vorprüfung von Erlassentwürfen, situativ und ressourcenabhängig die Mitwirkung in Rechtsetzungsprojekten und Rechtsetzungsteams, vereinzelt die Erarbeitung von Erlassentwürfen in der Zuständigkeit der Staatskanzlei sowie die allgemeine Beratung in Rechtsetzungsfragen. Bereits in den 1950er-Jahren wurde der Staatskanzlei in Fragen der Rechtsetzung eine ausdrückliche Rolle zugewiesen, festgehalten

¹⁰ Weitere Informationen dazu finden sich in der Botschaft der Regierung vom 16. Januar 2018, abrufbar unter <https://www.ratsinfo.sg.ch>, Geschäft 22.18.01, S. 23.

¹¹ Vgl. zum Inhalt der Gesetzessammlung Art. 9 PubG.

¹² Konkret ist der aktuelle Geschäftsführer der Redaktionskommission auch für die Herausgabe der Gesetzessammlung zuständig.

⁵ Vgl. Art. 18 Abs. 2 GeschKR.

⁶ Vgl. <https://www.ratsinfo.sg.ch/gremien/578>.

⁷ Vgl. Art. 20 Abs. 3 GeschKR.

⁸ Vgl. Art. 66 Abs. 1 GeschKR.

⁹ Vgl. Art. 18 Abs. 1 GeschKR.

im Geschäftsreglement des Regierungsrates und der Staatskanzlei (sGS 141.3), das im Jahr 1955 mit folgendem Absatz ergänzt wurde: «Gesetzes- und Verordnungsentwürfe sind der Staatskanzlei zur Begutachtung zu unterbreiten, bevor sie dem Regierungsrat vorgelegt werden.»¹³ Mit der Schaffung von RELEG konnte die Tätigkeit der Staatskanzlei in der Legistik jedoch wesentlich vertieft und systematischer wahrgenommen werden.¹⁴

In der parlamentarischen Phase wirkt RELEG in unterschiedlichen Funktionen mit (siehe Abschnitt 3) – zumeist in enger Abstimmung mit den PARLD bzw. der Redaktionskommission. Diese Mitwirkung zielt insbesondere darauf ab, die Kohärenz der Rechtsetzung an der Schnittstelle zwischen vorparlamentarischer und parlamentarischer Phase – und damit über den gesamten Rechtsetzungsprozess hinweg – zu sichern.

3. Verfahren

3.1. Vorparlamentarische Phase

Der Anstoss zu einem Gesetzgebungsgeschäft kommt in der überwiegenden Anzahl der Fälle aus der Verwaltung, seltener aus dem Kantonsrat (Motion oder Auftrag) oder noch weniger häufig aus der Stimmbevölkerung (Initiative). In der Sache kann sich der Änderungsbedarf z.B. aus dem übergeordneten Recht, also Bundesrecht oder – in der Regel indirekt – internationales Recht, und seinem Vollzug ergeben. Der Auslöser für eine Änderung kann auch die Feststellung von inhaltlichen Mängeln des geltenden Rechts sein. Dieses kann sich in der Anwendung als fehler- oder lückenhaft

erweisen oder zu unerwünschten Nebenwirkungen oder unbefriedigenden Ergebnissen führen. Verändern sich die tatsächlichen Gegebenheiten, muss das Recht der neuen Situation angepasst werden.¹⁵ Dabei gilt indes eine wichtige Anforderung an die «gute» Rechtsetzung: nur das zu regeln, was geregelt werden muss. «Unnötige Gesetze sind überflüssig, überholte sind verwirrend und unverhältnismässige sind ungerecht.»¹⁶

Gesetzgebungsgeschäfte werden vom zuständigen Departement oder der Staatskanzlei vorbereitet. Den grössten und massgeblichen Anteil an der Qualitätssicherung in der Rechtsetzung nicht nur in dieser vorparlamentarischen Phase, sondern insgesamt, übernimmt RELEG durch die frühe Mitwirkung in Rechtsetzungsprojekten oder die Vorprüfung des aus Sicht der sachlich zuständigen Dienststelle mehr oder weniger fertigen Erlassentwurfs (siehe Abschnitt 2.2). Nach der Vorprüfung durch RELEG folgt in der Regel der Mitbericht durch das Finanzdepartement und gegebenenfalls andere Departemente. Sodann berät die Regierung das Geschäft in der Regel in einer sogenannten Null-Lesung und gibt es für die Vernehmlassung frei, in der Parteien, Verbände sowie weitere Gremien oder Einzelpersonen zum Entwurf Stellung nehmen können.¹⁷ Bei einem sehr umfangreichen Projekt befin-

¹³ G. Müller / F. Uhlmann / S. Höfler, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., Zürich / Genf 2024, S. 76.

¹⁴ J. P. Müller, Gute Gesetzgebung in der Demokratie – Chancen und Klippen, in: A. Griffel (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, 16 Essays, Bern 2014, S. 77.

¹⁷ Eine Vernehmlassung *kann* nach Art. 53 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1; abgekürzt KV) vor Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und bei anderen kantonalen Vorhaben durchgeführt werden. In den meisten Fällen sieht die Regierung eine solche Vernehmlassung vor. Lediglich bei sehr begrenzten oder zeitlich sehr dringlichen Gesetzgebungsgeschäften wird mitunter darauf verzichtet.

¹³ St. Gallische Gesetzessprache. Zur Praxis der Redaktionskommission des Grossen Rates 1954–1979, S. 3.

¹⁴ Die Dienststelle umfasst heute im Bereich Legistik rund 230 Stellenprozent und weitere 110 Stellenprozent im zu einem erheblichen Teil ebenfalls legistisch ausgerichteten Fachbereich «IT-Recht und Datenschutz».

det die Regierung in einem ersten Schritt mitunter vorerst über Erlassthesen oder Regelungsskizzen. Nach der Vernehmlassung wird der Erlassentwurf überarbeitet, und es werden in der Regel abermals Mitberichte bei den zuständigen Stellen – einschliesslich RELEG – eingeholt. Die Regierung berät das Geschäft schliesslich in einer oder zwei Lesungen (je nach Diskussionsbedarf) und verabschiedet es zuhänden des Kantonsrates.

Eine von ihrer tatsächlichen Bedeutung her bescheidene, aber v.a. bei umfangreichen Erlassen dennoch nützliche nächste Möglichkeit der Qualitätssicherung ist die Erfassung des Erlassentwurfs im Redaktionssystem für die Herausgabe der Gesetzessammlung. Im Rahmen dieser Arbeiten wird der Entwurf vom professionellen Korrektorat der Druckerei¹⁸ ein erstes Mal ausserhalb der Verwaltung auf Orthografie und Struktur der Bestimmungen kontrolliert.

3.2. Parlamentarische Phase

Mit Vorlagen, die dem Referendum zu unterstellen sind, befasst sich der Kantonsrat als Plenum drei Mal. In der ersten Session nach Zuleitung der Vorlage durch die Regierung bestellt er die vorberatende Kommission. In der zweiten Session berät der Kantonsrat die Vorlage in erster Lesung. In der dritten Session findet – in der Regel am ersten Sessionstag – die zweite Lesung und am letzten Sessionstag die Schlussabstimmung statt. Auch wenn für die Zusammensetzung der vorberatenden Kommission neben der Fraktionsstärke zahlreiche weitere Kriterien (Region, Geschlecht, Beruf usw. der Mitglieder) massgebend sind, trägt sie im Idealfall zusätz-

lich zur Qualität der Vorberatung und mithin der Vorlage selbst bei, indem einige Fachpersonen im Sachbereich der Vorlage ihr Wissen und ihre Erfahrung einbringen können.

Die vorberatende Kommission zieht für ihre Sitzung die Vorsteherin oder den Vorsteher des für die Vorlage zuständigen Departementes bei. In der Regel nehmen weitere Mitarbeitende des Departementes wie die Generalsekretärin oder der Generalsekretär, die zuständige Amtsleitung und mit der Bearbeitung der Vorlage betraute Personen teil. Im Übrigen beschränkt sich der Beizug von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, von Sachverständigen sowie von Interessenvertreterinnen und -vertretern auf die Befragung; in der Regel verlassen sie die Kommissionssitzung nach der Befragung. Die Geschäftsführung der Kommission obliegt den PARLD.

Die beigezogenen Mitarbeitenden des Departementes und die Geschäftsführung haben lediglich beratende Stimme, können aber auf die Formulierung von Änderungsanträgen Einfluss nehmen und damit zur Qualitätssicherung beitragen. Mit einer sinnvollen Zusammensetzung der Vertretung des Departementes ist sichergestellt, dass allfällige Fragen zur Vorlage oder Vorschläge für Änderungsanträge unmittelbar beantwortet bzw. beurteilt werden können. In der Beratung richtet die vorberatende Kommission ihren Blick allerdings weniger auf den Erlassentwurf in formeller Hinsicht als vielmehr auf den materiellen Regelungsgehalt und dessen politische Bewertung. Beschliesst sie Änderungsanträge zum Entwurf der Regierung, können die PARLD bei Bedarf auch noch bei deren Ausfertigung nach der Sitzung in rein redaktioneller Hinsicht Optimierungen vornehmen. Bevor die Regierung zu den Anträgen Stellung nimmt und allenfalls Gegenanträge beschliesst, prüft auch RELEG die Anträge. Über die Vor- bzw. Nachbereitung der jeweiligen Sitzung ist also gewährleistet, dass beide Anträge –

¹⁸ Die Datenerfassung erfolgt im Kanton St.Gallen nicht dezentral und schon bei der Erarbeitung des ersten Entwurfs, sondern zentral und erst gegen Ende der vorparlamentarischen Phase hauptsächlich in jener Druckerei, die bis 2019 mit der Produktion der papierischen Gesetzessammlung beauftragt war.

der vorberatenden Kommission und der Regierung – sowohl von den PARLD als auch von RELEG geprüft werden. Hin und wieder kann RELEG legistische Aspekte auch direkt in die vorberatende Kommission einbringen, z.B. indem RELEG von der Geschäftsführung der vorberatenden Kommission für konkrete legistische Fragen beigezogen wird oder wenn RELEG in Ausnahmefällen bei umfangreichen Rechtsetzungsvorhaben die Vertretung des zuständigen Departementes in der vorberatenden Kommission ergänzt. Ohnehin in der vorberatenden Kommission vertreten ist RELEG, wenn ein Rechtsetzungsvorhaben im Zuständigkeitsbereich der Staatskanzlei liegt (allgemeines Verfassungs- und Staatsrecht, amtliche Publikationen, politische Rechte, Datenschutz). Für die Beratung im Plenum reichen die Mitglieder des Kantonsrates den PARLD ihre Anträge grundsätzlich¹⁹ vorgängig über das Ratsinformationssystem ein. Die Anträge durchlaufen ein mehrstufiges Verfahren der Erfassung mit materieller und formeller Prüfung, bei Bedarf einschliesslich individueller Besprechung mit dem einreichenden Ratsmitglied, und einer Kontrolle, die den Antrag inhaltlich plausibilisiert und erneut formell prüft. Bei der Beratung von umfangreicheren Erlassen oder besonders komplexen Bestimmungen wird RELEG bei Bedarf auch in dieser Phase konsultiert, um eine legistische Prüfung des Antragsentwurfs vorzunehmen. Nach der ersten Lesung des Kantonsrates prüft die Redaktionskommission den Erlassentwurf. Damit ist sichergestellt, dass ihr der Erlassentwurf in der Regel bereits in jener Fassung vorliegt, die vom Kantonsrat verabschiedet werden wird. Denn eine nochmalige inhaltliche Beratung findet im Rahmen der zweiten Lesung nur ausnahmsweise statt, wenn der Kantonsrat in

der ersten Lesung einzelne Bestimmungen an die vorberatende Kommission zurückgewiesen hat oder in der zweiten Lesung allfälligen Rückkommensanträgen aus der Mitte des Rates zustimmt. Nach der zweiten Lesung des Kantonsrates bereinigt die Redaktionskommission ihre Anträge und leitet sie umgehend dem Kantonsrat zu. In der Regel am letzten Tag derselben Session verabschiedet der Kantonsrat den Erlass in der Schlussabstimmung. Unmittelbar davor eröffnet die Ratsleitung die Diskussion über die Anträge der Redaktionskommission sowie die allgemeine Diskussion, in der das Beratungsergebnis gewürdigt und zur Schlussabstimmung Stellung genommen werden kann. Dank dieser verfahrensmässigen Einbindung der Redaktionskommission ist sichergestellt, dass sie nicht nur den von der Regierung verabschiedeten Erlassentwurf prüft, sondern auch dessen Änderungen aufgrund von Anträgen der vorberatenden Kommission, der Regierung oder aus der Mitte des Rates, denen der Kantonsrat zugestimmt hat.

