

August 2006 – Nr. 2 – 9. Jahrgang  
Août 2006 – No. 2 – 9ème année  
Agosto 2006 – No. 2 – nono anno

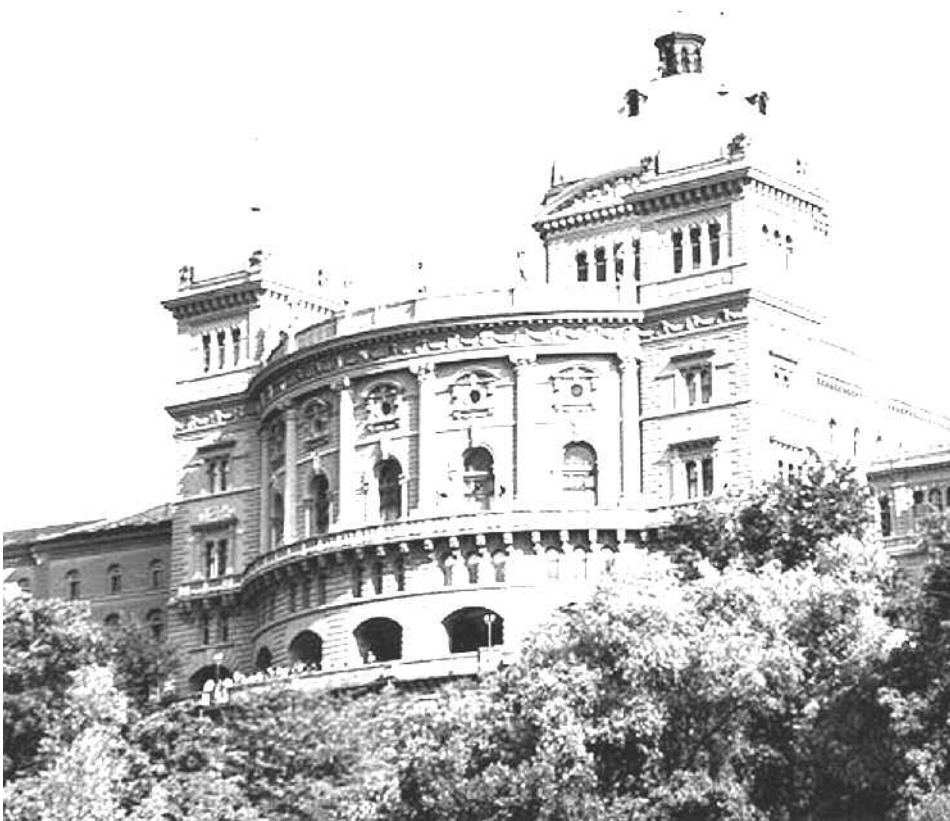


**PARLAMENT**  
**PARLEMENT**  
**PARLAMENTO**

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



## SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Zusammenarbeit zwischen Parlamenten

La collaboration entre les parlements

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Kanton Bern, Basel-Stadt, Kanton St. Gallen, Valais



<b>Editorial: Parlamente aller Kantone – vereinigt Euch!</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema Zusammenarbeit zwischen Parlamenten La collaboration entre les parlements</b>	
Jean-Luc Gassmann: De l'implication des Parlements cantonaux à l'élaboration des concordats intercantonaux	Seite 4
Vital Zehnder: Die Stellung der Parlamente in der Zentralschweizer Zusammenarbeit	Seite 9
Olivier Rapin: Collaboration intercantonale et parlements en Suisse romande	Seite 13
Franz Breitenmoser: Parlamentarier-Kommission Bodensee (PKB)	Seite 16
Silvano Möckli: Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente	Seite 17
Manfred Linke: Jährliche Parlamentsbüro-Treffen der Stadt- bzw. Gemeindeparlamente St. Gallen, Gossau, Wil und Herisau	Seite 20
Olivier Rapin: Collaborations intercommunales dans le district de Vevey (VD) et participation des législatifs	Seite 21
<b>Mitteilungen – Nouvelles –Notizie</b>	
Kanton Bern: Neuerungen in Kraft / Weitere Diskussionen zum Parlamentsrecht	Seite 23
Kanton Basel-Stadt: Totalrevision der Geschäftsordnung als Folge der neuen Verfassung	Seite 25
Kantonsrat St. Gallen: Ratsinformationssystem	Seite 27
Canton de Valais: Le Grand Conseil entre par la petite lucarne des chaumières valaisannes	Seite 29
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	

**Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):**  
<http://www.sgp-ssp.net>  
**Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):**  
<http://www.sgp-ssp.net>



# Parlamente aller Kantone – vereinigt Euch!

Idyllische Zustände waren es und Föderalismus pur: zwei Dutzend Kantone und Halbkantone pflegten bis vor wenigen Jahrzehnten ihre Eigenständigkeit, ihre Eigenart und zum Teil gewiss auch ihren Eigensinn in der Gestaltung der öffentlichen Aufgaben. Je fünfundzwanzig, zuletzt sechszwanzig Steuersysteme, Schuljahresbeginne, Baubewilligungsverfahren, Maturareglemente und Jagdgesetze prägten die Vielfalt des Vaterlandes. Als Symbole der Verbundenheit galten lediglich die Helvetia auf dem Schweizer Franken oder Eidgenössische Turn-, Gesangs-, Musik-, Schwing- oder Schützenfeste.

Die Errungenschaften der Technik des 20. Jahrhunderts, in erster Linie die Mobilität und die Telekommunikation, brachten die Menschen in diesem Land einander näher. Auch die konfessionellen Schranken zwischen ehemals liberalen und konservativen Ständen – als Nachwirkung des Sonderbundkrieges und des Kulturkampfes bis weit ins letzte Jahrhundert fast unüberwindliche Barrieren – fielen innerhalb von wenigen Jahren im Zuge der zunehmenden Säkularisierung der Gesellschaft. Dieses Zusammenwachsen spiegelte sich auch in den Aktivitäten des Staates.

