

Berichte aus den einzelnen Workshops der 1. Tagung des Forums der Parlamentsdienste vom 26. Juni 2009 / Rapports des ateliers du premier forum des services parlementaires du 26 juin 2009

(protokolliert von Albert Vogt und Dominique Destraz, Parlamentsdienste der Bundesversammlung)

Workshop 1: Dokumentations- und Informationsbeschaffung für die Parlamente

Atelier 1: Réalisation de dossiers documentaires et collecte d'informations pour les parlements

Pavia Carlo: (wissenschaftlicher Mitarbeiter, Parlamentsdienste der Bundesversammlung), Berichterstatter: Unsere Arbeitsgruppe hat folgende vier Schwerpunkte gesetzt:

1. Den Ausgangspunkt unserer Diskussion bildete die Problematik des Extranets. Es ging dabei vor allem um die Frage, inwiefern elektronische Dossiers den Informationsfluss für die Ratsmitglieder in einem Milizparlament verbessern können. Wir haben Pro und Contra einer solchen Lösung abgewogen. Es würde uns vor allem interessieren, wie viele Parlamente überhaupt über eine solche Extranet-Lösung verfügen und ob diese von den Ratsmitgliedern auch benützt wird.

2. Anschliessend haben wir uns mit den Grenzen bei der Auskunftserteilung befasst. Wir dürfen hier, insbesondere für unsere Ratsmitglieder, ein positives Urteil fällen. Wir sind im Dokumentationsdienst der Bundesversammlung bereit, praktisch alle Fragen unserer Ratsmitglieder zu beantworten.

3. Wir haben uns auch der Frage gewidmet, wie wir Aufträge erledigen, bei denen es darum geht, einen Vergleich vorzunehmen. Insbesondere auf Kantons- und Gemeindeebene wird in Anfragen beispielsweise häufig die Frage gestellt, wie viele Vorstösse im Steuerbereich in den Kantonen hängig seien und welchen Inhalt diese Vorstösse aufwiesen. Wir haben festgestellt, dass in diesem Bereich tatsächlich ein Defizit besteht. Wir verfügen zwar über das Instrument LexFind; dieses betrifft aber nur die Gesetzesebene. Ein analoges Instrument für den Bereich der Vorstösse steht uns nicht zur Verfügung. Es ist deshalb ange-regt worden, dass man das Korresponden-tennetz der Schweizerischen Gesellschaft

für Parlamentsfragen auch für diesen Bereich nutzen könnte. Unsere Arbeitsgruppe regt deshalb an, dass Fragestellungen, die via Korrespondentennetz beantwortet werden, irgendwo zentral abgelegt werden, sei es auf der Website der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen oder anderswo, damit sich Leute, die für ihre Klienten ähnliche Fragestellungen zu beantworten haben, dort die entsprechenden Informationen abrufen können. Im Übrigen hat Diego Hättenschwiler im Vorfeld dieser Tagung mit den Verantwortlichen von LexFind Kontakt aufgenommen. Es ist geplant, dass diese Datenbank erweitert wird und auch Vorstösse aufgenommen werden.

4. Schliesslich haben wir uns noch spezifisch mit der Presseauswertung und der Medienbeobachtung befasst. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wie diese Problematik auf Gemeinde- und Kantons-ebene gelöst wird. Die Mitglieder der Parlamentsdienste der Bundesversammlung haben ihre Lösung vorstellen können; hier ist eine Kooperation zwischen der Legislative und der Exekutive erreicht worden. Es bestünde die Möglichkeit, dieses Modell auch auf anderen Ebenen einzuführen. Bei der Informationsbeschaffung gibt es nämlich Bereiche, in denen die Legislative und die Exekutive auf unproblematische Weise kooperieren können.

von Wyss Moritz: Sie haben gesagt, Sie seien in der Lage, alle Fragen der Parlamentarier zu beantworten. Diese Aussage hat mich nicht überrascht, aber doch beeindruckt. Hat dieser Umstand etwas mit dem Inhalt der Fragen zu tun oder sind Sie einfach der Auffassung, dass Sie Ihre Aufgabe erfüllen können?