3.3. Beratung durch die Redaktionskommission

Üblicherweise trifft sich die Redaktionskommission für die Prüfung des Erlassentwurfs zweimal. Das erste Mal frühestens zwei Wochen nach der ersten Lesung und spätestens neun Tage vor der zweiten Lesung des Kantonsrates, das zweite Mal am Abend des ersten Tages jener Session, in welcher der Kantonsrat die zweite Lesung durchführt und schliesslich den Erlass verabschiedet. Die Redaktionskommission hält dem Sessionsrhythmus entsprechend also jährlich je vier Sitzungen zwischen und während den Sessionen ab. An der ersten (längeren) Sitzung werden alle Bestimmungen des Erlassentwurfs im Detail geprüft und allenfalls diskutiert. Die vorläufigen Anträge der Redaktionskommission werden anschliessend im Ratsinformationssystem nur den Kommissions-

¹⁹ Vorbehalten sind seltene Fälle von spontanen, mündlich gestellten Anträgen, vgl. Art. 84 Abs. 2 GeschKR.

mitgliedern zur Verfügung gestellt und einem beschränkten Adressatenkreis zugestellt. Die Redaktionskommission kann die vorberatende Kommission oder das zuständige Departement zusammen mit ihren vorläufigen Anträgen nach der ersten Lesung auf inhaltliche Unklarheiten hinweisen oder ihnen Fragen zum materiellen Gehalt einer Formulierung stellen. Derartige Hinweise oder Fragen sind in der Praxis selten und beziehen sich oft auf Formulierungsvarianten, die sich an der Grenze zwischen redaktioneller oder materieller Änderung bewegen oder auf Fachausdrücke des jeweiligen Themenbereichs beziehen. Bis zur zweiten Lesung im Kantonsrat bleibt genügend Zeit, diese Fragen zu klären. Würde die Redaktionskommission Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken feststellen, hätte sie sogar die Möglichkeit, dem Kantonsrat die Wiederaufnahme der zweiten Lesung über diese Punkte zu beantragen.²⁰ Auch nach der ersten Sitzung der Redaktionskommission steht RELEG der Geschäftsführung der Redaktionskommission für die Klärung von Fragen zur Verfügung.

An der zweiten (kürzeren) Sitzung bereinigt oder bestätigt die Redaktionskommission – vorbehältlich allfälliger Änderungen des Erlassentwurfs durch den Kantonsrat aufgrund von Abklärungen in der vorberatenden Kommission oder aufgrund erfolgreicher Rückkommensanträge – lediglich ihre bereits vorliegenden vorläufigen Anträge. Diese werden von der Geschäftsführung finalisiert und im Ratsinformationssystem veröffentlicht sowie vom Weibeldienst so bald als möglich im Kantonsratssaal verteilt.

Neben den Mitgliedern und der Geschäftsführung der Redaktionskommission nehmen an den Sitzungen die Präsidentin oder der Präsident der vorberatenden Kommission und eine Vertretung des zuständigen

Departementes²¹ je für «ihr» Geschäft teil. Damit besteht die Möglichkeit, allfällige Fragen oder Varianten eines Antrags zu einer Bestimmung direkt in der Sitzung sowohl aus Sicht der fachlichen Vorbereitung als auch der parlamentarischen Beratung zu diskutieren. Die Vertretung des Departementes kann z.B. darauf hinweisen, dass eine bestimmte Formulierung direkt aus dem Bundesrecht übernommen werden musste, oder die Präsidentin oder der Präsident der vorberatenden Kommission kann z.B. von einem Antrag auf Änderung einer Formulierung abraten, die in der Kommissionssitzung zu einlässlichen Diskussionen führte und schliesslich fein austariert verabschiedet wurde.

3.4. Nachparlamentarische Phase

Zwei Wochen nach Sessionsbeginn werden die vom Kantonsrat verabschiedeten Referendumsvorlagen zusammen mit dem alle behandelten Geschäfte der Session umfassenden Kurzprotokoll im Amtsblatt veröffentlicht. Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen oder gegen die das fakultative Referendum zustande kommt, werden mit dem erläuternden Bericht des Präsidiums des Kantonsrates in der Abstimmungsbroschüre veröffentlicht. Die Abstimmungsbroschüre wird spätestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag zusätzlich im Amtsblatt veröffentlicht. Nach der Feststellung der Rechtsgültigkeit und der Festlegung des Vollzugsbeginns des Erlasses durch die Regierung wird dieser für die Publikation in der Gesetzessammlung aufbereitet. In dieser Phase erfolgt die letzte formelle Kontrolle durch wenigstens fünf Personen in der Druckerei, in den PARLD und im zuständigen Departement.

²¹ In der Regel die Generalsekretärin oder der Generalsekretär, die Leiterin oder der Leiter des Rechtsdienstes oder die Erlassredaktorin oder der Erlassredaktor.

²⁰ Art. 101 Abs. 3 GeschKR.

Bei aller Unterstützung durch Textverarbeitungs- und Datenbankfunktionen moderner Informatikanwendungen und trotz mehrfachem Hinterfragen und Gegenlesen durch verschiedene Fachpersonen kann schliesslich – wie im früheren Bleisatz – irgendwo ein Interpunktionszeichen oder ein Buchstabe aus der Reihe tanzen. Für diese Fälle führen die PARLD weiterhin eine Mängelkartei, die es ermöglicht, bei nachfolgenden Revisionen eines Erlasses eine einzelne Bestimmung mit einem Mangel in den neuen Erlassentwurf aufzunehmen. Zudem besteht aufgrund des seit dem 1. Juni 2019 angewendeten neuen Publikationsrechts die Möglichkeit zu formlosen²² und formellen²³ Berichtigungen. Beide werden von der Staatskanzlei bzw. von den PARLD vorgenommen, letztere bedürfen der Zustimmung der Redaktionskommission.²⁴

4. Inhalt

4.1. Drei hauptsächliche Prüfaspekte

Während Art. 18 GeschKR in Verbindung mit Art. 4 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) die Prüfobjekte der Redaktionskommission klar umschreibt – Gesetzessprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übergeordneten und übrigen Gesetzgebung –, ist die Zuständigkeitsbestimmung bei den Prüfaspekten oder -kriterien relativ knapp: Die Redaktionskommission prüft die Erlasse «auf Sprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übrigen Gesetzgebung».

In der Einführung für neue Kommissionsmitglieder weist die Geschäftsführung je-

weils darauf hin, dass mit *Sprache* tatsächlich auch gemeint ist, wie eine Bestimmung beim Lesen klingt oder wie sie in ihrer Strukturierung aussieht. Zudem kann das plötzliche Stocken des Leseflusses oder der spontane Orientierungsverlust in einem zu langen Satz darauf hindeuten, dass mit einer Formulierung «irgendetwas nicht stimmt». Zur Prüfung beigezogen wird ein Grossteil des Regelwerks der deutschen Sprache. Neben der allgemeinen Verständlichkeit geht es bei der Sprache um Orthografie, Stil und Bedeutung. Nicht nur, weil Randziffer 184 des Rechtsetzungsleitfadens (siehe Abschnitt 4.3) bestimmt, dass sich die Rechtschreibung «nach der neusten Duden-Auflage» richtet, steht daher auf dem Sitzungstisch der Redaktionskommission stets der gelbe Band 1 (Die deutsche Rechtschreibung) der Duden-Reihe, oft auch der blaue Band 8 (Sinn- und sachverwandte Wörter).

Darüber hinaus trägt die Redaktionskommission sprachlichen Besonderheiten Rechnung, die für die besondere Textgattung des gesetzten Rechts zum einen und für das Schriftgut der st.gallischen kantonalen Verwaltung zum anderen typisch sind. Indem ihre Vorgaben für die Erlassredaktion auch auf die Sprachgewohnheiten in der Verwaltung einwirken, sind RELEG und die Redaktionskommission gleichsam Teil des sprachlichen Gewissens des Kantons. Es erstaunt daher nicht, dass RELEG zudem die sogenannten Schreibweisungen herausgibt, einen Leitfaden für die formelle Gestaltung und elektronische Erstellung von Dokumenten von Verwaltung, Regierung und Kantonsrat. Neben den eigentlichen Weisungen – auch zu redaktionellen Usanzen – finden sich darin praktische Informationen und nützliche Hinweise.

Bei der *Gesetzestechnik* geht es u.a. um Verständlichkeit, Systematik, Kongruenz, Einheitlichkeit und vieles mehr. In diesem Bereich pflegen RELEG und Redaktionskommission ebenfalls st.gallische Beson-

²² Berichtigung von redaktionellen Fehlern, wenn dadurch der Sinn der Bestimmung nicht verändert wird, und Aktualisierung in Fussnoten von Angaben wie Verweisen, Fundstellen oder Abkürzungen.

²³ Berichtigung von Formulierungen, die nicht dem Beschluss des erlassenden Organs entsprechen und den Sinn der Bestimmung verändern.

²⁴ Art. 14 bis 16 PubG.

derheiten. Da Gesetzestechne nicht in einer kurzen Einführung in die Kommissionstätigkeit abstrakt vermittelt werden kann und weil in diesem Aspekt der Erfahrung ganz entscheidende Bedeutung zukommt, ist es sinnvoll, dass die Mitglieder der Redaktionskommission ihre Funktion über längere Zeit wahrnehmen.

Die Prüfung auf *Übereinstimmung* mit der übrigen Gesetzgebung zielt auf die Normstufen ober- und unterhalb des Gesetzes. Es geht also nicht nur darum, in einem Gesetz nicht nochmals festzuhalten, was ein anderes bereits regelt, sondern auch darum, im Verhältnis Verfassung–Gesetz–Verordnung sowie mit Blick auf das übergeordnete Recht des Bundes Doppelspurigkeiten und Widersprüche zu vermeiden. Unter diesem Aspekt muss zudem sichergestellt werden, dass innerhalb eines Erlasses alle von der vorgesehenen materiellen Änderung betroffenen Bestimmungen angepasst werden. Schliesslich ist die Übereinstimmung auf der Zeitachse anzustreben. Wenn schon für die «gute» Gesetzgebung gilt, dass sie eine gewisse Stabilität und Beständigkeit aufweist,²⁵ also nicht zu oft oder zu rasch ändern sollte, muss dies umso mehr für ihr Werkzeug, die Gesetzessprache, gelten. In diesem Sinn kann ausnahmsweise in der Praxis die Antwort auf die Frage aus der Mitte der Redaktionskommission, warum etwas denn so und nicht anders formuliert werde, auch einmal lauten: «Das haben wir schon immer so gemacht.»

4.2. Beschränkung auf das Redaktionelle

Über die drei genannten Prüfungsaspekte hinaus ist ein Grundsatz von besonderer Bedeutung, der bereits in der Bezeichnung der Redaktionskommission verankert ist. Ihn muss die Geschäftsführung in manch einer – ausufernden oder besonders krea-

tiven – Diskussion über eine auf den ersten Blick nicht einfach zu verstehende Bestimmung in Erinnerung rufen: Die Anträge der Redaktionskommission dürfen nur redaktionelle Änderungen beinhalten. Sie finden ihre Grenze am materiellen Gehalt der einzelnen Bestimmung. Im Reglement des Grossen Rates vom 5. Mai 1953 (bGS 1, 92 ff.) war dieser Grundsatz in Art. 45 Abs. 2 noch ausdrücklich erwähnt: Die Redaktionskommission «ist nicht befugt, materielle Änderungen vorzunehmen.»

Hin und wieder muss sich das einzelne Mitglied der Redaktionskommission damit abfinden, dass sein durchaus berechtigter Einwand, eine Bestimmung sei irgendwie – insbesondere im Sinn von nicht leicht lesbar oder nicht einfach verständlich – nicht gut, mit dem Hinweis abgetan wird: «Ja schon, aber das ist jetzt eine materielle Frage.» Ähnliche Hinweise erfolgen mitunter seitens der Erlassredaktorin oder des Erlassredaktors betreffend zu übernehmendes übergeordnetes Recht (z.B. im Steuerrecht) oder seitens der Präsidentin oder des Präsidenten der vorberatenden Kommission mit Blick auf die parlamentarische Beratung, z.B. eine einlässlich und kontrovers geführte Diskussion. In diesem Sinn sind für die Arbeit in der Redaktionskommission Hartnäckigkeit und Ausdauer, aber auch eine gewisse Frustrationstoleranz gefragt. Die Kommissionsmitglieder sollten sich in ihrem Bestreben nach «guter» Rechtsetzung nicht von der Macht des Faktischen entmutigen lassen.

4.3. Besondere Themen

Hin und wieder widmet sich die Redaktionskommission unabhängig von den Sesssionen und den konkreten Gesetzgebungsprojekten besonderen Themen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Das Ergebnis dieser Beratungen wird jeweils in einem Bericht zusammengefasst, den der Kantonsrat zur Kenntnis nimmt. In einigen Fällen ergab sich aus der einlässlichen Beschäftigung mit einem besonderen Thema auch

²⁵ M. Wyss, Rechtsetzungslehre. Ein Abriss mit Arbeits- und Studententexten, Bern 2016, S. 11.

eine Anpassung des Regelwerks, also der Praxis der Redaktionskommission.

Beispiele aus jüngerer Zeit sind:

- 39.00.04 Digitalisierung der St.Gallischen Gesetzessammlung vom 17. März 2000;
- 39.00.04 Neue deutsche Rechtschreibung und St.Gallische Gesetzessammlung vom 25. April 2000;
- 39.01.04 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen vom 2. Februar 2001;
- 82.14.06 Neuerungen in Struktur und Gestaltung von Erlassen der chronologischen Gesetzessammlung vom 3. Februar 2014;
- 82.22.06 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen vom 8. April 2022.

4.4. Praxis der Redaktionskommission und Rechtsetzungsleitfaden

Alt Staatschreiber Dr. Hans Stadler kommt das Verdienst zu, in seinem Abschiedsreferat vom 11. Januar 1980 vor der Redaktionskommission deren Praxis der vorangegangenen 25 Jahre zusammengefasst und die daraus entstandenen Regeln prägnant zusammengestellt zu haben. Er bewertete die Tätigkeit der Redaktionskommission wie folgt: «Durch ihre zahlreichen Anträge, die nicht selten auch zu einem systematischen Umbau des Gesetzes führten, hat die Redaktionskommission das «Gesicht» der st.gallischen Gesetzgebung wesentlich geprägt. Sie sorgte selber infolge einer verhältnismässig geringen Zahl von Praxisänderungen auch für Kontinuität und Einheitlichkeit.»²⁶ Die leicht überarbeitete und auf den neuesten Stand gebrachte Fassung dieses Referats wurde im Dezember 1980 von der Staatskanzlei als Broschüre gedruckt und den mit der Rechtsetzung befassten Stellen

der Departemente und der kantonalen Gerichte verteilt. Der damalige Staatsschreiber Dr. Dieter J. Niedermann verband in seinem Begleitschreiben damit die Hoffnung, «dass die nunmehr durchsichtig gemachte Praxis der Redaktionskommission inskünftig noch vermehrt in die Entwürfe von Erlassen aller Stufen einfließen wird».