Zwar existierten die segensreichen Einrichtungen der interkantonalen Regierungskonferenzen auf Sachebene bereits seit vielen Jahrzehnten, sie hatten aber anfänglich in erster Linie die Rolle gesellschaftlicher Anlässe für kantonale Regierungsmitglieder. Erst im Laufe der Zeit folgte der Gedankenaustausch, später dann der Erfahrungsaustausch. Und erst allmählich wuchs das Bewusstsein für die Möglichkeiten und Chancen, welche eine Zusammenarbeit der Kantone in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Suche nach grenzüberschreitenden Problemlösungen mit sich bringen könnte. Die Überwindung der kantonsinternen Hemmnisse (Zähmung der widerspenstigen Parlamente, Rücksicht auf einheimische Befindlichkeiten, Kompensation historisch gewachsener Privilegien) hätte aber ein grosses Mass Arbeit mit sich gebracht, für welches die nötigen Ressourcen fehlten.

An den jährlichen Regierungskonferenzen klagte man sich deshalb hauptsächlich gegenseitig das Leid und tröstete sich unter Gleichgesinnten und Mitfühlenden.

In den Achtzigerjahren kam in einigen Kantonen eine neue Generation von Regierenden an die Macht. Unter der Ägide von Zürich machten diese neuen "Macher" in den Rathäusern Nägel mit Köpfen und hoben 1993 die Konferenz der Kantone (KdK) aus der Taufe. Die Regierungsrätinnen und Regierungsräte aller Kantone trafen sich fortan jährlich in der ersten Januarwoche zu einem mehrtägigen Seminar. Unter dem Dach der ch-Stiftung wurde ein ständiges Sekretariat der KdK geschaffen, das vor wenigen Jahren von Solothurn nach Bern verlegt wurde.

Die zunehmende Emanzipation der Kantone gegenüber dem Bund spielte sich als gruppendynamischer Prozess unter den Regierungen ab und pflanzte sich später in den Verwaltungen fort. Die Bundesbehörden, insbesondere der Ständerat, schielten kritisch auf diese in der Verfassung nicht vorgesehene "Tagsatzung". Bald schossen interkantonale Konkordate zu allerlei Themen wie die Pilze aus dem feuchten Waldboden. Beispiele: das Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte, das Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und das Konkordat über die Zentral-schweizer BVG- und Stiftungsaufsicht.

Und dann stellte die Obrigkeit neben dem ökonomischen Nutzen und den mit den freundeidgenössischen Kontakten verbundenen Lustbarkeiten unerwarteterweise einen weiteren positiven Effekt der interkantonalen Zusammenarbeit fest: die Kontrolle der Parlamente über Erfüllung öffentlicher Aufgaben über die Kantonsgrenzen hinweg wird schwierig, schwerfällig und manchmal auch unwirksam. Diese Kontrolle – aus der Sicht der Exekutiven auch innerhalb des Kantons ohnehin mehr ein notwendiges Übel als ein hilfreiches Instrument zur Unterstützung beim Regieren – ist bei interkantonalen Konkordaten nicht

wirkungsvoll machbar. Es war fast wieder wie in alten Zeiten.

Die Parlamente der Kantone haben diese Entwicklung lang – zu lang – nicht realisiert und nicht darauf reagiert. Erst die Diskussionen um den Rahmenvertrag zum Neuen Finanzausgleich haben jetzt etwas in Bewegung gebracht und die Erkenntnis gestärkt, dass die Organisation und der Aufbau der staatspolitisch wichtigen Aufsicht über kantonsübergreifend erbrachte öffentliche Aufgaben durch die Parlamente vorangetrieben werden müssen.

Die Parlamente müssen künftig auch den Mut aufbringen, Staatsverträge über Konkordate, in welchen der parlamentarischen Oberaufsicht nicht das nötige Gewicht beigemessen wird, zur Überarbeitung zurückzuweisen und sich nicht unter Zeitdruck setzen zu lassen. Und die Parlamente werden nicht zuletzt auch ein Auge darauf werfen müssen, ob eine interkantonale Problemlösung neben der Erschwerung der politischen Kontrolle auch noch andere positiven Effekte mit sich bringt. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, was eine Datenschutzaufsicht über mehrere Kantone für Vorteile mit sich bringen könnte.

Die bisher in der Regel im rein gesellschaftlichen Rahmen gepflegten Kontakte zwischen den Präsidien und anderen Organen der kantonalen Parlamente müssen deshalb durch eine intensive Zusammenarbeit und Koordination der Legislativen in Fragen der Oberaufsicht über die Erfüllung interkantonomer Aufgaben ergänzt werden. Die dabei auftretenden Schwierigkeiten – wie zum Beispiel die in der Regel jährlich wechselnden Präsidien der Kantonsparlamente – sind lösbar, wenn die Einsicht in die Notwendigkeit einer Koordination und der Wille dazu vorhanden sind.

Andreas Burckhardt  
Präsident des Grossen Rates  
des Kantons Basel-Stadt



## IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Solothurn, Tel. 032 621 64 19

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 2006.

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@pd.admin.ch).

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

Secrétariat de la société et distribution: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soleure, Tel. 032 621 64 19

Délaï rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2006.

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@pd.admin.ch).

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

Segretariato della Società e distribuzione: Martin Graf, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soletta, Tel. 032 621 64 19

Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 2006.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare 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@pd.admin.ch).



# De l'implication des Parlements cantonaux à l'élaboration des concordats intercantonaux

Jean-Luc Gassmann, Lic. iur., notaire, collaborateur scientifique à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg\*