Pavia Carlo: Meine Aussage bezog sich auf die Bereitschaft, die Fragen der Parlamentarier zu beantworten. Wir sind in unserer Gruppe zur Auffassung gelangt, dass diese Bereitschaft gross ist. Was meine persönliche Erfahrung betrifft: Ich habe noch nie eine Anfrage erhalten, die fernab von meiner Arbeit lag. Es werden in der Regel also schon spezifische Fragen gestellt.

Schwiter Josef: Welche Kantone verfügen bereits über ein Extranet?

Pavia Carlo: Wir wissen nicht, wie viele Parlamente schon eine solche Lösung implementiert haben und wie stark dieses Instrument genutzt wird. Wir sind aber der Auffassung, dass diese Thematik von besonderem Interesse ist.

Workshop 2: Selbstständige Geschäfts- und Protokollierungssysteme. Notwendigkeit

Atelier 2: Gestion des objets parlementaires et de transcription des débats. Avantages d'un système indépendant

Mügler Beat: (Ratsdienst, Parlamentarischer Kommissionsdienst, Kantonsrat St. Gallen), Berichterstatter: Wir haben uns in unserer Arbeitsgruppe mit der Organisation, der Technik und der Praxis des Protokollierens befasst. Am Schluss haben wir festgestellt, dass der Titel des Workshops die Problematik richtig zum Ausdruck bringt: Die Notwendigkeit von selbstständigen Geschäfts- und Protokollierungssystemen ist nicht eine Frage, sondern eher eine Tatsache. Wir haben auch kurz über die Geschäftsverwaltungssysteme gesprochen und dabei festgestellt, dass die verwendeten Systeme sehr unterschiedlich sind. Noch nicht alle Parlamente verfügen über ein eigenes System; es hängt wohl vor allem mit dem Grad ihrer Selbstständigkeit zusammen, ob sie eine Geschäftsverwaltung besitzen.

Zur Protokollierung selber: Im Plenum des Parlaments wird in der Regel ein Wortprotokoll geführt. In Bezug auf die Kommissionen fällt der Befund hingegen sehr heterogen aus; es sind fast alle Protokollierungsformen zu finden. In technischer Hinsicht steht überall eine Audioaufnahme zur Verfügung; auch bei den Kantonen sind schon Systeme wie Verbalix oder ähnliche Systeme im Einsatz. Zum

Teil erhalten die Protokollführenden auch eine CD, die sie nach Hause mitnehmen können.

Die Publikation der Protokolle erfolgt immer noch mehrheitlich auf Papier; zumindest ist überall noch die Papierfassung verbindlich. Die meisten Parlamente verfügen auch über eine elektronische Fassung des Protokolls, sei es ein Internetauftritt – mit oder ohne Geschäftsverwaltung – oder sei es ein Datenträger, den die Parlamentarier erhalten.

Was die Frage des Extranets betrifft – diese Frage wurde vorhin ebenfalls angesprochen –: An unserem Workshop sagten die meisten Teilnehmer, dass sie über ein Extranet für die Parlamentarier verfügten.

Was die Praxis der Genehmigung und der Berichtigung der Protokolle betrifft: Eine formelle Genehmigung gibt es nur in wenigen Fällen, hingegen besteht fast überall die Möglichkeit zur Berichtigung.

Am Schluss diskutierten wir längere Zeit über die Frage der Vertraulichkeit. Zumindest bei den Kommissionsprotokollen besteht immer ein gewisser Grad von Vertraulichkeit, der zum Teil mit einer zeitlichen, zum Teil aber auch mit einer inhaltlichen Beschränkung verbunden ist, und zwar in dem Sinne, dass nur Ausschnitte weitergegeben werden. Probleme ergeben sich offenbar in Bezug auf die Frage, wie weit die vertraulichen Protokolle in der Verwaltung gestreut werden. Wir haben schliesslich auch festgestellt, dass die Protokollierenden selbst noch etwas zum rechtlichen oder politischen Frieden beitragen können – indem sie nämlich einfach auch mal etwas weglassen. (*Heiterkeit*)