Zu einem eigentlichen Regelwerk im Loseblattsystem umgestaltet wurde diese Praxis der Redaktionskommission am 1. April 1987. Es bestand aus gut zwanzig ausformulierten und mit Beispielen illustrierten Richtlinien. In der Folge erfuhren einzelne Richtlinien eine geringfügige Erweiterung, andere kamen hinzu. Thematisch widmeten sie sich sowohl dem Aufbau des Erlasses und der Struktur der Bestimmungen als auch sprachlichen Gepflogenheiten und Formulierungsfragen. Schon damals gab es z.B. eine Richtlinie 11 zur «Beschränkung des Erlasstextes auf das Unerlässliche». Die 25. Richtlinie kam am 31. März 1989 dazu und nahm sich des auch heute noch aktuellen Themas der «Berücksichtigung des Geschlechtes in der Gesetzesprache» an. Eine zusätzliche Richtlinie zu diesem Thema gab sich und den am Grossprojekt beteiligten Mitarbeitenden die Redaktionskommission am 20. Oktober 1997 für die Formulierung des Textes der neuen Kantonsverfassung. Die Totalrevision bot die Möglichkeit, die Methode des kreativen Formulierens voll auszuschöpfen: «Der Verwendung von Umformulierungen sowie geschlechtsneutralen und -abstrakten Begriffen ist der Vorzug zu geben vor der kumulativen Verwendung der vollen weiblichen und männlichen Formen (Paarform).»

Rund fünf Jahre später und nach der Digitalisierung der st.gallischen Gesetzessammlung erfolgte eine Totalrevision der Praxis der Redaktionskommission.²⁷ Diese war verbunden mit einer Verwesentlichung und Verringerung der Zahl der Richtlinien:

²⁶ St.Gallische Gesetzessprache. Zur Praxis der Redaktionskommission des Grossen Rates 1954–1979, S. 2.

²⁷ 39.02.04 Praxis der Redaktionskommission, Bericht der Redaktionskommission vom 15. April 2002.

neun zur Gestaltung und sieben zur Sprache. Im Jahr 2012 wurde die Praxis der Redaktionskommission durch das von RELEG erarbeitete deutlich umfangreichere und einlässlichere Nachschlagewerk über alle formellen Aspekte der Rechtsetzung abgelöst.²⁸ Der Rechtsetzungsleitfaden ist seither (seit dem Jahr 2016 in einer aktualisierten Fassung) das Regelwerk schlechthin für alle in der kantonalen Verwaltung mit Rechtsetzung befassten Mitarbeitenden. Eine nächste Aktualisierung ist für das Jahr 2025 geplant. ●

²⁸ 82.12.06 Rechtsetzungsleitfaden, Bericht der Redaktionskommission vom 13. August 2012.



Die Exekutive: «Zu Diensten?» oder – wer schreibt, befiehlt?

Dr. Miriam Sahlfeld

1. Einleitung

Um die Frage nach «gut» oder «schlecht» abzukürzen, gehe ich im Folgenden davon aus, dass Rechtsetzung in einer Gesellschaft die folgenden Funktionen in einem gewissen Masse erfüllen muss, damit wir von «guter Rechtsetzung» sprechen können:

a. Ordnung und Stabilisierung des Verhaltens
Der Erlass reduziert die Komplexität und schafft Rechtssicherheit

b. Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung
Der Erlass vermag das Verhalten der Adressaten zu steuern.

c. Legitimierung und Integration
Der Entstehungsprozess ermöglicht Akzeptanz bei Gewinnern und Verlierern.

d. Politische Auseinandersetzung und Konsensfindung
Der Entstehungsprozess bringt alternative Lösungsansätze in die öffentliche Debatte und ermöglicht letztlich den Kompromiss.¹

Alle drei Gewalten teilen das Interesse an guter Rechtsetzung in diesem Sinne. Die Alternativen zum Recht als Konfliktlösungsmittel stellen die Staatsform, seine Verfahren und die Institutionen selbst in Frage.

Diese hohen Ansprüche an die Funktion der Rechtsetzung richten sich an das Verfahren *und* an das Produkt, den Erlass.

Man kann dies am Beispiel der *Rechtssicherheit* veranschaulichen:

Verwaltung und Gerichte und insbesondere Bürgerinnen und Bürger profitieren von guter Rechtsetzung im Sinne des *Produkts*, wenn die Normen widerspruchsfrei angewendet werden können und Lückenfüllung die Ausnahme bleibt. Sind die an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungs- oder Entscheidungskompetenzen hingegen unklar, erhöht dies die Fallzahlen vor Gericht und verkompliziert die Rechtsanwendung für die am Streitfall beteiligten Akteure und schafft Rechtsunsicherheit in ähnlich gelagerten Fällen.

Mängel des *Rechtsetzungsverfahrens* können auch die Ursache für Rechtsunsicherheit sein: Zwar immunisiert das Anwendungsgebot in Artikel 190 BV das formelle Gesetzesrecht des Bundesgesetzgebers gegen eine abstrakte gerichtliche Kontrolle wie sie andere Länder kennen und trägt so zur Rechtsicherheit bei. Stellt hingegen ein Gericht im Rahmen der vorgelegten durchgeführten konkreten Normkontrolle fest, dass sich der Rechtsanwendungsakt auf einen verfassungswidrigen stützt, so versagt es diesem im konkreten Fall die Anwendung.² Ein negativer Entscheid oberer Rechtsmittelinstanzen wirkt faktisch wie eine Ungültigerklärung.³ Solche Urteile, wie auch Verurteilungen der Schweiz in Strassburg sind ein Beleg für Mängel im *Verfahren*, nämlich in der Zusammenarbeit der anderen beiden Ge-

² Vgl. BGE 103 IV 192, in dem das Bundesgericht die Beschwerde gegen eine Busse wegen Verletzung des Gurtenobligatoriums guthies, weil diese sich auf eine Blankodelegation im Strassenverkehrsgesetz stützte.

³ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Bundesstaatsrecht, Zürich 2020, Rz. 2076.

¹ Georg Müller/Felix Uhlmann/Stefan Höfler, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Auflage, Zürich 2024, Rz. 17 ff.

walten. Die Bundesversammlung sowie Regierung und Verwaltung tragen somit eine grosse Verantwortung, im Rahmen der Rechtsetzung die Verfassung zu achten. Sie können sich nicht auf ein Verfassungsgericht verlassen.

In ähnlicher Weise wie auf die Rechtssicherheit kann das Parlament durch gewisse Korrekturen⁴ Einfluss auf die Verwirklichung der anderen oben genannten Funktionen der Rechtsetzung nehmen. Der Beitrag schildert aus einer Verwaltungssicht, wie diese im Hinblick auf gute Rechtsetzung mit der Bundesversammlung zusammenwirkt, was Ratsmitglieder von der Verwaltung erwarten dürfen und wo allenfalls Verbesserungspotential besteht. Ein besonderes Augenmerk gilt der Rolle des Bundesamtes für Justiz (BJ) und der von diesem ausgeübten präventiven Rechtskontrolle.⁵

2. Die Exekutive in der vorparlamentarischen Phase

2.1 Das Potenzial der Verwaltung sehen

Gute Rechtsetzung setzt vor allem Sachkenntnis voraus. Um ein Problem zu regeln, bedarf es erstens einer genauen Analyse des Ist-Zustands.⁶ Zweitens muss eine Vorstellung darüber entwickelt werden, wie sich die Wirklichkeit verändern soll.⁷ Nicht immer ist dazu Rechtsetzung erforderlich. Es geht hier darum, sicherzustellen, dass die zu ergreifenden Massnahmen, darunter auch die Rechtsetzung, im Sinne der oben genannten Funktionen wirklich geeignet sind, die gesellschaftliche Entwicklung und das Verhalten der Adressaten wirksam in die gewünschte Richtung zu steu-

ern. Das Gegenteil wäre rein symbolische Rechtsetzung, die langfristig das Recht als Ordnungsfaktor schwächt.

Die Schweiz mit ihrem Milizparlament vereint Menschen, die ihre besondere Lebens- und Berufserfahrung einbringen können. Es ist aber unmöglich, für jedes Sachgebiet Spezialistinnen und Spezialisten ins Parlament zu wählen oder Gewähr dafür zu bieten, dass das Parlament sich mit allen wichtigen gesellschaftlichen Problemen befasst⁸. Ratsmitglieder werden daher häufig von Interessenvertretungen aus Wirtschaft und Gesellschaft mit Anliegen und Fakten versorgt. Nicht immer geschieht dies ganz objektiv und uneigennützig.⁹ Die Verfassung (Art. 171 BV) und das Parlamentsgesetz¹⁰ liefern den Parlamentarierinnen und Parlamentariern die Rechtsgrundlagen und Werkzeuge, um in einen Dialog mit der Verwaltung zu treten und ihr Wissen nutzbar zu machen.

2.1.1 Sich Wissen verschaffen – Interpellation und Anfrage

Mit Interpellationen und Anfragen können sich Ratsmitglieder¹¹ Informationen beschaffen, aber auch der Wählerschaft signalisieren, dass sie Interessen wahrnehmen und die Verwaltung kontrollieren. Die Ratsmitglieder erhalten auf diese Weise Auskunft über wichtige innen- und aussenpolitische Ereignisse und Angelegenheiten des Bundes und finden heraus, ob und wie sich die Verwaltung auf Entwicklungen aller Art vorbereitet und wie sie die bisherige

⁴ Georg Müller/Felix Uhlmann/Stefan Höfler, Rz. 399 ff.

⁵ Bericht des Bundesrates zur Stärkung der präventiven Rechtskontrolle, BBl 2010 2187, 2256.

⁶ Vgl. Gesetzgebungsfaden des Bundesamtes für Justiz, 2019, Rz. 106 ff.

⁷ Ebenda Rz. 120 ff.

⁸ Peter Noll, Gesetzgebungslehre, Fassung letzter Hand, Zürich 2023, S. 56.

⁹ Vgl. hierzu: Pa.Iv. 19.414 Rieder, «Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen», vgl. dort unter «weitere Berichte» Gutachten des BJ vom 30. Mai 2022: Verfassungsmässigkeit des Verbots der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen.

¹⁰ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10).

¹¹ Dieses Recht steht auch der Mehrheit einer Kommission oder einer Fraktion zu.

Staatstätigkeit beurteilt¹². Mit der Art der Fragestellung kann das Ratsmitglied auf die Art und Tiefe der Antwort Einfluss nehmen. Das BJ prüft die Rechtskonformität der Antworten des federführenden Amtes und wirkt im Rahmen der vorhandenen Ressourcen darauf hin, dass die Fragen möglichst vollständig beantwortet und nicht missverstanden werden. Ratsmitglieder sollten von der Bundesverwaltung erwarten dürfen, dass eine Interpellationsantwort so abgefasst ist, dass sie ihnen ermöglicht, daran ihre nächsten Schritte (Postulat, Motion oder Pa.Iv. oder Verzicht auf weiteren Vorstoss) auszurichten.

2.1.2 Gestaltend eingreifen oder nicht? – das Postulat

Ein Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und zu berichten, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen ist.¹³ Auch dieses Instrument muss von den Ratsmitgliedern sorgfältig eingesetzt werden, damit die Verwaltung überhaupt das liefern kann, was sich das Ratsmitglied erhofft. Da ein Postulatsbericht in vielen Fällen schon mögliche rechtliche Regelungen erörtert, prüft das BJ, ob sich die geprüften Lösungsansätze auf den gegebenenfalls im Bericht angegebenen Normstufen und im Rahmen der Verfassung umsetzen lassen.¹⁴ Wo immer möglich, ergänzt es weitere denkbare Lösungen.

2.1.3 Das Schiff auf den Weg bringen – die Motion

Die Verwaltung ist an das geltende Recht und an die Verfassung gebunden. Sie steht unter Oberaufsicht des Parlaments (Art. 169 BV). Sie hat u.a. den Auftrag, sich zweckmässig zu organisieren und die Aufgaben zielgerichtet zu erfüllen. Sobald es um Rechtsänderungen geht, die die in Artikel 164 Absatz 1 BV festgelegte Wichtigkeitsgrenze berühren, kann sie nicht selber tätig werden. Zwar hat der Bundesrat ein Initiativrecht (Art. 181 BV), die Impulsgebung liegt jedoch klar bei der Bundesversammlung.¹⁵ Insgesamt darf die Verwaltung als ein bewahrendes, vielleicht manchmal sogar träges Element gesehen werden, das dazu tendiert, den bestehenden Zustand im Wesentlichen zu erhalten. Für ein Umsteuern müssen die Ratsmitglieder klare Impulse setzen. Sie haben es in der Hand, wie präzise sie ihren Auftrag an die Verwaltung in einer Motion ausgestalten. Motionäre können einerseits einen genauen Wortlaut verlangen, der als Teilrevision vorgeschlagen werden soll. Dieses Vorgehen birgt das Risiko, dass weitere Überlegungen nicht in den Vorschlag integriert werden können¹⁶ und keine gute Rechtsetzung entsteht. Sie können andererseits funktional festlegen, was sich ändern soll, aber dem Bundesrat den Spielraum lassen mit dem Risiko (wer schreibt, befiehlt), dass mit einem vernehmlassenen Entwurf in der Öffentlichkeit schon eine hohe Erwar-

¹² Damit sind nicht die zusätzlich möglichen Wirksamkeitsüberprüfungen gemäss Art. 171 BV, bzw. Art. 27 ParlG gemeint.