## I. Introduction

La participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des dispositions concordataires a gagné en intérêt ces dernières années. Avant d'examiner les diverses solutions retenues par les cantons, il nous paraît intéressant de faire un survol de la situation au niveau fédéral puisque cette tendance a également été constatée dans le contexte de l'approbation des conventions internationales surtout depuis l'entrée en vigueur – le 1<sup>er</sup> janvier 2000 – de la révision de la Constitution fédérale<sup>1</sup>. Aux termes de l'art. 166 Cst. féd., l'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger (al. 1<sup>er</sup>). En outre, elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (al. 2). Participer à la définition de la politique extérieure implique, pour l'Assemblée fédérale, la prérogative de façonner, de formuler des directions précises que le Conseil fédéral devra suivre conformément à l'art. 184 al. 1<sup>er</sup> Cst. féd. Cette participation peut prendre la forme de l'octroi de crédits, de l'adoption d'une loi ou encore d'un arrêté fédéral simple qui indiquera une ligne de conduite<sup>2</sup>. Les différentes possibilités d'intervention en matière de politique extérieure sont réglées désormais à l'art. 152 de la Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl)<sup>3</sup>. Il s'agit d'échanges de vues réguliers entre les Commissions de politiques extérieures et le Conseil fédéral (al. 1<sup>er</sup>), de l'obligation d'informer du Conseil fédéral envers les collèges présidentiels des Conseils et les Commissions de politique extérieure ainsi que des Commissions de politique extérieure envers les autres commissions compétentes (al. 2)

et institue pour le Conseil fédéral l'obligation de consulter les commissions de politique extérieure sur les orientations principales et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat (al. 3)<sup>4</sup>. En outre, l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat (art. 173 al. 1 lit. g Cst. féd.), notamment au plan de législature. Il revient au législateur de préciser dans une loi quelles sont les planifications qu'il considère importantes et quel est son mode de participation dans chaque cas. D'après les travaux préparatoires, la participation ("Mitwirkung") de l'art. 173 al. 1<sup>er</sup> lit. g peut être moins active que la participation ("Beteiligung") de l'art. 166 al. 1<sup>er</sup> à la définition de la politique extérieure<sup>5</sup>. La LParl précise cette compétence nouvelle en réservant à l'Assemblée fédérale le droit de se prononcer par voie d'arrêté fédéral ou d'arrêté fédéral simple sur les objectifs visés par des planifications ou rapports importants, ou les conséquences de ces planifications ou rapports (art. 28 al. 3 et 148 al. 2 LParl). En outre, l'Assemblée fédérale prend acte du rapport sur la politique extérieure que le Conseil fédéral lui adresse régulièrement (art. 148 al. 3 LParl)<sup>6</sup>. La LParl est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2003. Il est peut-être encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure les nouvelles compétences reconnues à l'Assemblée fédérale peuvent influencer la politique étrangère du Conseil fédéral. Cependant il est indéniable que, désormais, il existe un devoir accru pour ce dernier de coordonner son action à l'étranger avec le Parlement.

## II. La participation des Parlements cantonaux aux procédures d'élaboration des accords intercantonaux

La procédure relative à la conclusion des conventions intercantionales demeure une compétence cantonale<sup>7</sup>. Elle comprend en particulier la phase de négociation durant laquelle chaque canton peut exprimer son opinion avant de se rallier à la solution commune qui sera l'objet de la convention intercantonale. Dans tous les cantons, le Gouvernement est généralement l'organe compétent dans cette phase de la procédure<sup>8</sup>. Mais c'est précisément là où les Parlements cantonaux aimeraient disposer de nouvelles compétences.

### A. Les principales solutions retenues

Les cantons ont élaboré diverses méthodes ou procédures visant à mieux impliquer les Parlements cantonaux dans l'élaboration des conventions intercantionales. En voici trois:

#### 1. Commission parlementaire permanente chargée des relations extérieures ou commission ad hoc

Plus de la moitié des Parlements cantonaux<sup>9</sup> disposent actuellement d'une commission permanente chargée des relations extérieures ou désignent des délégations chargées de les représenter dans des organes intercantonaux. D'autres Parlements cantonaux désignent au cas par cas la commission permanente compétente. Concrètement, la commission n'a pas uniquement pour tâche d'examiner les conventions intercantionales avant leur traitement par le Parlement mais elle est également impliquée dans le processus

\* Je remercie Me Adriano Previtali, docteur en droit, chargé de cours à l'Université de Fribourg, d'avoir relu le texte.

<sup>1</sup> Comme le relève en particulier DANIEL THÜRER, in: St. Galler Kommentar, ad Art. 166 Cst. féd., nos 32 ss. Pour une présentation générale de la situation cf. également les contributions publiées dans Leges 2003/2.

<sup>2</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in Jean-François Aubert et Pascal Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich, Bâle, Genève 2003, ad art. 166, no 10.

<sup>3</sup> RS 171.10.

<sup>4</sup> L'art. 152 LParl prévoit également une procédure en cas d'application à titre provisoire d'un traité dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale (al. 3bis) et en cas d'urgence (al. 4). En outre, il institue un droit général pour toute commission parlementaire d'être informée ou consultée en matière de politique extérieure même dans des cas qui ne relèvent pas des alinéas précédents (al. 5).

<sup>5</sup> AUBERT, op.cit., ad art. 173, no 21 et note 23. Il n'en demeure pas moins que cette compétence de planification doit être précisée dans une loi (AUBERT, op.cit., ad art. 173, no 5).

<sup>6</sup> Ledit rapport ne fait pas l'objet d'un vote lors de son passage devant les Chambres alors que le projet de LParl le prévoyait (cf. art. 148 al. 3 LParl et art. 147 al. 3 Projet-LParl). Dans son rapport du 1<sup>er</sup> mars 2001, la Commission des institutions politiques du Conseil national avait effectivement relevé qu'à la différence de la plupart des autres domaines, la politique extérieure échappe largement à l'instrument démocratique de réglementation que constitue la loi (FF 2001, pp 3298 ss, 3433).

<sup>7</sup> La Constitution fédérale introduit cependant certaines règles en la matière, en particulier l'obligation faite aux cantons de porter les conventions intercantionales à la connaissance de la Confédération (art. 48 al. 3; cf. aussi l'art. 172 al. 3 Cst. féd.).

<sup>8</sup> PETER HÄNNI, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (éd.), Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, § 28, no 29.

<sup>9</sup> Il s'agit des cantons de Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Vaud, Valais et Zoug.



d'élaboration des textes en disposant du droit d'être informée ou du droit d'être consultée, ce qui lui permet de donner son avis mais aussi, parfois, d'émettre des recommandations<sup>10</sup>.