Workshop 3: Gesetzgebung: Zusammenarbeit zwischen Parlamentsdiensten und Verwaltung der Exekutive

Atelier 3: Activité législative: collaboration entre les services parlementaires et l'administration de l'exécutif

Oechslin Roger: (Leiter Parlamentsdienste, Grosse Rat Thurgau), Berichterstatter: Unsere Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, die Zusammenarbeit zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung in der Gesetzgebung zu besprechen. Die Arbeitsgruppe war zusammengesetzt aus Mitarbeitern der Parlamentsdienste des Bundes sowie aus Mitarbeitern der Parlamentsdienste der Kantone und verschiedener Gemeinden. Dabei hat sich gezeigt, wie unterschiedlich die Parlamentsdienste auf diesen drei verschiedenen Ebenen organisiert sind. Unsere Arbeitsgruppe kann deshalb keine uniforme Lösung vorstellen; sie

kann nur aufzeigen, wie unterschiedlich man sich in der Schweiz in diesem Bereich organisiert.

In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung haben wir grundsätzlich festgestellt, dass die Parlamentsdienste auf Stufe Bund bedeutend stärker ausgebaut sind als die entsprechenden Dienste auf den anderen Stufen. Auf der Ebene der Gemeinden werden diese Aufgaben allenfalls von einem Sachbearbeiter übernommen, der in die jeweilige Stadtkanzlei integriert ist.

Wir haben anschliessend die Frage diskutiert, wie sich die Zusammenarbeit bei Vorlagen gestaltet, die von der Exekutive vorgelegt werden. Es gibt auch hier unterschiedliche Möglichkeiten, wie das Protokoll erstellt wird. Einige Parlamentsdienste verfügen über einen eigenen Protokollierungsdienst; die Protokollführung kann aber auch von den Departementen, der Verwaltung, übernommen werden. In diesem Fall wird das Protokoll möglicherweise von einem Regierungsrat visioniert, bevor es zur Veröffentlichung freigegeben wird. Der Beizug von Vertretern aus der Verwaltung für diese Kommissionssitzungen wird ganz unterschiedlich gehandhabt. Bei uns im Kanton Thurgau hat in der Regel der zuständige Regierungsrat ein Vorschlagsrecht; er überträgt in der Regel die Protokollführung seinem Rechtsdienst und bringt das inhaltliche Wissen über einen Amtsleiter ein.

Die Vertreterin der Stadt Biel in unserer Gruppe, Frau Regula Klemmer, erläuterte die Situation des Parlaments in der Stadt Biel. Dort nimmt kein Vertreter der Exekutive an den Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen teil – mit der Konsequenz, dass man in Sachfragen etwas unsicher ist. Man entwickelt vielleicht im Gespräch spontan eine Idee und muss sich dann anhören, dass diese nicht tragfähig sei, weil die Exekutive nicht in das Gespräch eingebunden war.

In Kommissionssitzungen können auch neue Ideen entwickelt werden, die den Vorschlägen der Exekutive gegenüberstehen. Wir haben deshalb auch darüber diskutiert, wie die Kommissionen mit solchen neu eingebrachten Ideen umgehen sollten. Eine Kommission hat einen bestimmten Auftrag. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie weit sie diesem Auftrag folgen muss und wie weit sie neue Komponenten aufnehmen kann. Unseres Erachtens besteht die Möglichkeit, dass eine Kommission Ergänzungen vornimmt, die inhaltlich zum behandelten Thema gehören. Das zuständige Regierungsmitglied kann diese Idee dann in eine «anständige», juristisch tragfähige Formulierung bringen und in diese Arbeit auch die Verwaltung mit einbeziehen.

Es gibt allerdings auch Parlamente, in denen die Parlamentsdienste fast alleingelassen werden. Das bedeutet, dass sie die gesamte rechtliche Formulierung allein finden müssen und die Bearbeitung des Themas gänzlich über den parlamentarischen Bereich zu erfolgen hat.