¹³ Graf/Theiler/von Wyss, Martin Graf, Komm. zum ParlG, Zürich 2014, Art. 123 N 2.

¹⁴ Vgl. z.B. Po. Minder 21.3280 «Rechtssicherheit bei Produktion, Handel und Gebrauch von Hanf/Cannabisprodukten», Bericht des Bundesrates vom 1. November 2023, Ziff. 6.8.1 bei dem das BJ darauf aufmerksam gemacht hat, dass eine Lenkungsabgabe kein Fiskalziel verfolgen darf, sondern an die Bevölkerung zurückzuerstatten ist.

¹⁵ Giovanni Biaggini, SG-Kommentar zu Art. 181, 2. Auflage, Zürich 2017, Rz. 13.

¹⁶ Mo. Ettlín 20.4738 «Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen», siehe Vernehmlassung 2023/60 und den erläuternden Bericht, S. 6 ff. Vgl. dazu kritisch: Philipp Albrecht/Prescilla Imboden, Ein gefährlicher Plan: Im Kampf gegen Mindestlöhne hat der Gastroverband erfolgreich die bürgerliche Mehrheit eingespannt – und auch im Bundesrat und im Wirtschaftsdepartement willfähige Helfer gefunden, die bereit sind, an den Grundpfeilern der Demokratie zu rütteln, Republik vom 08. März 2024

tungshaltung entstanden ist, die später niemand enttäuschen will.

Die Begründung der Motion und die nachfolgende Beratung, die im Plenum öffentlich ist, liefert der Verwaltung wichtige Anhaltspunkte für die Umsetzung, die sie nicht ausblenden kann. Diese Möglichkeiten des Parlaments zur Impulsgebung gilt es zu nutzen. Es kann auch nützlich sein, die Verwaltung zu kontaktieren und mit Abklärungen zu beauftragen, welche Formulierung einer Motion, welche Erfolgchancen hätte, wenn dies nicht schon durch ein Postulat vertieft wurde. Art. 68 ParlG ermöglicht dem Parlament einen solchen Einbezug der Verwaltung.

2.1.4 Den Kurs festlegen – Aussprachepapier und Ausarbeitung von Erlassen

Ist eine Motion angenommen, kann der Bundesrat die favorisierte Lösungsvariante in einem Aussprachepapier¹⁷ näher konkretisieren oder gleich mit der Erarbeitung des Erlasses beginnen. Die Botschaft¹⁸ sollte erkennen lassen, wie sie die oben genannten Funktionen von Rechtsetzung verwirklicht. Die Räte dürfen vom Bundesrat verlangen, dass Erlasse und andere Rechtsakte¹⁹:

- verfassungs- und gesetzmässig sind, namentlich die Grundrechte wahren sowie die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, der bundesstaatlichen Kompe-

tenzordnung und andere verfassungsrechtlicher Vorgaben einhalten;

- mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht übereinstimmen und vereinbar sind;
- inhaltlich richtig sind;
- gesetzestechisch und sprachlich-redaktionell angemessen gestaltet sind;
- hinsichtlich ihrer Auswirkungen und die zu erwartende Akzeptanz gemessen an den Vernehmlassungsergebnissen korrekt beschrieben sind (Art. 141 Abs. 2 Bst. d–g und i ParlG)²⁰.

Ausserdem dürfen die Räte von der Verwaltung erwarten, dass ihnen Zweifel an der Vereinbarkeit mit der Verfassung oder den internationalen Verpflichtungen zur Kenntnis gebracht werden. Insbesondere ist entscheidend, dass die Erlasse alle (aber vor allem²¹) wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a–g BV enthalten und somit das Legalitätsprinzip eingehalten ist. Nicht zuletzt sollte auch mutig eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung als Alternative vorgeschlagen werden, wenn sich eine entsprechende Notwendigkeit abzeichnet, anstatt die bestehenden Verfassungsnormen auszuhöhlen²² oder dauerhaft eine an sich sanierungsbedürftige Rechtslage²³ in Kauf zu nehmen.

²⁰ Graf/Theler/von Wyss, Patrick Mägli, Komm. zum ParlG, Art. 141 N 20.

²¹ Georg Müller/Felix Uhlmann/Stefan Höfler, Rz. 395 f. halten zu Recht fest, dass das Parlament in erster Linie abschätzen soll, ob eine Vorlage die nötige Akzeptanz findet. Die Verwaltung darf das Parlament und dieses sich selber nicht durch Detailregelungen überfordern.

²² Zur Frage, ob Art. 92 BV dem Bund die Kompetenz gibt, sich im Kredit- und Hypothekengeschäft zu betätigen vgl. BJ, Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank, VPB 3/2009.9, Ziff. 3.2.1.5. anders dagegen Vincent Martenet, Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die Postfinance AG, Gutachten für die Eidgenössische Finanzverwaltung vom 15.2.2019.

²³ Vgl. zur Vernehmlassung 2023/7 zur Teilrevision des Landesversorgungsgesetz, Erläuternder Bericht vom 15.12.2023: «Die Erfahrungen aus der

¹⁷ Das BJ prüft auch die Aussprachepapiere und sorgt dafür, dass die zur Diskussion stehenden Lösungen verfassungs- und gesetzmässig sind, namentlich die Grundrechte wahren sowie die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, der bundesstaatlichen Kompetenzordnung und andere verfassungsrechtlicher Vorgaben einhalten.

¹⁸ Sinngemäss gilt dies auch für die Verordnungen des Bundesrates, zu denen konsultiert zu werden, das Parlament verlangen kann, wenn es sich um wichtige Verordnungen gemäss Art. 151 ParlG handelt.

¹⁹ Art. 6 Abs. 2 und 7 Abs. 3 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 (OV-EJPD; SR 172.213.1).

Der Bundesrat will, dass sich die Rechtsetzungsbegleitung durch Lösungsorientiertheit und grosse Praxisnähe auszeichnet. Dadurch, dass die Stellungnahmen des BJ für die anderen Ämter rechtlich nicht bindend sind, ist das BJ gehalten, sich in erster Linie mit guten Argumenten und hochstehender Arbeit durchzusetzen und so eine hohe Akzeptanz zu erreichen.²⁴ Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken nach Abschluss der zweiten Ämterkonsultation fort, setzt sich das BJ dafür ein, dass diese bei formellen Gesetzen in der Botschaft des Bundesrates im Abschnitt zur *Verfassungsmässigkeit* ausgewiesen werden.²⁵ Der Bundesrat sieht dies in seinem Bericht zur Stärkung der präventiven Rechtskontrolle ausdrücklich vor.²⁶

Krise der Hochseeschifffahrt haben (...) zur Erkenntnis geführt, dass für den Fall einer Abwertung der Schweizer Flagge für mit Bundesbürgschaften besicherte Schiffe die Möglichkeit bestehen muss, von der strikten Pflicht zur Registrierung im Schweizerischen Seeschiffsregister abweichen zu können. (...) Der Bundesrat hat diesbezüglich bereits vorsorglich im Jahr 2020 die Bestimmung der Verordnung vom 14. Juni 2002 über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe angepasst, dies ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Er hat aber festgehalten, die nötige Basis im Rahmen der Teilrevision des LVG dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.»

²⁴ Bericht des Bundesrates zur Stärkung der präventiven Rechtskontrolle, BBl 2010 2187, 2212.

²⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen vom 4. Mai 2022, BBl 2022, 1252, Ziff. 7.1, bei der der Bundesrat seine langjährige Einschätzung zur Verfassungswidrigkeit einer Tonnagesteuer aufgegeben hatte.

²⁶ Vgl. «In der Botschaft sind vielmehr die kontroversen Rechtsauffassungen – soweit es sich nicht um blosser Behauptungen oder entlegene Argumente handelt – konzis darzustellen und zu beurteilen. Dabei braucht nicht kenntlich gemacht zu werden, welches Amt oder welche Stimme der Wissenschaft welche Meinung vertreten hat.» Bericht des Bundesrates zur Stärkung der präventiven Rechtskontrolle, BBl 2010 2187, 2257. Vermag der Bundesrat in seiner Begründung nicht zu überzeugen verursacht dies später im Prozess Probleme: Vgl. 23.039 Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG), Medienmitteilung der SPK-N vom 12. Januar 2024, wonach die Kommission ihren Rückweisungsantrag damit begründet, der Bund verfüge

Weiter dürfen die Räte erwarten, dass der Bundesrat ihnen keine Blankodelegationen unterbreitet. Gemäss Artikel 164 Absatz 2 BV kann die Bundesversammlung durch Bundesgesetze innerhalb gewisser Schranken Rechtsetzungsbefugnisse übertragen. Dazu hat das Bundesgericht sogenannte *Delegationsgrundsätze*²⁷ entwickelt, wonach

- die Delegationsnorm in einem formellen Gesetz enthalten sein muss,
- sich auf eine bestimmte Materie beziehen muss, und
- das formelle Gesetz die Grundzüge der delegierten Regelung selbst umschreibt, soweit sie die Rechtstellung der Normadressaten schwerwiegend berührt.

Gemäss dem Botschaftsleitfaden sind die Delegationen eigens zu begründen (Art. 141 Abs. 2 Bst. b ParlG). Kontrolliert das BJ dies nicht und fordern die Räte die Begründung nicht ein, droht die in der Einleitung geschilderte Nichtanwendung des Verordnungsrechts durch die Gerichte und ein dysfunktionales Ausführungsrecht.

2.2 Transparenz einfordern

Wenn ein Ratsmitglied nicht einen unmittelbar umsetzbaren Auftrag erteilt, sondern der Bundesverwaltung Ermessen lässt, wie sie die gestellte Aufgabe angeht bzw. umsetzt, sollte es aus dem Postulatsbericht oder der Botschaft entnehmen können, welche Expertinnen und Experten die Verwaltung zur Erarbeitung eines Postulatsberichts oder eines Erlasses beigezogen hat (vgl. Art. 141 Abs. 2 Bst. c ParlG). Nicht erst bei einer Vernehmlassung, sondern ab den embryonalen Stadien der Rechtsetzung sollten die Legislative und die Öffentlichkeit wissen, wer an der Erarbeitung von Lösungsvarianten beteiligt ist.

nicht über die nötige Verfassungsgrundlage, um in diesem Bereich tätig zu werden.

²⁷ Giovanni Biaggini, SG-Kommentar zu Art. 164, Rz. 38.

3. Parlamentarische Phase – Untiefen vermeiden und die Grundberührung voraussehen: Rolle der präventiven Rechtskontrolle

Die Überlegungen unter Ziffer 2.1.4 gelten sinngemäss bei der Umsetzung von parlamentarischen Initiativen (Art. 111 Abs. 3 ParlG). Der Bundesrat hat die Möglichkeit zur Stellungnahme. Das BJ prüft, ob die Stellungnahme des Bundesrates auf Bedenken bei der Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Gesetzsrecht sowie internationalem Recht hinweist.

Ebenfalls zu beachten sind die unter Ziffer 2.1.4 genannten Kriterien bei grösseren Änderungsanträgen, die in der parlamentarischen Phase hinzukommen. So kann die Erweiterung des persönlichen Geltungsbereichs Auswirkungen auf die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes haben oder die Vereinbarkeit mit dem geltenden Bundesrecht in Frage stellen. Das Parlament muss dann darauf achten, ob und wenn ja welche Folgefragen eine solche Änderung aufwirft. Korrekturen im parlamentarischen Verfahren können bewirken, dass die Qualität der Regelung beeinträchtigt wird, weil das zugrundeliegende Konzept verlassen wird, Zusammenhänge mit anderen Regelungen und unerwünschte Nebenwirkungen zu wenig beachtet oder andere Mängel der Änderung übersehen werden²⁸, die sich keiner Vernehmlassung stellen mussten. Je nachdem, ob die politische Richtung des Antrags dem federführenden Departement entgegenkommt oder nicht, wird die Verwaltung die Änderung anhand der unter Ziff. 2.1.4 genannten Kriterien weniger stark prüfen, als wenn ihm der Antrag nicht gelegen kommt. Durch das Ausblenden verfassungsrechtlicher Fragestellungen²⁹ oder «Dehnung» von

Bundeskompetenzen³⁰ wird die besondere Legitimation des Verfassungstexts durch das Volk in Frage gestellt. Teilweise könnte z.B. der Hinweis auf das Legalitätsprinzip im Interesse des Parlaments liegen. Werden z.B. nur «Einzelheiten delegiert»³¹ oder unbestimmte Rechtsbegriffe³² eingefügt, so beeinträchtigt dies die Rechtssicherheit in Bezug auf das Ausführungsrecht, dessen Abstützung auf eine genügende formell gesetzliche Grundlage in Zweifel gezogen werden kann.

Zieht das Parlament die Verwaltung bei (Art. 68 bzw. 112 ParlG bei parlamentarischen Initiativen³³), müssen die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich nicht an die Erlassfassung des Bundesrates oder dessen Stellungnahme gebunden fühlen. Sie tragen einen anderen Hut, sobald sie für die Bundesversammlung oder eine ihrer Kommissionen tätig sind und müssen deren Auftrag nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen.³⁴ Zuweilen kommt es vor, dass die Verwaltung in der parlamentarischen Phase ihrerseits Anträge stellt (Art. 160 Abs. 2 BV). Neuere Entwicklungen oder spät entdeckte Versäumnisse mögen dies notwendig erscheinen lassen. Problematisch im

initiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung», NZZ vom 13.02.2024 Jugendschützer sind sauer: Sponsoring von Junioren-Fussballturnieren durch Zigarettenfirmen soll erlaubt sein.