## 2. Autres systèmes

Dans les cantons qui ne disposent pas de commission parlementaire permanente chargée des relations extérieures, les solutions varient. Il en va de l'obligation du Gouvernement cantonal d'informer le Bureau du Grand Conseil puis de ce dernier d'informer à son tour les Commissions compétentes (AG)<sup>11</sup> (information en cascade), respectivement d'informer le Grand Conseil dans son intégralité (GR) ou l'ensemble des commissions permanentes (GR)<sup>12</sup>.

De son côté, le Gouvernement zurichois a présenté en mai 2006 un rapport<sup>13</sup> suite à l'adoption d'un postulat par le Grand Conseil, dans lequel le Bureau du Parlement cantonal demandait l'élaboration d'un concept sur l'implication du Grand Conseil dans la négociation, la ratification, l'exécution de même que la modification des concordats intercantonaux et des conventions passées avec l'étranger<sup>14</sup>. Après l'examen des solutions retenues dans les autres cantons, le Conseil d'Etat décrit les possibilités d'implication du Parlement cantonal en trois phases: la planification stratégique (droit de demander des informations sur les relations extérieures du Canton), la planification limitée à un domaine déterminé (droit de demander l'ouverture de négociations sur la conclusion ou la modification d'un concordat intercantonal) ainsi que la phase de négociation (droit d'être consulté sur le contenu du mandat de négociation et sur le texte du concordat avant son adoption). Le Gouvernement zurichois propose dès lors l'élaboration d'un projet de loi qui tient compte de ses conclusions.

## 3. Convention des conventions

Pour les cantons romands (FR, GE, JU, NE, VD et VS), la mise en place d'une commission parlementaire permanente chargée

des relations extérieures est obligatoire puisqu'ils ont ratifié la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (ci-après: Convention des conventions). Ce texte a été adopté le 9 mars 2001 et est entré en vigueur le 23 avril 2002.

Selon l'art. 2 de la Convention des conventions, le Parlement de chacun des cantons contractants désigne selon les règles qui lui sont propres une Commission chargée de traiter des affaires extérieures. En outre, l'art. 3 prévoit que le Gouvernement de chacun des cantons contractants adresse périodiquement un rapport au Parlement sur sa politique extérieure (intercantonale mais aussi internationale conformément à l'art. 56 Cst. féd.) et que ce rapport est renvoyé à l'examen de la Commission chargée de traiter des affaires extérieures. Enfin, l'art. 4 instaure une obligation pour le Gouvernement cantonal de consulter la Commission chargée de traiter des affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation. La Commission fait part au Gouvernement de sa prise de position. Le Gouvernement l'informe de la poursuite des négociations.

Mais la Convention des conventions prévoit également la création d'un organe intercantonal: la commission interparlementaire formé de sept représentants par canton contractant (art. 5). Ces derniers sont désignés par chaque Parlement selon la procédure appliquée à la désignation de ses commissions (al. 1<sup>er</sup>). Cette commission interparlementaire peut prendre position sur le résultat des négociations avant la signature de la convention intercantonale ou du traité (al. 2). Elle n'est pas habilitée à modifier le texte issu des négociations mais peut en revanche formuler des propositions à l'adresse des Gouvernements cantonaux<sup>15</sup>. Ces derniers sont tenus de l'informer de la suite donnée à ses observations au plus tard lors de la signature de la convention intercantonale ou du traité (al. 4). La même information doit être donnée

dans chaque canton concerné à la Commission chargée de traiter des affaires extérieures (al. 5).

La Commission interparlementaire permet ainsi aux représentants des Parlements cantonaux de s'impliquer concrètement dans la phase d'élaboration des conventions intercantionales, soit avant leur adoption par les Gouvernements cantonaux et leur ratification par chaque Parlement cantonal. La Convention des conventions oblige les Gouvernements cantonaux à informer tant la commission interparlementaire que les commissions cantonales chargées des relations extérieures.

Ouvert à l'adhésion de tous les cantons, la Convention des conventions n'a pas vraiment suscité un grand intérêt outre Sarine<sup>16</sup> même si l'implication des parlements cantonaux dans le processus de négociation des conventions intercantionales et de traités avec l'étranger est également une préoccupation dans les cantons alémaniques, au Tessin et dans les Grisons.

## B. Evaluation des systèmes

L'obligation d'informer et de consulter apparaît comme le dénominateur commun de tous les systèmes présentés. Au niveau fédéral et dans la plupart des cantons, les bénéficiaires de cette obligation sont les commissions chargées des affaires extérieures. Dans les autres cas, ce sont les commissions permanentes en charge d'un domaine concerné ou des commissions ad hoc. Ailleurs, le Bureau ou encore le Parlement cantonal dans son intégralité a le droit d'être informé sur l'évolution des affaires extérieures.

Contrairement à la solution retenue au niveau fédéral, les systèmes mis en place par les Cantons ne prévoient pas d'échange de vues ni d'application provisoire de conventions intercantionales ni de procédure applicable en cas d'urgence (cf. art. 152 al. 1<sup>er</sup>, 3bis et 4 LParl). Ils n'ont pas octroyé non plus aux commissions parlementaires le droit général à être informées ou consultées dans le cas spécifique des

<sup>10</sup> Cf. par exemple Art. 80c al. 3 Grossratsgesetz du Canton de Lucerne.

<sup>11</sup> Art. 39b Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) (SAR 152.200).

<sup>12</sup> Art. 67 & 68 Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) du 8 décembre 2005 en vigueur dès le 1er août 2006.

<sup>13</sup> Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat No 4319 zum dringlichen Postulat 93/2005 betreffend Einbezug des Kantonsrates in Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonaler Verträge und von Vereinbarungen mit dem Ausland du 14 mai 2006.

<sup>14</sup> Cf. chapitre III, section D, chiffre 3.

<sup>15</sup> Commentaire (annexé au projet du 30 juin 2000).