Wir haben auch noch die Frage der parlamentarischen Initiative gestreift und dabei festgestellt, dass es verschiedene Spielarten gibt. Die parlamentarische Initiative kann offen formuliert sein; in diesem Fall findet man erst in den Kommissionen oder in der parlamentarischen Beratung die konkrete Formulierung des Texts. Es ist auch möglich, dass sich eine parlamentarische Initiative auf einen ganz bestimmten, bereits ausformulierten Gesetzestext konzentrieren muss. Auch wir haben festgestellt, dass es verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung gibt. Es ist möglich, dass die Verwaltung in die Arbeit mit einbezogen wird. Die Vertreterin des Parlamentsdiensts der Stadt Lausanne hat hingegen darauf hingewiesen, dass sie bei der Formulierung des Texts einer parlamentarischen Initiative konsequent alleingelassen worden seien. Aufseiten der Verwaltung vertrat man die Auffassung: Wenn das Parlament eine parlamentarische Initiative einreichen will, dann soll es die Arbeit auch selbst erledigen, und zwar bis hin zum endgültigen Text.

Auch in thematischer Hinsicht besteht bei der parlamentarischen Initiative eine gewisse Bandbreite. Wie der Vertreter aus der Gemeinde Köniz ausführte, betrifft die parlamentarische Initiative dort nur das Geschäftsreglement des Parlamentes. Damit ist konsequenterweise auch das Parlament für die Formulierung zuständig, ohne dass es die Meinung der Verwaltung einholen müsste. Es gibt noch verschiedene andere Möglichkeiten der thematischen Einzuschränkung oder Ausweitung der Initiativen.

Wie auch immer sich die Zusammenarbeit gestaltet – ein Mechanismus funktioniert mit Sicherheit: Man fragt zuerst die Verwaltung, ob eine bestimmte Thematik bereits anhängig sei. Damit kann vermieden werden, dass das Parlament eine Arbeit erledigt, die schon in der Verwaltung in Vorbereitung ist.

Wir haben auch über die Loyalitätskonflikte diskutiert, in die die Vertreter der Verwaltung geraten können, wenn sie in die Arbeit des Parlaments eingebunden werden. Unser Fazit lautet, dass man grundsätzlich keine solchen Loyalitätskonflikte feststellen kann; die Vertreter der Verwaltung arbeiten in der Regel in den parlamentarischen Kommissionen sehr kooperativ mit. Es wurde auch gesagt, dass



dies typisch für die Schweiz sei, denn im Ausland sehe es in dieser Hinsicht etwas anders aus.

Schliesslich haben wir auch die Frage des Bezugs von Experten für die Kommissionsarbeit diskutiert. Es ist zwar möglich, Experten beizuziehen, es kommt aber eher selten vor. Der Grund ist darin zu sehen, dass die Parlamentsdienste in der Regel einen zu kleinen Kredit haben, um Experten beizuziehen.

Als Konsequenz der Diskussion stellt sich die Frage, ob allenfalls im Bereich der Gesetzgebung ein Nachholbedarf besteht, um die Zusammenarbeit zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung besser zu koordinieren. Eine allgemeingültige Antwort ist nicht möglich. Sicher ist aber, dass zumindest mit einer klareren Darstellung und Formulierung der Abläufe und einer konsequenten Umsetzung eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Verwaltung zu erreichen ist.

**Workshop 4:
Infrastruktur und Personal-
management: Zusammenarbeit
zwischen Parlamentsdiensten und
Verwaltung der Exekutive**

**Atelier 4:
Infrastructure et gestion du
personnel: collaboration
entre les services parlementaires et
l'administration de l'exécutif**

Ackermann Alex: (2. Landschreiber, Landrat Basel-Landschaft) Berichterstatter: Ich möchte Ihnen fünf Erkenntnisse aus der Diskussion in unserer Gruppe darlegen:

1. Zum Thema Infrastruktur: Hier hat uns vor allem die Frage der Einführung einer IT-Infrastruktur für die Mitglieder des Parlamentes beschäftigt. Eine wichtige Erkenntnis, die wir gewonnen haben – diese Erkenntnis wurde uns auch vonseiten des Bundes übermittelt –: Es ist sehr wichtig, dass zu Beginn einer solchen Übung die Spielregeln klar definiert werden; sonst bezahlt man in diesem Bereich nämlich sehr viel Lehrgeld. Es muss detailliert geregelt werden, welche Anforderungen an den Support und an die Ausrüstung gestellt werden. Es gibt dazu aufseiten des Bundes Muster, die uns auch zur Verfügung gestellt werden.