³⁰ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 1.3.2024 zur Änderung des Stromversorgungsgesetzes (Stromreserve) Botschaft, Ziff. 7.1. Die ambivalente Haltung der Kantone zu ihren Kompetenzen erleichtert sowohl dem Bundesrat als auch der Bundesversammlung ein gelegentliches «Ritzen» der Verfassung.

³¹ Vgl. Art. 45b Abs. 2 Energiegesetz vom 30.9.2016 (SR 730; EnG). Vgl. die Nachbesserungen an Art. 45b Abs. 2 im sog. Mantelerlass, BBl 2023, 2301.

³² Vgl. Art. 45b Abs. 1 EnG, «geeignete Infrastrukturoberflächen». Vgl. die Nachbesserungen an Art. 45b Abs. 2 im sog. Mantelerlass, BBl 2023, 2301.

³³ Manche Themen sind im Rahmen einer Pa.Iv. schwer zu behandeln, z.B. Pa.Iv. 20.473 Siegenthaler «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz».

³⁴ Graf/Theiler/von Wyss, Martin Graf, Komm. zum ParlG, Art. 112 N 8.

²⁸ Georg Müller/Felix Uhlmann/Stefan Höfler, Rz. 397.

²⁹ Vgl. 23.049 Teilrevision des Tabakproduktegesetzes zur Umsetzung der 2022 angenommenen Volks-

Zusammenhang mit dem Kollegialprinzip ist es indessen, wenn solche Änderungen nicht vom Bundesrat, sondern allein vom federführenden Departement, ohne Ämterkonsultation oder (falls nötig) Vernehmlassung eingebracht werden.³⁵ In diesen Fällen wäre es angezeigt, diese Schritte nachzuholen, bzw. ein Nachholen derselben zu verlangen.

4. Schluss

In ihrer Zusammenarbeit mit dem Parlament hat die Verwaltung eine dominierende, aber gleichwohl zudienende Rolle. Je klarer die Ratsmitglieder funktional umschriebene Lösungen einfordern, von deren politischer Akzeptanz sie ausgehen können, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Änderungen des Parlaments an den Entwürfen der Verwaltung gering ausfallen. Gibt es Änderungsanträge, sollten die in Ziffer 2.1.4 erwähnten Kriterien erneut geprüft werden, um die Rechtsetzung zu verbessern. ●

³⁵ Medienmitteilung SDA vom 6. März 2024, Nationalrat debattiert mit dem Zollgesetz eine Mammutvorlage. Danach hat eine vom EFD ins Leben gerufene Arbeitsgruppe zwischen dem Bund und den Kantonen unter der Leitung von alt Regierungsrat Urs Hofmann einen vom Bundesratsvorschlag abweichenden Vorschlag zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit. Die Kommissionen waren daraufhin mit «zwei Bundesratsfassungen» konfrontiert.



Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses*

Constance Kaempfer,
Dr., LL.M., titulaire du brevet d'avocat

1. Introduction

Michael fait partie de la communauté nomade suisse. En 1999, il a acheté une parcelle située en zone agricole dans la commune de Céligny (GE). En l'absence de sites appropriés dans le canton, il y a progressivement aménagé des chemins et une place de stationnement sans requérir les autorisations nécessaires. Il y a ensuite emménagé avec sa famille. Le canton lui a demandé à plusieurs reprises de remettre le terrain en état. Michael a alors déposé une demande d'autorisation de construire, qui lui a été refusée en raison de la non-conformité du projet à l'affectation de la zone. Michael a recouru contre cette décision jusqu'au Tribunal fédéral. En se fondant sur la liberté d'établissement (art. 24 Cst.), le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) et les garanties conférées aux minorités ethniques par l'art. 27 du Pacte ONU II, il a invoqué un droit positif de s'installer à Céligny avec sa famille. Michael se prévalait ainsi de son droit « de conserver son identité tsigane

et de mener une vie privée et familiale conforme au mode de vie traditionnel des Tsiganes, dans le respect de son domicile »¹. Dans son ATF 129 II 321, le Tribunal fédéral a rejeté le recours, estimant qu'une dérogation aux dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire était inadmissible en l'espèce. Il a précisé qu'une procédure de planification préalable était nécessaire pour aménager une place de stationnement comme celle envisagée par Michael. Le Tribunal fédéral a donc estimé qu'il appartenait aux autorités cantonales en charge de l'aménagement du territoire « de rechercher un emplacement adéquat et d'engager une procédure respectant les exigences démocratiques et les garanties de procédure »². Il a précisé que cette planification « pourrait aussi être le résultat d'une coordination intercantonale, le cas échéant sous l'égide de la Confédération, qui aboutirait au choix d'un emplacement approprié en dehors du canton de Genève »³. En réponse à l'argument de Michael, qui invoquait les difficultés à mettre véritablement en œuvre de telles mesures dans le canton, le Tribunal fédéral a simplement répondu qu'il n'y avait « aucun motif de considérer – notamment en l'absence d'une démonstration, par le recourant, de leur caractère impraticable dans la région en cause – que ces démarches seraient systématiquement vouées à l'échec sur le territoire national »⁴. La décision rendue par le Tribunal fédéral n'a donc pas permis la création d'un emplacement, sur lequel Michael aurait pu s'installer avec sa famille

* Résumé de la thèse de doctorat soutenue le 6 mai 2022 à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne : Constance Kaempfer, Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses – Études de cas dans les domaines des droits humains et des accords bilatéraux Suisse-UE, sui generis, Zurich 2023. Cette thèse s'inscrit dans un projet de recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique (Projet FNS 182148), que l'auteure remercie de son soutien. Pour cette thèse, l'auteure a reçu le prix 2023 de la Société Suisse pour les questions parlementaires, qu'elle tient également à remercier ici.

¹ ATF 129 II 321, c. 3.4.

² ATF 129 II 321, c. 3.3.

³ ATF 129 II 321, c. 3.3.

⁴ ATF 129 II 321, c. 3.4.

et y vivre conformément à leur mode de vie traditionnel.

Au départ, c'est l'inaction des autorités cantonales compétentes qui a contraint Michael à s'installer de manière illégale sur un terrain, puis à faire appel à la justice. Son recours aux autorités judiciaires n'ayant pas permis de forcer ces autorités à agir, le destin de Michael reste donc conditionné au bon vouloir de ces autorités. Dans le canton de Genève, le parlement est compétent pour approuver les plans d'aménagement du territoire élaborés par l'exécutif⁵. Pour faire agir les parlementaires genevois, Michael dispose désormais essentiellement des outils politiques traditionnels (pétition, initiative populaire). Il pourrait également s'engager au sein d'une organisation issue de la société civile et effectuer un travail de lobbying auprès du parlement. Il ne peut en revanche pas compter sur le système judiciaire pour obtenir la réalisation de son droit – garanti par plusieurs dispositions internationales – de mener une vie privée et familiale conforme à son mode de vie traditionnel.

Cet exemple illustre une problématique plus générale. La Suisse a ratifié plusieurs traités internationaux qui contiennent des obligations positives de légiférer, lesquelles incombent, en droit interne, aux autorités cantonales, conformément à la répartition constitutionnelle des compétences. En pratique, ces autorités politiques cantonales ne se sentent toutefois pas forcément concernées par les obligations qui émanent des traités internationaux. Le système juridique suisse ne connaît d'ailleurs aucune procédure juridique relative à la mise en œuvre du droit international dans les cantons. La Constitution énonce quelques principes généraux à cet égard (art. 5 al. 4, 46 al. 1 et

49 al. 2). Ces dispositions ne permettent toutefois pas d'assurer de manière systématique la mise en œuvre du droit international par les cantons. En pratique, nous verrons que cette mise en œuvre découle généralement d'un processus complexe, impliquant la mobilisation de nombreux acteurs, tels que la Confédération, des conférences intercantionales, la société civile ou des experts issus du monde académique.

L'exemple évoqué ci-dessus, relatif au manque de place de stationnement pour les personnes faisant partie de la communauté nomade, n'est pas un cas isolé. Un grand nombre d'obligations internationales – qui relèvent de la compétence des cantons en droit interne – peinent à être mises en œuvre dans les ordres juridiques des cantons suisses. Elles concernent par exemple les domaines de l'aide sociale, de la santé, de l'accès à la justice ou de la protection des données.

Quels mécanismes internes favorisent l'engagement des autorités législatives cantonales suisses dans la mise en œuvre des obligations internationales qui leur incombent? Pour y répondre, nous avons étudié le processus de mise en œuvre de six obligations internationales provenant des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE et de la protection des droits humains. Grâce à une analyse des différents mécanismes identifiés, il est possible de donner une vue d'ensemble d'options existantes pour encourager la mise en œuvre législative du droit international par les cantons suisses.

Pour mieux saisir les enjeux de la problématique exposée ci-dessus, cette contribution revient d'abord sur le cadre juridique, suisse et international, relatif à la mise en œuvre interne des traités internationaux (2). Elle présente ensuite la méthode de recherche utilisée (3) et expose les différentes catégories de mécanismes identifiées (4). Finalement, elle évoque quelques perspectives et pistes de

⁵ Voir art. 5 al. 4 et 5 de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT du 4 juin 1987).

réflexion pour améliorer la mise en œuvre du droit international dans les cantons à l'avenir (5).

2. Cadre juridique

Le système juridique international est conçu de telle manière qu'il dépend encore largement des ordres juridiques internes des États pour déployer ses effets⁶. Alors qu'il crée des normes contraignantes, il ne dispose pas des institutions lui permettant de les mettre en œuvre⁷. Certains auteurs parlent à cet égard de déséquilibre entre les aspects directifs du droit international – soit les normes qu'il crée – et les structures qui permettent de gouverner et de gérer les relations internationales⁸. Par exemple, des institutions internationales telles que la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice de l'Union européenne ne peuvent pas garantir la mise en œuvre des traités dans les États parties. Par conséquent, les mécanismes prévus par le droit international ne sont utiles que s'ils sont en relation avec des acteurs et des institutions au sein des États⁹. Afin que les dispositions d'un traité puissent produire des effets concrets au sein d'un État, il est essentiel que celui-ci les «internalise». En d'autres termes, l'État doit les intégrer dans son propre ordre juridique interne et les mettre en œuvre, de sorte qu'elles puissent être contrôlées et appliquées par le système juridique national. Cette obligation de mise en œuvre découle du principe *pacta sunt servanda*, selon lequel lorsqu'un traité de droit in-

ternational a été ratifié, il lie les parties contractantes et celles-ci doivent exécuter de bonne foi les obligations qu'il contient¹⁰. Le corollaire de ce principe est qu'un État ne peut pas invoquer les procédures législatives de son droit interne pour justifier la non-exécution d'une obligation découlant d'un traité¹¹. À l'exception de ces deux principes, le droit international ne prévoit aucune règle relative à la mise en œuvre des traités dans les États. Cela laisse à chaque État une grande liberté quant à la manière dont il s'acquitte, sur le plan interne, de ses obligations internationales.

En Suisse, la mise en œuvre du droit international est étroitement liée à l'applicabilité directe des normes internationales en droit interne. Les autorités suisses compétentes doivent décider si une norme internationale peut être directement appliquée ou si elle nécessite d'être concrétisée par des mesures internes¹². Cette décision permet aux autorités de déterminer par quel pouvoir (législatif, exécutif ou judiciaire) la norme internationale sera appliquée et de contrôler la manière dont le droit international produira des effets dans l'ordre juridique suisse¹³. Dans certains cas, il arrive toutefois qu'une obligation internationale, combinée à certaines dispositions de droit interne, donne une injonction précise aux autorités de mise en œuvre. En particulier, certaines obligations internationales peuvent être respectées uniquement grâce à l'action de l'autorité législative¹⁴. Tel est par exemple le cas lorsque la mise

⁶ Antonio Cassese, *Towards a Moderate Monism: Could International Rules Eventually Acquire the Force to Invalidate Inconsistent National Laws?*, in : Cassese Antonio (éd.), *Realizing Utopia: the Future of International Law*, 2012, p. 199.

⁷ Paul F Diehl et Charlotte Ku, *The dynamics of international law*, 2010, p. 57.

⁸ *Ibid.*, p. 28ss.

⁹ En ce sens, voir par exemple: Rachel Murray, *Addressing the Implementation Crisis: Securing Reparation and Righting Wrongs*, *Journal of Human Rights Practice* 2020, pp. 1-21, p. 3.

¹⁰ Art. 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVT ; RS 0.111).

¹¹ Art. 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVT ; RS 0.111).

¹² Voir notamment : Judith Wyttenbach, *Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, Zurich et Saint-Gall*, 2017, p. 290.

¹³ André Nollkaemper, *The Duality of Direct Effect of International Law*, *European Journal of International Law* 2014, Vol. 25-1, pp. 105-125, p. 117.

¹⁴ Evelyne Schmid, *The Identification and Role of International Legislative Duties in a Contested Area: Must Switzerland Legislate in Relation to «Business*

en œuvre d'une obligation internationale fait partie des actions importantes de l'État, qui requièrent l'adoption d'une base légale au sens formel¹⁵. Cela découle du principe de la « réserve générale de la loi au sens formel »¹⁶ et permet d'assurer que les « grands arbitrages de valeurs et d'intérêts et les grands choix de politique et de technique juridiques »¹⁷ soient adoptés par l'autorité législative, garantissant au mieux la représentativité et la participation politiques.