<sup>16</sup> Le Canton de Berne, invité à s'associer aux travaux de la Conférence des Gouvernements cantonaux de Suisse occidentale (CGSO) a, dans un premier temps, renoncé à adhérer à la Convention des conventions préférant instituer une commission des relations extérieures par une modification du droit cantonal plutôt que par le biais intercantonal. La question de l'adhésion ultérieure audit Concordat a été laissée ouverte.



affaires extérieures (en aménageant une disposition analogue à l'art. 152 al. 5 LParl), ce qui ne signifie pas que lesdites commissions ou plutôt les députés qui les composent ne disposent du droit à l'information. En effet, dans le rôle qui leur est imparti en matière de surveillance de l'administration, les députés de même que les commissions ont le droit de requérir toute information nécessaire<sup>17</sup>. Dès lors, on ne peut qu'être surpris que la Convention des conventions n'ait pas suscité plus d'intérêt de la part des autres cantons étant donné que la plupart d'entre eux ne se contentent déjà plus d'informer le Parlement sur les questions relatives aux conventions intercantionales mais ont aménagé des règles qui offrent audit Parlement la possibilité de donner son avis dans l'élaboration des conventions intercantionales<sup>18</sup>.

### III. Les nouveautés introduites dans la Constitution fédérale

La participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des concordats intercantonaux a été l'objet de vives discussions avant la votation populaire du 28 novembre 2004 sur l'Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)<sup>19</sup>. Lors des débats relatifs à cette réforme, l'Assemblée fédérale a complété l'art. 48 Cst. féd. avec un alinéa 4 en créant un nouveau pouvoir intermédiaire qui se situe entre le niveau fédéral et le niveau cantonal (A). En outre, l'Assemblée fédérale a adopté un nouvel article 48a Cst. féd. Cette disposition traite de la possibilité faite à la Confédération d'obliger à certaines conditions les cantons à participer à certaines conventions intercantionales (B). Il s'agit de deux notions nouvelles qui modifient au moins en partie la possibilité pour les parlements cantonaux de participer à la conclusion des concordats intercantonaux. Avant de proposer une brève analyse cri-

tique de l'art. 48a Cst. féd. (C), et de présenter quelques réactions dans les cantons (D), essayons de mieux comprendre le contenu de ces nouveautés<sup>20</sup>:

#### A. La problématique de l'art. 48 al. 4 Cst. féd.

L'introduction d'un nouvel alinéa 4 à l'art. 48 Cst. féd. permet aux cantons d'octroyer, à certaines conditions, la compétence d'édicter des règles de droit à des organes intercantonaux et cela, au détriment des Parlements cantonaux. Concrètement, cette disposition permet de créer un niveau institutionnel supplémentaire, ce qui modifie passablement l'actuel système fédéral suisse. Cette nouveauté a suscité un large débat au niveau constitutionnel<sup>21</sup>. Si le nouvel art. 48 al. 4 Cst. féd. précise que la convention intercantonale concernée doit être adoptée selon la même procédure qu'une loi, il n'en demeure pas moins que ladite convention a peu de légitimité démocratique puisque les Parlements cantonaux n'ont pratiquement pas d'influence sur son contenu. En effet, il est politiquement très difficile, pour un Parlement cantonal, de refuser d'adhérer à une convention intercantonale ratifiée par tous les autres cantons ou d'en exiger sa modification partielle. Par ailleurs, certains cantons se verront obligés de modifier leurs dispositions constitutionnelles ou légales relatives au référendum sur les traités, respectivement à créer des règles visant à introduire cette forme de référendum s'ils veulent déléguer des compétences législatives à un organe intercantonal. Enfin, le contrôle de l'activité des institutions intercantionales ainsi créées pourrait se révéler peu aisé vu le pouvoir limité des Parlements cantonaux en la matière<sup>22</sup>.

#### B. L'art. 48a Cst. féd.

Le nouvel art. 48a Cst. féd. prévoit que la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons réfrac-

taires à adhérer à des conventions intercantionales dans neuf domaines déterminés, à savoir: exécution des peines et des mesures (lit. a), universités cantonales (lit. b), hautes écoles spécialisées (lit. c), institutions culturelles d'importance supra-régionale (lit. d), gestion des déchets (lit. e), épuration des eaux usées (lit. f), transports en agglomération (lit. g), médecine de pointe et cliniques spéciales (lit. h), institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées (lit. i)<sup>23</sup>. Cet article est complété d'une part par la Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)<sup>24</sup> dont un des buts est de réglementer la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges<sup>25</sup> et, d'autre part, par l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI)<sup>26</sup>. L'ACI est une convention intercantonale qui a été adoptée le 24 juin 2005 par la Conférence des Gouvernements cantonaux et dont le but principal est de servir de base aux conventions de collaboration intercantonale dans les domaines énumérés à l'art. 48a Cst. féd. en fixant les principes et la procédure de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. L'ACI est actuellement en cours de ratification dans les Parlements cantonaux<sup>27</sup>.

Les deux formes d'intervention de la Confédération mentionnées à l'art. 48a Cst. féd. sont précisées dans la PFCC, plus précisément aux articles 14 (déclaration de force obligatoire générale) et 15 (obligation d'adhérer).

La déclaration de force obligatoire générale ne peut être mise en œuvre que si un certain nombre<sup>28</sup> de cantons la requièrent. Ce qui signifie que la Confédération ne peut agir que sur requête des cantons et non pas d'office. Les cantons réfractaires par cette démarche ont le droit d'être entendus. L'arrêté de l'Assemblée fédérale est soumis au référendum facultatif (art. 14 al. 1<sup>er</sup> PFCC). Les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention en

<sup>17</sup> Pour les commissions de l'Assemblée fédérale, cette prérogative relève directement de la Constitution fédérale (art. 153 al. 4 Cst. féd.).

<sup>18</sup> Cette différence peut s'expliquer en partie par le clivage observé entre les cantons romands et les cantons alémaniques sur la notion de participation parlementaire à l'élaboration des concordats intercantonaux. Cf. chapitre III, section D, chiffre 2 in fine.

<sup>19</sup> FF 2003, pp 6035 ss.

<sup>20</sup> Initialement, le Conseil fédéral proposait d'introduire ces deux nouveautés en complétant l'art. 48 Cst. féd. Cf. FF 2002, pp 2155 ss, en particulier pp 2322 ss & 2415 ss.

<sup>21</sup> Pour plus de détails, cf. notamment les diverses contributions présentées lors de la première Conférence sur le fédéralisme, in 1<sup>re</sup> Conférence nationale sur le fédéralisme: le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, édité par Bernhard Waldmann, Bâle, 2005.