2. Es hat uns überrascht, dass beim Bund die Fraktionssekretariate mit IT-Infrastruktur des Bundes ausgerüstet werden. Auch bei uns im Kanton Basel-Landschaft wurde die Forderung erhoben, die Arbeit der politischen Parteien sei zu unterstützen. Ich bin ausdrücklich dazu aufgefordert worden zu sagen, es würden nicht die

politischen Parteien, sondern die Fraktionssekretariate unterstützt. Dies ist immerhin eine Möglichkeit, die politische Arbeit mit Manpower und Infrastruktur etwas zu fördern.

3. Zu den Kosten: Man geht auf Bundesebene davon aus, dass die Kosten in vier Jahren etwa 4500 bis 5500 Franken pro Person betragen. Das ist ein Erfahrungswert, von dem die Kantone ausgehen können, wenn sie eine solche IT-Infrastruktur aufbauen möchten.

4. Wichtig ist auch die Feststellung, dass für die Betreuung der Personen, an die PC ausgehändigt werden, Personal zur Verfügung gestellt werden muss. Als Erfahrungswert gilt ein Betreuungs-Nutzungsverhältnis von etwa 1 zu 80; bei den Parlamentsdiensten der Bundesversammlung kommen auf einen Betreuer 100 Nutzer. Es gibt aber auch Dienste oder Bereiche, die ein noch intensiveres Betreuungsverhältnis aufweisen.

So viel zur Infrastruktur. Die Zusammenfassung zeigt, dass wir uns schwer gewichtig mit der EDV-Infrastruktur befasst haben.

5. Zu den Personalfragen: Wir haben in der Diskussion festgestellt, dass bei den Einreichungsfragen, bei den Beförderungsfragen häufig zumindest die Gefahr besteht, dass das Personal der Parlamentsdienste im Vergleich mit den Departementen und den Direktionen etwas in Rücklage gerät. Das hat auch damit zu tun, dass das Personal im exekutiven Bereich häufig einen Fürsprecher oder eine Fürsprecherin für seine Anliegen aufweist. Diesen Umstand gilt es zu berücksichtigen, und es muss ihm besonders Rechnung werden. Ein Patentrezept für die Lösung dieses Problems haben wir allerdings in der Diskussion in unserer Gruppe auch nicht gefunden.

**Workshop 5:
Die Kommissionssekretärinnen und
-sekretäre in einem System der
ständigen Kommissionen**

**Atelier 5:
Commissions permanentes: rôle des
secrétaires**

Klee Alex: (Leiter Parlamentsdienste, Landrat Basel-Landschaft), Berichterstatter: An unserem Workshop nahmen insgesamt 13 Vertreterinnen und Vertreter der Kantone teil; weder das Bundesparlament noch die Gemeindeparlamente waren vertreten. Obwohl wir damit alle der gleichen Ebene angehören, haben wir doch eine sehr grosse Heterogenität feststellen können. Wir haben uns über drei Fragekreise unterhalten:

1. Die Struktur, die Unterstellung und die Ressourcen der Parlamentdienste: Wir ha-

ben festgestellt, dass die Parlamentsdienste der Kantonsparlamente über 250 bis 800 Stellenprozente verfügen. Die meisten Parlamentsdienste sind hauptsächlich aus Teilzeitarbeitenden zusammengesetzt. Bei der Unterstellung sind grosse Unterschiede festzustellen. Zum Teil sind die Parlamentsdienste der Staatskanzlei unterstellt, zum Teil einem selbstständigen Parlamentsdienst, dessen Ansprechpartner bzw. Vorgesetzter meistens das Büro des Parlaments ist. Weit verbreitet ist die fixe Zuteilung der Kommissionssekretariate; eine bestimmte Kommission verfügt dabei über ein kontinuierliches Sekretariat. In der Regel beträgt das Pensum für das Sekretariat einer Sachkommission 25 bis 50 Stellenprozente; bei den Aufsichtskommissionen liegt es etwas höher. 25 Stellenprozente für eine Sachkommission wurden in der Diskussion allerdings als das allerunterste Limit erachtet. Meistens sind die Kommissionssekretariate tatsächlich nur für die Kommissionen zuständig. Nur in einem Fall sind die Kommissionssekretäre auch für das Verfassen des Protokolls der Sitzungen des Plenums verantwortlich. Es gibt aber auch ganz exotische Lösungen, dass nämlich die Protokolle der parlamentarischen Sachkommissionen durch die Sekretariate der Departemente, also der Exekutive, geschrieben werden. In zwei Fällen wird das Sekretariat der Finanzkommission des Parlamentes durch den Leiter der Finanzkontrolle geführt.

Es wurde auch betont, dass die Verkleinerung eines Parlamentes in der Regel zu einer deutlichen Mehrarbeit für den Parlamentsdienst führt. Eine geringere Zahl von Parlamentariern hat dann nämlich die gleiche Arbeit zu leisten, und diese Parlamentarier müssen deshalb stärker entlastet werden.

2. Die Koordination zwischen den Kommissionssekretariaten: Wir haben festgestellt, dass die Koordination mehrheitlich informellen Charakter hat, da die Kommissionssekretariate sehr selbstständig arbeiten. Es geht dabei allenfalls um Fragen der gegenseitigen Stellvertretung oder der Sitzungsplanung; wenn jemand sehr grosse Geschäfte zu betreuen hat und deshalb sehr viel Arbeit auf ihm lastet, kann er entlastet werden. Hingegen gibt es in vielen Kantonen eine Koordination unter den Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen. Sie kommen ein- bis viermal jährlich zusammen, nicht zuletzt auch deshalb, damit man ihnen wieder einmal ihre Aufgaben, ihr Pflichtenheft, in Erinnerung rufen kann, z. B. was die Vertraulichkeit von Kommissionsberatungen und protokollen anbelangt.

3. Der Aufgabenkatalog «Rechte und Pflichten der Kommissionssekretariate»: Wir haben festgestellt, dass die Proto-

kollierung einen grossen Teil der Arbeit ausmacht; er beträgt zwischen 25 und 70 Prozent. Der Rest entfällt auf die Geschäftskontrolle, die Sitzungsplanung, die Informationsbeschaffung und die Unterstützung des Präsidiums. Die Rolle, die die Kommissionssekretariate während der eigentlichen Sitzungen spielen, hängt einerseits sehr stark von der Parlamentskultur ab, andererseits aber auch von der Person des Präsidenten oder der Präsidentin und von der Erfahrung des Kommissionssekretärs oder der Kommissionssekretärin. In der Regel üben sie Zurückhaltung und amten allenfalls als Souffleure des Präsidiums. Es kann aber auch nötig werden, dass die Kommissionssekretariate eine etwas aktivere Rolle übernehmen; das wird unterschiedlich geschätzt. In der Diskussion fiel in diesem Zusammenhang auch der Begriff «Schattenpräsidium»; es gibt in diesem Bereich eine sehr grosse Spannweite. Unterschiedlich ist die Situation auch im Bereich der Berichterstattung der Kommissionen. Es hängt auch hier sehr stark vom Kommissionspräsidium ab, ob der Kommissionssekretär oder der Kommissionspräsident die Berichte verfasst, ob also eine Mitarbeit des Sekretariats erwünscht ist. Es gibt sogar Kantone, in denen die Kommission dem Plenum gar nicht schriftlich, sondern nur mündlich Bericht erstattet.

Schmid Adrian: Mich interessiert die Frage, ob die Unterstützung durch wissenschaftliche Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe ein Thema war.

Klee Alex: Wir haben diese Frage in unserer Arbeitsgruppe nicht explizit diskutiert.