3. La méthode de recherche

Plusieurs études de cas ont été analysées pour identifier les mécanismes internes de mise en œuvre du droit international par les autorités législatives des cantons suisses. Ces études de cas portent sur deux groupes distincts d'obligations internationales : les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE et la protection internationale des droits humains. L'objectif de ces études de cas était d'identifier les conditions et les processus qui favorisent l'engagement des autorités législatives cantonales avec leurs obligations internationales.

Pour chaque étude de cas, la méthode utilisée a consisté à partir d'un résultat observable, tel qu'une loi de mise en œuvre, l'adoption de ressources ou la création d'un office, et à remonter dans le temps pour analyser le processus ayant conduit à ce résultat. Cette démarche a permis d'identifier un grand nombre de mécanismes. Les mécanismes ont ensuite été analysés en détail, notamment à l'aide d'entretiens et d'échanges de courriels avec des acteurs et actrices de la mise en œuvre.

Cette approche s'inscrit dans un courant qui cherche à analyser l'impact du droit sur la société par le biais de recherches empiriques¹⁸. Il s'agit d'une approche « socio-juridique » du droit qui examine le droit en action, ce qui passe notamment par l'analyse de documents et la réalisation d'entretiens¹⁹.

4. Les mécanismes internes de mise en œuvre

Grâce aux études de cas, différents mécanismes de mise en œuvre ont pu être mis en évidence. Ces mécanismes peuvent prendre plusieurs formes, telles que des recommandations, des exemples, des incitations financières, ou encore l'exécution par substitution. Pour en faciliter la compréhension, nous les avons classés en quatre catégories distinctes.

La première catégorie regroupe les mécanismes de récompense, tels que les subventions ou les avantages réputationnels, qui visent à encourager les autorités cantonales à mettre en œuvre leurs obligations internationales (les mécanismes de type carotte). La seconde catégorie concerne les mécanismes de punition, qui visent à dissuader les acteurs récalcitrants (les mécanismes de type bâton). Tel est par exemple le cas de l'exécution fédérale (art. 49 al. 2 Cst.), qui est toutefois très rare. La troisième catégorie regroupe les mécanismes qui cherchent à améliorer la mise en œuvre d'une obligation en diffusant des informations, notamment à travers des rapports ou des plans d'action (les méca-

and Human Rights?», *Swiss Review International and European Law* 2015(4), pp. 563-589, p. 563.

¹⁵ Commentaire Romand Cst.-Dubey, 2021, N 10 ad art. 164.

¹⁶ *Ibid.*, N 10 ad art. 164.

¹⁷ *Ibid.*, N 11 ad art. 164.

¹⁸ Shauhin Talesh, Elizabeth Mertz et *alii* (éds.), *Research Handbook on Modern Legal Realism*, Cheltenham, Northampton 2021, p. 1.

¹⁹ Michelle Cottier, *Activité législative en droit civil et droit comparé: vers une approche socio-juridique*, in : Michel Hottelier, Maya Hertig Randall et *alii*, *Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel. Entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique*, Genève 2019, pp. 79-85, p. 81.

nismes de type tambourin²⁰). La quatrième catégorie rassemble les mécanismes de ralliement ou de mise en commun qui encouragent les cantons à mettre en œuvre des dispositions internationales d'une certaine manière, par exemple à travers des conventions intercantionales ou des lois d'harmonisation minimale (Les mécanismes de type *poya*). En Suisse, le terme *poya* est associé à l'image d'un cortège de vaches montant à l'alpage. Ici, il symbolise le rapprochement des cantons autour d'une obligation internationale grâce à l'intégration normative de leurs législations. Plusieurs mécanismes exercent une influence sur la mise en œuvre du droit international, souvent en même temps que d'autres facteurs et conditions. Le processus par lequel une obligation internationale est mise en œuvre par les autorités législatives des cantons est rarement déterminé par un ou plusieurs mécanismes de mise en œuvre. Il s'agit au contraire d'un processus complexe, dans lequel diverses influences s'entremêlent.

Cependant, cela ne diminue pas le rôle important que certains mécanismes peuvent jouer dans la mise en œuvre du droit international. En particulier, il apparaît que les mécanismes de type *poya*, qui fournissent un cadre aux autorités législatives cantonales, permettent une mise en œuvre plus systématique des obligations étudiées que lorsque d'autres mécanismes sont utilisés. Ces mécanismes ont été observés, en grande majorité, dans le domaine des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. À l'inverse, dans le domaine des droits humains, ce sont essentiellement des mécanismes de type tambourin qui sont utilisés. À partir de ce constat, il est nécessaire de s'interroger sur la différence de mise en œuvre entre les accords bilatéraux conclus

avec l'UE et les traités internationaux de protection des droits humains. En effet, non seulement les mécanismes utilisés pour mettre en œuvre ces deux groupes d'obligations sont différents, mais il apparaît aussi que les obligations résultant des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE sont mises en œuvre de manière plus systématique que celles qui visent à protéger les droits humains. Or, selon le principe *pacta sunt servanda*, les obligations contenues dans les traités sont obligatoires et doivent être mises en œuvre par les États, indépendamment du domaine concerné. Pourquoi donc cette différence ? La mise en œuvre des droits humains ne se prête pas moins bien, par principe, à une mise en commun, par exemple par le biais d'un accord intercantonal, d'une loi minimale d'harmonisation ou d'un guide intercantonal de mise en œuvre (mécanismes de type *poya*). Le problème avec la mise en œuvre des droits humains réside notamment dans le fait que les autorités cantonales de mise en œuvre ne se sentent pas directement concernées par leurs obligations, contrairement à celles qui découlent des accords bilatéraux conclus avec l'UE. Ainsi, dans le domaine des droits humains, les traités internationaux sont souvent perçus comme une opportunité plutôt que comme une véritable obligation²¹. Des mécanismes plus contraignants pourraient être imaginés pour améliorer la mise en œuvre des droits humains. On pourrait imaginer, par exemple, la mise en place d'une coordination renforcée entre la Confédération et les cantons, l'utilisation des conférences intercantionales existantes, la mise en place d'un système plus simple et plus efficace pour récolter les données auprès

²⁰ Cette expression est notamment utilisée par les auteurs suivants : Isabel Azevedo, Erik Delarue et alii, *Mobilizing cities towards a low-carbon future : Tambourines, carrots and sticks*, JEPO Energy Policy 2013 (61), pp. 894-900.

²¹ Jonathan Miaz, Matthieu Niederhauser et alii, *From International Law to Subnational Practices: The Roles of Intermediaries in Translating the Istanbul Convention in Swiss Cantons*, à paraître.

des cantons et l'octroi de ressources supplémentaires²².

5. Perspectives et pistes de réflexion pour l'avenir

Bien que de nombreux mécanismes existent, certaines obligations internationales ont du mal à être mises en œuvre dans les législations de tous les cantons suisses, en particulier dans le domaine des droits humains. Pour remédier à cette situation, il est nécessaire de mener une réflexion simultanée sur deux questions clés: 1) Comment peut-on institutionnaliser la mise en œuvre du droit international par les cantons tout en respectant le système fédéraliste? et 2) Comment peut-on changer les mentalités dans les domaines qui ne font pas l'unanimité auprès des acteurs et actrices chargés de leur mise en œuvre?

Plusieurs études récentes ont examiné l'institutionnalisation de la mise en œuvre du droit international, mettant en évidence l'utilité de certaines initiatives telles que les institutions nationales des droits humains (INDH)²³, les points focaux gouvernementaux²⁴ et les commissions parlementaires²⁵. D'autres idées, comme la création d'un organe paritaire composé de représentants de la Confédération et des cantons, la mise en place d'organes intercantonaux pour la mise en œuvre du droit international, ou la création d'un exa-

men périodique des droits humains par les cantons²⁶, pourraient également être envisagées.

Cependant, la multiplication de ces mécanismes institutionnels n'est pas toujours nécessaire et/ou suffisante pour garantir la mise en œuvre effective du droit international, surtout dans les domaines sensibles. Par exemple, il ne suffit pas d'inscrire «de force» dans une loi cantonale le principe de l'éducation inclusive pour que l'inclusion devienne une réalité. Au contraire, pour qu'une telle obligation soit effectivement mise en œuvre, il est essentiel que les parlementaires en comprennent les enjeux, adoptent des règles détaillées et allouent les ressources nécessaires. Différents facteurs conditionnent et influencent l'engagement des parlementaires, leurs rapports au droit international et leurs usages politiques des traités internationaux²⁷. Le processus de mise en œuvre du droit international dans les cantons suisses est un phénomène complexe et il doit constamment être remis sur le métier. Alors qu'à première vue, la mise en œuvre du droit international par les cantons peut s'apparenter à un enchaînement mécanique de décisions et d'actions, rien n'est évident en pratique. Au contraire, la démarche se développe en combinant et en imbriquant des mécanismes plus ou moins techniques avec des conditions et facteurs politiques. ●

²² À ce sujet, voir: Constance Kaempfer, Les mécanismes de mise en œuvre des droits humains par les cantons doivent être renforcés, <https://www.humanrights.ch/fr/>.

²³ Steven Jensen, Stéphanie Lagoutte *et alii*, The Domestic Institutionalisation of Human Rights: An Introduction, *Nordic Journal of Human Rights* 2019, pp. 165-176.

²⁴ Sébastien Lorion, Stéphanie Lagoutte, What are governmental human rights focal points?, *Netherlands quarterly of human rights* 2021, pp. 80-94.

²⁵ Kirsten Robert Lyer, Parliaments as Human Rights Actors: The Potential for International Principles on Parliamentary Human Rights Committees, *Nordic Journal of Human Rights* 2019, pp. 196-215.

²⁶ Cette idée a été imaginée par Eva Maria Belsler et Sandra Egli dans le cadre de la publication finale du centre de compétence pour les droits humains: Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), Renforcer les droits humains en Suisse: Nouvelles idées pour la politique et la pratique, Berne 2022.

²⁷ Schmid, Maggetti *et alii*, Engaging with Human Rights: How subnational actors use human rights treaties in policy processes, à paraître.



Kanton Bern – Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat

1. Ausgangslage

Gestützt auf Erfahrungen während der Corona-Pandemie hat der Kanton Bern vor Kurzem *institutionelle Anpassungen* beschlossen.

Zwar bewältigten die Behörden die Corona-Krise insgesamt gut. Die Krise zeigte aber, dass sich gleichwohl gewisse Optimierungen aufdrängten. Im Bereich der *Rechtsetzung* sah sich der Kanton Bern zuweilen gezwungen, gesetzliche Grundlagen extensiv auszulegen, um Massnahmen darauf abstützen zu können (z.B. Härtefallmassnahmen für Unternehmen¹), oder es musste auf gewisse Massnahmen mangels Rechtsgrundlagen sogar gänzlich verzichtet werden (z.B. Abstimmen im Grossen Rat von extern², Zertifikatspflicht im Grossen Rat³). Der Grosse Rat

konnte sich nicht im gewohnten Rahmen in die Entscheidungsprozesse einbringen. Dies wirkte sich vor allem auch auf kantonal angeordnete *Massnahmen* aus, die teilweise massive Einschränkungen nach sich zogen (wie z.B. Verbot politischer Kundgebungen mit mehr als fünf Personen,⁴ Verbot von Unterschriftensammlungen,⁵ Schliessung der Volksschulen vor Weihnachten 2021,⁶ Beschränkung der Anzahl Gäste in Restaurants sowie der Öffnungszeiten von Restaurationsbetrieben, Pflicht zur Erhebung von Kontaktdaten, Verbot gewisser Veranstaltungen bzw. Wettkampfspiele und Trainingsbetriebe, Verbot von Messen und Gewerbeausstellungen, Schliessung der Museen, Kinos, Schwimmbäder und Clubbetriebe etc.⁷). Die Massnahmen wurden meist mittels regierungsrätlicher *Verordnungen* angeordnet.⁸ An sich ist es den

¹ Abstützung erfolgte auf Artikel 15 des Wirtschaftsförderungsgesetzes vom 12. März 1997 (WFG; BSG 901.1). Andere Kantone erliessen bezüglich Härtefallgelder mitunter zunächst *Notverordnungen* sowie noch spezielle Gesetzesnormen.

² So verweigerte beispielsweise der Regierungsrat – angesichts der restriktiven Voraussetzungen für *Notverordnungsrecht* – dem Grossen Rat im November 2020, Abstimmen von extern mittels (regierungsrätlicher) *Notverordnung* zu ermöglichen; der Grosse Rat selber verfügt über kein eigenes *Notverordnungsrecht* (vgl. im Detail: Vortrag des Büros vom 15. November 2021 an den Grossen Rat, Ziff. 2, S. 3 f. <<https://www.rngr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/a9993049fca54403b4f8acd6457aaa1f-332/1/Vortrag-de.pdf>>).

³ Folglich wurde ein *Ordnungsantrag* der Herbstsession 2021, wonach der Zutritt zum Rathaus nur mit Zertifikat zulässig sei, für ungültig erklärt (vgl. Traktandum 136 <<https://www.rngr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/7b53b652a04c4090b69abd0c5263f3ca-332/3/2021.RRGR.270-Ordnungsantrag-D-234386.pdf>, und Beschluss dazu: <https://www.rngr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/8218a66a089a44cfbbf6423f3b18e413-332/4/Beschlussdokument_-_%202021.09.06%20-%2013.30%20-%20de.pdf>).

⁴ Die entsprechende *Verordnungsbestimmung* wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 3. September 2021 denn auch für unzulässig befunden (vgl. 2C_308/2021).