<sup>22</sup> RENE RHINOW, Le fédéralisme suisse – L'approche juridique, in: René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Le fédéralisme suisse – La réforme engagée. Ce qui reste à faire, Lausanne 2006, p. 84 ss.

<sup>23</sup> Alors que l'art. 48a Cst. féd. n'est pas encore entré en vigueur, une première modification de cette disposition a déjà été acceptée par la majorité du peuple et tous les cantons le 21 mai 2006. Concrètement, les domaines mentionnés à l'art. 62 al. 4 Cst. féd. modifié (relatifs à l'instruction publique) font l'objet de la lettre b nouvelle alors que les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées sont regroupées sous le libellé "hautes écoles" (lettre c nouvelle).

<sup>24</sup> RS 613.2.

<sup>25</sup> La compensation des charges est un instrument du système de la péréquation financière qui permet à la Confédération de compenser de manière ciblée les charges excessives que doivent supporter certains cantons en raison de leur situation géo-topographique ou de leur structure démographique (FF 2002, p. 2232).

<sup>26</sup> Pour une version commentée de ce texte, cf.:

<http://www.nfa.ch/fr/dokumente/vereinbarungen/irvkom.pdf>

<sup>27</sup> Au 15 juillet 2006, 22 Gouvernements cantonaux avaient transmis l'ACI pour approbation. À cette même date, 15 Parlements cantonaux ainsi que la Landsgemeinde de Glaris l'avaient déjà approuvé.

<sup>28</sup> 21 cantons pour l'ACI ou 18 cantons pour toute autre convention dans un des domaines cités à l'art. 48a al. 1<sup>er</sup> Cst. féd.



vertu d'une déclaration de force obligatoire générale ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les cantons ayant déjà adhéré (art. 14 al. 3 PFCC).

La moitié des cantons suffit pour demander à l'Assemblée fédérale de contraindre un ou plusieurs cantons à l'adhésion à adhérer à une convention intercantonale. La décision de l'Assemblée fédérale prend la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 15 al. 1<sup>er</sup> PFCC), qui n'est pas soumis au référendum (art. 29 LParl)<sup>29</sup>. Comme dans le cas de la déclaration de force obligatoire, les cantons ont le droit d'être entendus. Les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres cantons (art. 15 al. 3 PFCC). La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer portent toutes deux sur une durée de 25 ans au maximum (art. 14 al. 4 et 15 al. 4 PFCC). La force générale obligatoire ne peut être levée par l'Assemblée fédérale que si cette possibilité a été prévue dans l'arrêté fédéral et que du fait des circonstances, elle ne se justifie plus, en particulier si plusieurs<sup>30</sup> cantons le demandent. Dans tous les cas, elle ne peut pas se faire avant cinq ans (art. 14 al. 5 et 6 PFCC). La loi ne prévoit pas d'autre possibilité de dérogation. Ce qui signifie que pendant cinq ans au moins et 25 ans au maximum, la déclaration de force obligatoire ne peut être levée ni par la Confédération ni par les cantons ni par le peuple. Des dispositions analogues régissent la levée de l'obligation d'adhérer (art. 15 al. 5 et 6 PFCC). Toutefois il n'est pas nécessaire que l'arrêté fédéral la prévoit initialement. Et, autre différence, la moitié des cantons suffit pour la requérir<sup>31</sup>.

### C. Quelques observations critiques sur l'art. 48a Cst. féd.

Le nouvel art. 48a Cst. féd. facilite le recours aux conventions intercantionales dans neuf domaines spécifiques qui portent surtout sur des questions d'une certaine technicité.

Si cette disposition permet de mieux coordonner le travail entre les cantons dans différents domaines, elle provoquera cependant une situation nouvelle dont on n'a probablement pas encore évalué toutes les conséquences. En effet, les règles de droit intercantonal sont élaborées par les Gou-

vernements et les administrations. Elles échappent donc aux Parlements cantonaux et au peuple qui peuvent les accepter ou les refuser mais n'ont quasiment pas d'influence sur leur contenu. La procédure relative à l'élaboration des conventions intercantionales relevant de la compensation des charges est elle-même fixée dans une convention intercantonale, en l'occurrence l'ACI (art. 13 PFCC) qui peut également non seulement être l'objet d'une déclaration de force obligatoire générale ou d'une obligation d'adhérer mais encore s'appliquer à des conventions de collaboration intercantonale conclues dans d'autres domaines de tâches si les cantons concernés le décident (art. 1er al. 3 ACI). Les Parlements cantonaux n'ont ainsi pas de véritable possibilité de discuter du contenu de l'ACI ou d'une autre convention. Il en découle un véritable déficit démocratique<sup>32</sup>.

L'art. 4 ACI précise toutefois que les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux à temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues dans le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (al. 1er); pour le reste, les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal (al. 2). Ce devoir d'information est la base minimale de la participation parlementaire. Rien n'empêche le droit cantonal d'aménager des règles qui octroient au Parlement une plus grande possibilité d'intervention dans le domaine de l'élaboration des conventions intercantionales. Les cantons romands ont adopté des règles communes visant une participation parlementaire plus active en matière de conventions intercantionales en approuvant la Convention des conventions. Ce texte n'est toutefois pas applicable à la ratification de l'ACI, ni d'autres conventions intercantionales de portée nationale puisque l'art. 5 de la Convention des conventions (relatif à la Commission interparlementaire) ne peut pas s'appliquer dans ce cas parce qu'une telle commission romande pour un accord qui concerne tous les cantons n'a guère de sens<sup>33</sup>.

Dans ce contexte, certains députés, réunis au sein du Forum Interparlementaire Romand (FIR), ont tenté de sensibiliser leurs collègues d'outre-Sarine à cette évolution qui voit les Parlements cantonaux devenir des chambres d'enregistrement de

décisions prises par les gouvernements cantonaux ou par des organes intercantonaux, privant ainsi les Parlements de leur droit d'intervention et les citoyens de leurs droits démocratiques. Seul un Parlement cantonal (sur 26 !) a accusé réception du courrier du FIR portant sur les défauts de l'ACI relatifs aux droits parlementaires<sup>34</sup>.