Workshop 6: Beratungsfunktion der Parlamentsdienste im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik

Atelier 6: Les services parlementaires et leur fonction de conseil à la charnière de l'administration et du politique

Cocchi Stefano: (Leiter Kommissionsdienst, Kantonsrat Luzern), Berichterstatter: Der Workshop 6 hat sich mit der Frage beschäftigt, wie weit die Parlamentsdienste die Mitglieder des Parlaments beraten sollen und dürfen. In unserer ziemlich grossen Arbeitsgruppe wurde eine sehr breite Palette von Meinungen vertreten; es hat sich aber vor allem auch gezeigt, dass die gesetzlichen Grundlagen sehr vielfältig sind.

Man kann das Thema unseres Workshops insofern etwas eingrenzen, als niemand

Schwierigkeiten im Umgang mit der Verwaltung monierte. Es wurde allerdings festgestellt, dass gewisse Mitglieder der Verwaltung beim Angehen von Parlamentsmitgliedern weniger Zurückhaltung üben, als dies traditionellerweise bei den Parlamentsdiensten selbst der Fall ist.

Wir haben zunächst festgestellt, dass durch die Beratung von Parlamentsmitgliedern eine Instrumentalisierung in politischer Hinsicht grundsätzlich möglich ist und dass diese auch gefährlich sein kann. Eine Beratung der Parlamentsmitglieder in formeller Hinsicht erweist sich selbstverständlich nicht als kritisch; verfahrensrechtliche Fragen gehören zum Tagesgeschäft, aber auch das Verfahrensrecht ist nicht immer klar. Oft wählen die Parlamentarier auch den Umweg über eine Verfahrensfrage, obwohl es ihnen inhaltlich um etwas politisch Wesentliches geht. Im Zusammenhang mit dieser Beratungsfunktion wurde auch die Frage der Transparenz angesprochen. Wenn die Angehörigen der Parlamentsdienste beratend tätig werden, sollte Transparenz geschaffen werden. Ein interessantes Beispiel ist aus dem Kanton Waadt angeführt worden; dort ist die strategische Beratung des Parlaments offenbar gesetzlich verankert. Es findet also eine Zusammenarbeit mit den Präsidien statt, und zwar auch in strategischer Hinsicht.

Die Parlamentsdienste der Kantone sind beim Beraten ihres jeweiligen Parlaments relativ aktiv. Im Normalfall versuchen sie, keinen politischen Einfluss zu nehmen. Diese Beratung wird oft angefragt, und sie wird auch geschätzt. Auf Bundesebene kann diese Beratung vor allem auch dann angezeigt sein, wenn sich der Nationalrat und der Ständerat in einer Pattsituation befinden. Die Parlamentsdienste können in diesem Fall tätig werden, denn es gibt für sie gewisse Möglichkeiten, die Fronten in dieser Pattsituation etwas aufzuweichen. Wir haben allerdings nicht darüber gesprochen, ob die Beratung an sich sinnvoll sei. Es handelt sich einfach um ein paar Beispiele, die wir uns näher angeschaut haben.

Heikel wird es für die Parlamentsdienste natürlich meistens dann, wenn sie den Parlamentsmitgliedern sagen müssen, dass ein bestimmtes Vorgehen nicht möglich sei. Sie alle haben wahrscheinlich schon die Erfahrung gemacht, dass die Parlamentsmitglieder zum einen etwas beratungsresistent sind. Zum anderen schätzen sie es oft nicht, wenn man ihnen sagt, was sie machen dürfen und was nicht. Die Parlamente gehen davon aus, dass sie sehr viel dürfen, und das ist meistens ja auch tatsächlich der Fall.

Bei Einzelabklärungen, die angefragt werden, können die Parlamentsdienste in ein

Dilemma geraten. Wir haben uns über die Frage unterhalten, ob die gesamte Kommission mit den Ergebnissen solcher Abklärungen bedient werden soll. Es muss im Einzelfall entschieden werden, ob eine Antwort an die Kommission weitergegeben wird. Es hängt vor allem von der Fragestellung ab, ob das Ergebnis allen oder nur einzelnen Kommissionsmitgliedern zugänglich gemacht werden soll.