⁵ Vgl. dazu z.B. *Tätigkeitsbericht 2021* der Geschäftsprüfungskommission, S. 35 mit Hinweisen bezüglich Frage der Zweckmässigkeit und Rechtmässigkeit. Bundesrecht erlaubte damals Kundgebungen und Unterschriftensammlungen und ordnete den Kantonen ausdrücklich an, bei allfälligen zusätzlichen Massnahmen die Ausübung der politischen Rechte sowie der Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleisten zu müssen (vgl. Art. 6c i.V. mit Art. 6 sowie Art. 8 Abs. 2 der *Verordnung* des Bundesrates vom 19.6.2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie [Stand 12.12.2020]).

⁶ Vgl. Art. 19 BV, Art. 36 Abs. 3 BV.

⁷ Vgl. *Verordnung* vom 9. Juli 2020 des Regierungsrates über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Massnahmen-Verordnung, Stand 30.10.2020).

⁸ Vgl. z.B. *Verordnung* vom 4. November 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-V), *Einführungsverordnung* vom 25. November 2020 zur eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich (EV Covid-19 Kultur); die

Kommissionen des Grossen Rates im Kanton Bern schon seit 2014 möglich, regierungsrätliche Verordnungsentwürfe vorgängig zur Konsultation einzuverlangen, was in der Praxis auch regelmässig erfolgt (Art. 41 Abs. 2 GRG).⁹ Die bisher vorgesehenen Abläufe¹⁰ und Informationen¹¹ taugen aber in einem sich rasch ändernden Krisen-Umfeld nicht.

Aus allen diesen Gründen entschied der Grosse Rat, nicht nur Regeln zur Sicherung der eigenen *Durchhaltefähigkeit* in Krisensituationen zu erlassen (ausnahmsweise Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren im Grossen Rat sowie virtuelle Sitzungen von Ratsorganen ermöglichen [vgl. Art. 77a GRG, Art. 77b GRG, Art. 108a GO¹²]) – diese Regelungen traten bereits am 1. Juni 2022 in Kraft.¹³ Sondern es sollten zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat auch noch gewisse *institutionelle Anpassungen* erfolgen: Dazu gehört, dass der Kanton künftig *bei Dring-*

Verordnungen sind zwischenzeitlich aufgehoben. Vgl. ferner Verordnung vom 18. Dezember 2020 über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung [BSG 901.112]), Verordnung vom 23. Februar 2022 über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 (Kantonale Härtefallverordnung 2022, BSG 901.113).

⁹ Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz [GRG; BSG 151.21]).

¹⁰ Der Grosse Rat wird, bedingt durch das Sessioensystem, vom Regierungsrat nur je vierteljährlich über geplante Verordnungen und Verordnungsänderungen informiert. Auch grossratsseitig waren die Abläufe zu schwerfällig, da vorab je noch zu entscheiden gewesen wäre, welche Kommission sich mit welcher Angelegenheit befassen sollte.

¹¹ So hiess es regelmässig nur sehr rudimentär, die Verordnung enthalte kantonale Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie sowie Zuständigkeits- und Vollzugsregelungen und sie würde laufend aufgrund der epidemiologischen Lage geändert.

¹² Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO; BSG 151.211).

¹³ Vgl. für weiterführende Hinweise: <https://www.gr.be.ch/de/start/sessionen/wintersession-2021/sessionsprogramm.html>; Winter-Session 2021, Traktanden 3 und 4 (Geschäfte 2021.RRGR.324, 2021.RRGR.325).

lichkeit schneller Gesetze erlassen kann und der *Grosse Rat in Krisen stärker einbezogen* wird. Namentlich ist das *vorgängige Konsultationsrecht hinsichtlich von Verordnungen für Krisenzeiten geschärft und hinsichtlich von «Notausgaben»* neu eingeführt worden.¹⁴ Die Änderungen sind seit dem 3. März 2024 bzw. 1. April 2024 in Kraft.¹⁵ Nachfolgend ein Überblick über die wichtigsten Punkte:¹⁶

2. Teilrevision von Kantonsverfassung und Grossratsgesetzgebung

Mit *dringlicher Gesetzgebung* können Gesetze schneller als üblich in Kraft gesetzt werden. Vorausgesetzt ist, dass die Verfassung diese Möglichkeit erlaubt, da das Referendumsrecht bzw. die Mitsprache des Volkes betroffen ist. Der Kanton Bern kannte das Instrument der dringlichen Gesetzgebung noch nicht, weshalb dessen Einführung einer Verfassungsänderung bedurfte.

¹⁴ «Notausgaben» meint hier diejenigen Ausgaben, welche der Regierungsrat in Fällen zeitlicher Dringlichkeit bei Notlagen und dergleichen gestützt auf Artikel 80 Absatz 1 des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG, BSG 521.1) ohne obere Grenze in alleiniger Kompetenz bewilligen kann (d.h. unter Ausschluss von Finanzreferenden oder Beschlüssen des Grossen Rates). Bislang war bei solchen «Notausgaben» einzig eine *nachträgliche* Information der Finanzkommission vorgeschrieben (Art. 80 Abs. 3 KBZG).

¹⁵ Am 3. März 2024 erfolgte die Volksabstimmung über die Verfassungsänderung bezüglich dringlicher Gesetzgebung (Annahme mit 300'393 Ja zu 98'156 Nein Stimmen [= 75,4%]). Auf den 1. April 2024 traten die übrigen Bestimmungen in Kraft (BAG 24-011, BAG 24-012).

¹⁶ Für eine umfassende Darstellung aller Änderungen sowie weiterführende Erläuterungen wird auf die Synopsen und den Vortrag zur Vorlage verwiesen: <https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/462d558c497b4e92951b46cd82fd6648-332/1/2023.RRGR.134-Vortrag-D-267580.pdf>; Herbst-Session 2023, Traktanden 3 – 5: <https://www.gr.be.ch/de/start/sessionen/herbstsession-2023/sessionsprogramm.html> (Geschäfte 2023.RRGR.134, 2023.RRGR.135, 2023.RRGR.224).

Die Regelungen für einen *stärkeren Einbezug des Grossen Rates* konnten, weil sie insbesondere die Gewaltenteilung nicht tangierten, auf Gesetzesstufe normiert werden.

2.1. Verfassungsänderung (dringliche Gesetzgebung)

Die Verfassung erlaubt neu, dass ein Gesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, sofort in Kraft gesetzt werden kann. Allerdings sind hierfür im Kanton Bern hohe Hürden zu nehmen:

- Einerseits im Parlament, da ein *qualifiziertes Quorum* vorausgesetzt ist (Zustimmung mit Mehrheit von 2/3 der Mitglieder nötig [d.h. von mindestens 107 von 160 Ratsmitgliedern]). Das hohe Quorum unterstreicht den Ausnahmecharakter des Instruments und ist als Vorkehrung gegen eine vorschnelle bzw. missbräuchliche Anwendung zu verstehen.
- Andererseits unterliegt ein dringliches Gesetz dem *obligatorischen Referendum*; die Volksabstimmung hat spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten zu erfolgen. Damit wird eine sehr rasche und breite demokratische Abstützung des Erlasses bezweckt. Bei Ablehnung in der Volksabstimmung tritt das Gesetz sofort ausser Kraft.¹⁷

Variantenvorschläge an die Stimmberechtigten von Seiten Grosser Rat (Eventualanträge nach Art. 63 Abs. 2 KV¹⁸) oder von Seiten Volk (Volksvorschläge/konstruktives

Referendum nach Art. 63 Abs. 3 KV) sind bei einem dringlichen Gesetz *ausgeschlossen*. Es könnten sonst Rechtsunsicherheiten entstehen, und das Verfahren würde sich merklich verlängern. Der Zweck eines dringlichen Gesetzes besteht gerade darin, dass es sofort nach Beschlussfassung im Parlament in Kraft tritt (vgl. zum Ganzen Art. 61 Abs. 1 Bst. a1 KV, Art. 74a KV).

Obwohl im Vernehmlassungsverfahren noch zur Diskussion gestellt, wurde davon abgesehen, dem Grossen Rat ein eigenes Notverordnungsrecht – das Bundesparlament kennt ein solches (vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV) – zu unterbreiten.¹⁹ Das Instrument der dringlichen Gesetzgebung wurde als ausreichend aufgefasst.

2.2. Änderungen Grossratsgesetzgebung (in Krisen: vorgängige Konsultation von Ratsorgan zu geplanten Verordnungen und Ausgaben; nachträgliche Berichterstattungspflicht; rasche Genehmigung regierungsräthlicher Notverordnungen; Verkürzung Motionsantwortfristen)

Wie eingangs erwähnt, verfügte der Grosse Rat bereits vor und während der Corona-Krise über vorgängige Konsultationsrechte. Kommissionen konnten verlangen, dass ihnen der Entwurf einer Verordnung oder Verordnungsänderung unterbreitet wird. Aufgrund der gegebenen Abläufe und Verfahren konnte aber davon in der Realität kaum Gebrauch gemacht werden, weshalb das Konsultationsrecht nun angepasst

¹⁷ Wie bei einer allfälligen Nichtgenehmigung einer Notverordnung durch den Grossen Rat (vgl. Art. 91 Satz 2 KV) wirkte eine Ablehnung eines dringlichen Gesetzes in der Volksabstimmung «ex nunc», d.h. ab dann; gestützt auf solche Grundlagen allenfalls schon getroffene Massnahmen blieben damit rechtsbeständig (vgl. zu Art. 91 KV: Felix Uhlmann, Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern [Covid-Pandemie], Rechtgutachten vom 19.8.2020 zuhanden der Finanzkommission des Grossen Rates, S. 21, Ziff. 56; vgl. zu Art. 165 BV Basler-Kommentar 2015, Judith Wytttenbach, Art. 165 N 12 in fine).

¹⁸ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV, BSG 101.1).

¹⁹ Vgl. zu den Vernehmlassungsunterlagen: <https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=5e4d2eb3-75a3-487a-b975-9a1267ab9417> und zur Vernehmlassungsauswertung: <https://www.gr.be.ch/de/start/grosser-rat/publikationen.html> (siehe «Vernehmlassungsauswertung Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat» 2023). Auch ein Antrag, ein bloss eingeschränktes Notverordnungsrecht vorzusehen (thematisch beschränkt auf Regelungen zur Sicherstellung der ratseigenen Handlungsfähigkeit), wurde vom Grossen Rat abgelehnt.

wurde.²⁰ Gegenüber dem bisherigen Recht unterscheidet sich die neue Bestimmung dadurch, dass die Konsultation nicht mehr nur eine «Hol-Möglichkeit» einer Kommission ist, sondern eine «Bring-Schuld» des Regierungsrates. In Krisensituationen ist der Regierungsrat neu verpflichtet, die Finanzkommission des Grossen Rates vorgängig zu geplanten Verordnungen, Verordnungsänderungen und Ausgaben zu konsultieren, welche mit der Krise zusammenhängen, womit auch darauf fussende Massnahmen demokratisch breiter abgestützt werden (Art. 41a Abs. 1 GRG,²¹ Art. 80 Abs. 3 KBZG, Art. 36 Abs. 2a GO).²² Die Finanzkommission ist allerdings nicht verpflichtet, Stellung zu nehmen. Sie kann auf eine Stellungnahme verzichten, sei es, weil sie sich etwa nicht äussern möchte oder zeitlich dazu nicht in der Lage ist.²³ Eine allfällige Stellungnahme der Finanzkommission wäre für den Regierungsrat rechtlich nicht bindend, ihr käme aber politisches Gewicht zu. Die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates wird dadurch nicht eingeschränkt – der Regierungsrat kann weiterhin handeln, auch, falls keine oder eine zu späte Stellungnahme erfolgt. Eine vorgängige Konsultation zu «Krisen»-Verordnungen und Verordnungsänderungen wurde im Übrigen im Bund bereits so beschlossen und auf die neue Legislatur hin

(4.12.2023) in Kraft gesetzt.²⁴ Überdies wurde im Kanton Bern bewusst von einer vorgängigen Zustimmung – wie etwa auf Bundesebene mit dem vorgängigen Zustimmungserfordernis bei «dringlichen Bundesausgaben» durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte²⁵ – abgesehen, damit es zu keiner Vermischung der Verantwortlichkeiten kommt.

Neu wird der Regierungsrat zudem verpflichtet, dem Grossen Rat zu Krisen nachträglich Bericht über Massnahmen des Kantons zu erstatten (Art. 41a Abs. 3 GRG). Die Berichterstattungspflicht dient der politischen Kontrolle der Staatstätigkeit (Art. 78 KV). Sie zwingt zur öffentlich wahrnehmbaren Rechenschaftsablegung und soll das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden stärken.

Erwähnenswert ist ferner, dass die Corona-Krise weiter gezeigt hat, dass das Motionsrecht zu schwerfällig ist, wenn es

²⁴ Vgl. Artikel 22 Abs. 3 letzter Satz ParlG i.V. mit Artikel 151 Abs. 2 bis ParlG sowie Anhang 2 zum ParlG (Anhang 2 umfasst etliche spezialgesetzlich eingeräumte «Notrechtsklauseln» für bundesrätliche «Krisenverordnungen und -massnahmen», z.B. bezüglich Landesversorgung oder Epidemien-schutz; hier ist neu eine vorgängige Konsultation einer parlamentarischen Kommission vorgegeben [vgl. Art. 31 – 34 LVG, Art. 6 und 7 EpG; SR 531 bzw. 818.101]). Die beispielsweise vom Bundesrat erlassenen Verordnungen vom 23.9.2022 bzw. 29.11.2023 über die «Bereitstellung eines temporären Reservekraftwerks in Birm» bzw. «Betrieb von Reservekraftwerken und Notstromgruppen bei unmittelbar drohenden oder bestehenden Mangellänge im Winter 2023/24 und im Frühling 2024» stützten sich auf Artikel 31, 32 und 34 LVG. Wären oberwähnte Änderungen des ParlG-Bund dann schon in Kraft gewesen, wäre der Bundesrat verpflichtet gewesen, vorgängig die zuständige Kommission zu konsultieren (vgl. zu den beiden Verordnungen: je Link bei Medienmitteilungen Bundesrat vom 23.9.2022: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90464.html> bzw. 29.11.2023: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99029.html#:~:text=November%202023%20die%20Verordnung%20C3%BCber,eine%20schwere%20Strommangellage%20unmittelbar%20droht.>).