### D. Les premiers pas dans les cantons

Si les Parlements cantonaux n'ont pas réagi officiellement au problème de déficit démocratique provoqué par les deux nouveautés introduites par l'Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), on relèvera que des interventions parlementaires ont donné l'occasion à plusieurs députés de s'exprimer sur cette évolution notamment dans les quatre cantons suivants.

#### 1. Fribourg

Dans le Canton de Fribourg, une motion<sup>35</sup> déposée en septembre 2005 demandait l'élaboration d'une loi sur les collaborations intercantionales qui devait contenir des dispositions sur les processus de collaborations intercantionales, sur les modes d'implication du Parlement cantonal aux décisions prises dans le cadre de collaborations intercantionales ainsi que les modes de contrôle démocratique du Parlement cantonal sur les décisions prises dans le cadre de collaborations intercantionales. Dans son rapport du 16 mai 2006, le Conseil d'Etat fribourgeois a tout d'abord relevé que, dans les cantons ayant adhéré à la Convention des conventions, peu de Parlements étaient habilités à initier une coopération intercantonale<sup>36</sup>. Il a également abordé la capacité de recevoir des informations et de faire des recommandations ainsi que la capacité de contrôler les décisions prises dans le contexte de collaborations intercantionales. Enfin, il a noté qu'une législation cantonale comportait de facto deux limites, la première d'ordre territorial puisque la législation à créer ne saurait concerner d'autres cantons, la seconde d'ordre procédural. En effet, il ne faudrait pas que la nouvelle loi soit si contraignante qu'elle retarde le Canton de Fribourg dans son travail d'adoption de concordats.

<sup>29</sup> URSULA ABDERHALDEN, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, in: Leges 2006/1, p. 9 ss, 17 s. Apparemment d'une autre opinion RHINOW, op. cit., p. 81.

<sup>30</sup> 6 cantons pour l'ACI ou 9 cantons pour toute autre convention dans un des domaines cités à l'art. 48a al. 1er Cst. féd.

<sup>31</sup> RHINOW, op. cit., pp 61 ss, 82 s.

<sup>32</sup> RHINOW, op. cit., p. 76 ss. Cf. aussi ABDERHALDEN, op. cit.

<sup>33</sup> Cette idée a été défendue par ANDREAS AUER, dans un avis de droit cité dans le Message du Conseil d'Etat fribourgeois accompagnant le projet de décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), pp 4 & 5. L'avis de droit en question est à l'origine de la révision en cours de la Convention des conventions.

<sup>34</sup> La Liberté, 27 décembre 2005, p. 15.

<sup>35</sup> Motion No 119.05.

<sup>36</sup> En l'occurrence, il s'agit des cantons de Fribourg (art. 100 al. 3 Cst. FR), Genève (art. 2 lit. f de la Loi portant règlement du Grand Conseil) et Neuchâtel (art. 56 al. 2 Cst. NE).



## 2. Jura

Dans le Canton du Jura, une motion<sup>37</sup> déposée en novembre 2005 – qui se réfère d'ailleurs à la motion fribourgeoise précitée – chargeait le Gouvernement de présenter un projet de loi qui stipulera que le Parlement doit impérativement être associé aux décisions prises dans le cadre des collaborations intercantionales de façon à ce qu'il puisse jouer son rôle de contrôle. Combattue par le Gouvernement, elle a néanmoins été finalement acceptée après un débat dans lequel la Présidente du Gouvernement a précisé que la motion jurassienne allait plus loin que la motion fribourgeoise puisqu'elle exige l'implication du Parlement dans toute procédure concordataire. L'intervention systématique du Parlement pourrait figer le processus de collaboration intercantionale. Dans son intervention, la Présidente du Gouvernement a également relevé le clivage existant entre la Suisse alémanique et la Suisse occidentale sur la philosophie de collaboration entre les législatifs et les exécutifs puisque la proposition d'introduire dans l'ACI une disposition permettant une participation plus active des Parlements cantonaux a été rejetée<sup>38</sup>.

## 3. Nidwald et Zurich

Dans le Canton de NW, la question d'une plus grande participation du Législatif cantonal à l'élaboration de conventions intercantionales a été abordée lors du débat sur l'approbation de l'ACI. Si aucune disposition légale à ce sujet n'existe pour l'instant, il n'en demeure pas moins que chaque Conseiller d'Etat informe déjà actuellement la commission parlementaire concernée de tout projet de convention intercantionale relevant de son Département<sup>39</sup>.

Dans le Canton de ZH, le Bureau du Parlement cantonal a déposé en avril 2005 un postulat urgent qui demandait l'élaboration d'un concept sur l'implication du Grand Conseil dans la négociation, la ratification, l'exécution de même que la modification des concordats intercantonaux et des conventions passées avec l'étranger. Le but de ce postulat visait à renforcer les droits de participation du Parlement zurichois dans le contexte de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le Gouvernement a rendu son rapport en mai 2006 et propose la rédaction de dispositions légales allant dans le sens du postulat<sup>40</sup>.

## IV. Conclusion

La nécessité d'une implication plus importante des Parlements cantonaux à l'élaboration de conventions intercantionales est désormais reconnue. Seuls les avis divergent: certains Parlements alémaniques se contentent d'une solution plus modeste, le droit à l'information – ce qui correspond à ce qu'offre l'art. 4 ACI – parfois accompagné du droit d'être consulté. De leur côté, les Parlements romands souhaitent prendre une part plus active dans l'élaboration des conventions intercantionales en intervenant de manière concertée dans le processus d'élaboration des conventions intercantionales. Si l'extension du droit de participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des conventions intercantionales a été rejetée, il convient de souligner que l'ACI ne constitue pas un retour en arrière. Au contraire, il doit bien être considéré comme un progrès en matière de participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des accords de collaboration intercantonale de portée nationale<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Motion No 790.

<sup>38</sup> Journal des débats du Parlement de la République et Canton du Jura 2006, p. 190 ss.

<sup>39</sup> Cf. la contribution de VITAL ZEHNDER, Die Stellung der Parlamente in der Zentralschweizer Zusammenarbeit, dans ce même Bulletin.