Schliesslich haben wir uns noch über die Frage unterhalten, ob im Zusammenhang mit der Fragestellung unseres Workshops die Parteilosigkeit der Mitglieder der Parlamentsdienste ein Vorteil sei. Eine Parteizugehörigkeit kann zwar zu Problemen führen; sie kann aber auch Klarheit schaffen, denn Transparenz in diesem Bereich führt auch zu Berechenbarkeit. Wir sind zu folgendem Schluss gekommen: Wesentlich ist, dass sich die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste bewusst sind, dass sie den Angehörigen aller Fraktionen gleich zu begegnen haben.

Workshop 7: Selbstständige Entwicklung des Parlamentsrechts durch parlamentarische Organe

Atelier 7: Développement du droit parlementaire par les organes parlementaires

Mangilli Fabien: (secrétaire scientifique, Grand Conseil Genève), rapporteur: Je formule deux remarques préliminaires. D'abord, le thème «Développement du droit parlementaire par les organes parlementaires» et ceux traités par les ateliers 3 et 6 se recouvrent partiellement. De plus, comme l'atelier 7 réunissait des représentants des Services du parlement de l'Assemblée fédérale et des représentants de services parlementaires de législatifs cantonaux et de services de législatifs communaux, on parvient à peu près à une solution par représentant, comme cela a d'ailleurs été relevé à propos d'autres ateliers.

Nous avons abordé trois sujets principaux. Comme premier sujet, nous avons examiné la question de la loi d'organisation des législatifs cantonaux, en particulier celle de l'élaboration d'un texte de ce type. Le Parlement cantonal doit-il élaborer lui-même, dans son intégralité, sa loi d'organisation? Doit-il plutôt s'assurer les services de l'administration? Dans le canton de Vaud, par exemple, l'exécutif (Conseil d'Etat) a convoqué, aux fins de préparer la loi d'organisation du législatif (Grand Conseil), une commission composée de députés et d'experts.

Deuxièmement, en suivant une idée du représentant tessinois, nous avons évoqué le sujet suivant: la loi d'organisation



doit-elle avoir un règlement d'application? A Genève, nous n'avons pas de règlement d'application, mais la loi est modifiée assez fréquemment, à savoir dès qu'on se rend compte que son application est difficile.

Dans cet ordre d'idées, nous nous sommes posé la question de l'application de la loi d'organisation; sur ce point, nous avons constaté un recouvrement partiel avec le thème relatif à la fonction de conseil. Parfois, nous devons faire appliquer la loi; parfois, des députés, pour des motifs politiques, utilisent la procédure différemment – on peut même dire qu'ils veulent parfois appliquer la loi de façon contraire. La question était de savoir si on doit être purement légaliste ou s'il faut laisser les députés faire comme ils veulent.

Dans ce cadre encore, nous avons traité la question de la vérification des textes au moment de leur dépôt. Dans quelle mesure peut-on déclarer un texte déposé irrecevable? Le Bureau en a-t-il le droit?

Toujours en relation avec le deuxième sujet, la question suivante s'est posée: qui vérifie les textes votés? Est-ce le travail d'une commission de rédaction? Est-ce celui de la chancellerie cantonale, si c'est elle qui publie par ailleurs les textes légaux? A Genève, c'est le cas, et si une erreur est décelée, une procédure de rectification est prévue.

Troisièmement, nous nous sommes penchés sur le problème de la mise en œuvre d'une initiative parlementaire. Sur ce point, nous n'avons pas autant approfondi la question que l'atelier 3. Nous nous sommes demandé jusqu'où un service parlementaire peut intervenir. La réponse a été donnée par le représentant tessinois qui nous a dit qu'il fallait être pragmatique. On ne peut pas en réalité jouir d'une indépendance que l'on ferait valoir de façon jusqu'au-boutiste. Si une indépendance complète est conférée au service compétent, il peut la mettre en œuvre. Toutefois, dans certains gros dossiers, il ne réunit pas toutes les compétences, donc il doit se montrer pragmatique et faire appel à l'administration.