²⁵ Und der nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung (vgl. Art. 28 und 34 FHG; SR 611.0).

²⁰ Vgl. Fussnoten 10 und 11.

²¹ Diese Konsultationspflicht in Krisen setzt zudem voraus, dass das Büro des Grossen Rates sie vorgängig speziell beschliesst; nötig ist dabei eine Zweidrittelmehrheit im Büro (Art. 41a Abs. 2 GRG).

²² Indem das Ratsorgan bereits bestimmt ist, wird Zeit eingespart. Somit ist eine rasche Information regierungsseitig bzw. eine klare Zuständigkeit grossratsseitig gegeben. Die Wahl fiel deshalb auf die Finanzkommission als zuständiges Ratsorgan, weil die betroffenen Verordnungen oft mit finanziellen Fragen verknüpft sind, «Notausgaben» ohnehin. Erachtet im Übrigen die Finanzkommission ein anderes Ratsorgan für zweckmässiger, überweist sie das Geschäft diesem umgehend und setzt das Büro darüber in Kenntnis (Art. 36 Abs. 2a letzter Satz GO).

²³ Äussert sich die Finanzkommission erst nachträglich, könnte der Regierungsrat das Geschäft bei nächstmöglicher Gelegenheit anpassen.

eilt. Künftig wird es deshalb möglich sein, die *Antwortfristen* des Regierungsrates in Rücksprache mit diesem zu *verkürzen* (Art. 68 Abs. 4 GRG). Weiter ist die *Verfassungsvorgabe*, wonach der Grosse Rat *regierungsrätliche* Notverordnungen «*souffort*» zu *genehmigen* hat (Art. 91 KV), auf *Gesetzesstufe* konkretisiert worden: Die *Genehmigung* hat *innert sechs Wochen* seit *Beschlussfassung* durch den Regierungsrat zu *erfolgen*. Der bisherigen Praxis entsprechend wurde zudem neu festgehalten, dass die *Genehmigung ganz oder teilweise* erfolgen kann (Art. 46a GRG). Schliesslich ist auch noch *vorgesehen*, dass sich *Regierungsrat und Grosse Rat bezüglich Auffassung von Beginn und Ende einer «ausserordentlichen Lage nach Artikel 91 KV» austauschen* (Art. 27 Abs. 4a GO). Denn es handelt sich dabei um eine wichtige Frage, öffnet das Vorliegen einer ausserordentlichen Lage im Kanton Bern doch den Weg für allfällige Notverordnungen und Notverfügungen, zu welchen keine Mitsprache des Volkes möglich ist (Art. 91 KV).²⁶ Dieser Austausch soll zu einem gemeinsamen Verständnis beitragen und widersprüchliches Verhalten vermeiden.²⁷ Alle diese Änderungen bezwecken, den Grossen Rat in Krisen rascher und stärker als bisher

miteinzubeziehen und folglich, das *Handeln in Krisen demokratisch breiter abzustützen*, ohne aber die *Handlungsfähigkeit* des Regierungsrates einzuschränken.

3. Zusammenfassung

Der Kanton Bern blieb auch während der Corona-Krise *durchwegs handlungsfähig*. Insbesondere kam es im Grossen Rat *nie zu einem Unterbruch der politischen Arbeit*: Keine einzige Kommissions- oder Sessions-sitzung wurde abgesagt oder verschoben, alle *behandlungsreifen* Geschäfte wurden stets *beraten*.

Nichtsdestotrotz nahm der Kanton Bern die Corona-Krise zum Anlass, *Optimierungen* an die Hand zu nehmen:

- Regierungsrat und Grosse Rat passten einerseits rasch die Rechtsgrundlagen zur *Sicherung der je eigenen Durchhaltungsfähigkeit* an.²⁸
- Andererseits erfolgten *institutionellen Anpassungen*, welche aber etwas mehr Zeit erforderten²⁹ und teilweise auf Widerstand stiessen, insbesondere auf Seiten des Regierungsrates. Nachdem aber das *Notverordnungsrecht* des Grossen Rates *aufgegeben* wurde, *widersetzte* sich der Regierungsrat den *Änderungen* nicht mehr. Im Grossen Rat wurden die *Änderungen* *einhellig begrüsst* und *einstimmig gutgeheissen*.

²⁶ An der Wichtigkeit dieser Frage ändert im Übrigen nichts, dass gemäss Berner Verfassung *Notrechtshandeln* weder von einer förmlichen *Ausrufung des Beginns* noch des *Endes* abhängig ist, sondern von den *tatsächlichen Verhältnissen*, d.h. davon, ob und wie lange die *Voraussetzungen* für *notrechtliches Handeln* gemäss *Verfassung* erfüllt sind, womit sowohl einer *allfälligen Ausrufung* wie auch einer *Erklärung der Beendigung* einzig *deklaratorische Wirkung* zukäme. Auch im Falle eines *Austauschs* zwischen *Regierungsrat* und *Grossem Rat* entscheiden somit weiterhin die *tatsächlichen Verhältnisse*, ob *notrechtliches Handeln* möglich ist.

²⁷ Der Regierungsrat informierte z.B. in der Corona-Krise am 18.6.2020 mit *Medienmitteilung*, dass er die *ausserordentliche Lage* für *beendet* erachte, ungeachtet dessen, dass gewisse *kantonale Notverordnungen* noch bis im *Frühling 2021* in *Kraft* waren und der *Regierungsrat* dem *Grossen Rat* für die *Herbst-Session 2020* sogar noch eine *Anpassung* einer *Notverordnung* zur *Genehmigung* unterbreitete.

²⁸ Der Regierungsrat im Juni 2021 mit einer *Änderung* des *Organisationsgesetzes*, wonach *Geschäfte* neu in *Form* von *Telefon- oder Videokonferenzen* oder mit *anderen Mitteln* (wie z.B. *Zirkulationsverfahren*) *behandelt* werden können, wenn die *Umstände* es erfordern (Art. 4 Abs. 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die *Organisation* des *Regierungsrates* und der *Verwaltung* [OrG, BSG 152.01]). Und der *Grosse Rat* im *November 2021* mit der *bereits eingangs erwähnten Änderung* der *Grossratsgesetzgebung*, die es dem *Grossen Rat* ermöglicht, in *Ausnahmefällen* seine *Beschlüsse* nötigenfalls unter *Mitwirkung* von *Ratsmitgliedern* zu *fällen*, die von *extern* *abstimmen*, oder im *Zirkulationsverfahren* (Art. 77a und Art. 77b GRG)].

²⁹ *Bedingt* durch die *Notwendigkeit* einer *Verfassungsänderung* und *umfangreicher* *Abklärungen* zum *Thema*, inkl. *Anhörung* von *Experten*.

Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Anpassungen massvoll sind, die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates nicht behindern und letztlich im rechtsstaatlichen und demokratischen Interesse liegen.

Mit diesen Anpassungen geht die Erwartung einher, für eine nächste Krise möglichst gut vorbereitet zu sein. In dem Sinne war diese Krise auch eine Chance.

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



Jahresversammlung 2024 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Vorankündigung

Wir freuen uns, Sie zur diesjährigen Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen einzuladen. Diese findet vom **Freitag, 8. November bis Samstag, 9. November 2024** im Kanton Genf statt. Die SGP widmet ihre diesjährige Jahresversammlung dem folgenden

Thema: **«Parlamente im digitalen Zeitalter: Herausforderungen und Risiken für die Demokratie»**. Der Link zur Anmeldung und Programm folgen.

Reservieren Sie sich schon jetzt dieses Datum. Wir freuen uns, Sie zu diesem Anlass begrüßen zu dürfen.

Assemblée annuelle 2024 de la Société suisse pour les questions parlementaires

Préavis

Nous avons le plaisir de vous inviter à l'assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires. Celle-ci aura lieu du **vendredi 8 novembre au samedi 9 novembre 2024** dans le canton de Genève. Cette année, la SSP consacrera son assemblée annuelle au thème suivant:

«Les parlements à l'ère du numérique: enjeux et risques démocratiques». Le lien vers l'inscription et le programme suivront.

Réservez d'ores et déjà cette date. Nous nous réjouissons de pouvoir vous accueillir à cette occasion.

Assemblea generale annuale 2024 della Società svizzera per le questioni parlamentari

Preavviso

Siamo lieti di invitarvi all'assemblea annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari. Si svolgerà dal **venerdì 8 novembre al sabato 9 novembre 2024** nel cantone di Ginevra. La SSP dedicherà l'incontro annuale di quest'anno al tema

«I parlamenti nell'era digitale: sfide e rischi per la democrazia». Segueranno i link per l'iscrizione e il programma.

Grazie di prenotare questa data. Saremmo lieti di potervi accogliere a questo evento.



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.luehti@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Generalsekretär des Kantonsrates, 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

Silvan Wechsler, Leiter Parlamentsdienste, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: silvan.wechsler@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, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, E: beat.hug@ow.ch

Landrat Nidwalden

Emanuel Brügger, Landratssekretär, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: emanuel.bruegger@nw.ch

Landrat Glarus

Michael Schüepf, Ratssekretär, 8750 Glarus, T: 055 646 60 13, E: landrat@gl.ch

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, 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

Markus Ballmer, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: markus.ballmer@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

Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 78, E: luzian.kohlberg@sh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

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

Kantonsrat Appenzell AR

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst, Obstmarkt 3, 9102 Herisau, T: 071 353 62 58, E: sabrina.baumgartner@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Generalsekretär des Kantonsrates, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Patrick Barandun, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 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

Giuseppe D'Alelio, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: grossrat.sk@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Tiziano Veronelli, Segretario generale del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 26, E: tiziano.veronelli@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

Nicolas Sierro, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: nicolas.sierro@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Inès Gardet/Matthieu Lavoyer-Boulianne, Secrétariat Général du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 60 20, E: Secretariat.GC@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

Fabien Kohler, secrétaire général du Parlement jurassien, 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: fabien.kohler@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

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

Bürgergemeinde Basel

Daniel Müller, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthausgasse 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

Omar El Mohib, Ratssekretär, Ratssekretariat des Stadtrates,
Zentralstrasse 49, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 75,
E: omar.elmohib@biel-bienne.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach,
7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41,
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

Isabelle Roch-Pentucci, Cheffe de service du Conseil municipal
Rue de la Coulouvrenière 44, 1204 Genève,
T: 022 418 29 66, E: isabelle.roch-pentucci@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Beatrice Kempf, Stadtschreiberin, Stadtkanzlei, Rathaus,
9201 Gossau, T: 071 388 42 72, E: beatrice.kempf@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Leiterin Fachstelle Parlament,
Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06,
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

Stadt Langenthal

Michael Strebelt, Sekretär Stadtrat, Jurastrasse 22, 4901
Langenthal, T: 062 916 22 65, E: michael.strebelt@langenthal.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

Sira Steiner, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
E: sira.steiner@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Sara Schöni, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon,
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24,
E: sara.schoeni@opfikon.ch

Gemeinde Riehen

David Studer Matter, Ratssekretär des Einwohnerrates,
Gemeindeverwaltung Riehen, Wettsteinstrasse 1, 4125 Riehen,
T: 061 646 82 83, E: david.studer@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, Ratssekretär des Stadtparlamentes 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 Gemeinde-
rates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10,
F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

Kirchenparlamente

Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich

Kirchensynode
Administration, Hirschengraben 50,
8001 Zürich; T: 044 258 91 90, E: regula.vogel@zhref.ch

Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich

Synode, Sekretariat
Hirschengraben 70, 8001 Zürich,
T: 044 266 12 20, E: synode@zhkath.ch

Evangelisch-reformierte Kirchengemeinde Zürich Kirchengemeindeparlament

Daniel Reuter, Parlamentssekretär, Stauffacherstrasse 8,
8004 Zürich, T: 079 216 216 8
E: daniel.reuter@reformiert-zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Andrea Caroni, Ständerat, Herisau

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Michael Strebelt, Politologe, Solothurn

Kassierer

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

Webmaster

Reto Rudolf, Stadtschreiber Rapperswil-Jona, Zürich

Redaktorin Mitteilungsblatt

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf
Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil GE, Genève;
Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil du canton
de Vaud, Vevey; Rolf Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsrats-
präsident, Dietikon; Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen
Rates des Kantons BE, Burgdorf; Felix Uhlmann, Professor für
Staats- und Verwaltungsrecht und Rechtssetzungslehre, 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:
Michael Strebel, Politologe,
Tel. 032 627 20 59

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

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

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
31. Juli 2024.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société:
Michael Strebel, politologue,
Tél. 032 627 20 59

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

Rédaction: Ruth Lüthi,
Services du Parlement,
Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro:
31 juillet 2024.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società:
Michael Strebel, politologo,
Tél. 032 627 20 59

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

Redazione: Ruth Lüthi,
Servizi del Parlamento,
Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale della prossima edizione:
31 luglio 2024.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

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

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



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