<sup>40</sup> Cf. chapitre II, section A, chiffre 2 in fine.

<sup>41</sup> Comme l'ont relevé en particulier les Gouvernements fribourgeois et jurassien dans le message relatif à l'adhésion de leur canton respectif à l'ACI.



# Die Stellung der Parlamente in der Zentralschweizer Zusammenarbeit

Vital Zehnder, lic.iur. Rechtsanwalt, Konferenzsekretär der Zentralschweizer Regierungskonferenz, ZRK

## Einleitung

Mit der Aufnahme der Arbeiten zur NFA anfangs der Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts kann eine Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit oder zumindest die Absicht dazu festgestellt werden. Gleichzeitig wurde auch die Forderung lauter, die parlamentarische Mitwirkung zu verbessern (vgl. etwa Mitteilungsblatt SGP Nov. 2003). Mit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, IRV, wurden nun erstmals für alle (Vertrags-) Kantone Minimalvorgaben für die parlamentarische Mitwirkung geregelt. Diese beziehen sich einerseits auf die Mitwirkung bei der Vertragsarbeit (Art. 4 IRV) und andererseits auf die Stellung der Parlamente im Rahmen der kooperativen Aufgabenerfüllung (Art. 15 IRV). Es sind dies zwei grundsätzlich verschiedene Problemkreise, die sich auf zwei unterschiedliche Funktionen der Parlamente beziehen: Die Gesetzgebung und die Oberaufsicht. Beide sind von der interkantonalen Zusammenarbeit betroffen und für beide gilt es Lösungen zu finden, die den Forderungen der Parlamente aber auch den Eigenheiten der Zusammenarbeit gerecht werden.

Auch die folgenden Ausführungen gliedern sich in diese zwei Themenkreise. In Anbetracht der noch jungen Bemühungen, die Mitwirkung der Parlamente zu verbessern, kann noch kein grosser Erfahrungsbericht wieder gegeben werden. Aufgezeigt werden vielmehr die gefundenen und nun umzusetzenden Lösungen der Zentralschweizer Kantone. Von Interesse ist dies insbesondere deshalb, weil die Regierungen der sechs Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug die Zentralschweizer Zusammenarbeit in den letzten zehn Jahren verstärken und sie dazu vermehrt systematisieren wollten, sich aber interkantonale ausschliesslich auf die Exekutivarbeit konzentrierten. Die Frage der parlamentarischen Mitwirkung war interkantonale kaum ein Thema, sondern wurde bis anhin kantonal bearbeitet.

## A Stellung bei der Erarbeitung von Verträgen

### 1. Pflicht zur Regelung der parlamentarischen Mitwirkung

Künftig können die Kantone die Mitwirkungsrechte der Parlamente nicht mehr frei definieren. Neu verpflichtet das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) die Kantone, die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in der IRV zu regeln (Art. 13 lit. d FiLaG). Der Bundesgesetzgeber ging dabei klarerweise von einem Ausbau der parlamentarischen Mitwirkung aus (BBl 2001 2358). Die IRV verpflichtet die Kantonsregierungen nun, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren, wobei das kantonale Recht die Details zu regeln hat (Art. 4 IRV). Im Zentrum der kantonal zu beantwortenden Fragen stehen dabei:

- Wann ist zu informieren, damit dem Erfordernis der Rechtzeitigkeit entsprochen wird?
- Was hat die Information zu beinhalten, damit sie umfassend ist?
- Beschränkt sich die Rolle des Parlamentes auf die Kenntnisnahme der Information oder erhält es weitergehende Rechte?
- Gilt die Pflicht nur für die Vereinbarungen aus dem Bereich von Art. 48a BV, da sich die Geltung der IRV auf diese beschränkt?
- Ist nur über Vereinbarungen zu informieren, die der parlamentarischen Genehmigung unterliegen?

Die Kantone LU, UR, SZ, OW und NW haben den Beitritt zur IRV bereits beschlossen, in ZG steht die Beschlussfassung kurz bevor. Der Pflicht zur Regelung der Mitwirkung sind die meisten Kantone indes schon zuvor nachgekommen.

### 2. Die Regelungen der Kantone

Als erster Kanton hat Zug die parlamentarische Mitwirkung neu geregelt (weshalb seine Lösung ausführlicher vorgestellt wird). Schon 1999 verlangte eine Motion von der Regierung, Bericht und Antrag zu stellen bezüglich der Demokratisierung von interkantonalen Vereinbarungen und zwar bei deren Aushandlung, Ratifizierung und Vollzug (Motion Lang). Obwohl eigentlich Regierungsauftrag, setzte sich auch die

Kommission "Parlamentsreform" mit der Thematik auseinander; die Konkordatsfrage wurde gar als Schlüsselpunkt der damals laufenden Parlamentsreform bezeichnet. Die Kommission zeigte in ihrem Bericht die Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung auf und schlug im Rahmen des realistischere Machbaren die Schaffung einer parlamentarischen Strategiekommision vor. Der Regierungsrat zeigte sich mit dem prozessorientierten Mitwirken der Kommission bei interkantonalen Konkordatsverhandlungen einverstanden, da es sich im Wesentlichen um Information, Anhörung und Empfehlung handle und seine operative Freiheit beim Aushandeln nicht beeinträchtigt werde. Die Strategiekommision selbst fand jedoch keine Mehrheit; ihre Aufgaben in Sachen Konkordaten wurden aber begrüsst und einer neu zu schaffenden Konkordatskommission übertragen. Allerdings scheiterte dann die gesamte Parlamentsreform. Nachdem aber über die Hälfte der Parlamentsmitglieder die Motion Lang unterzeichnet hatte und das Bedürfnis nach einer Konkordatskommission unbestritten war, beschloss die Regierung, den Vorschlag unverändert in einer kleinen Parlamentsreform umzusetzen. Diese wurde am 28. Januar 2004 gutgeheissen und führte zur Einsetzung einer siebenköpfigen (ständigen) Konkordatskommission (§ 17 Abs. 1 Ziff. 4 und § 19bis Kantonsratsgesetz). Ihre Mitwirkung bei Konkordaten umfasst:

- das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf ständige Information über den Gang der Verhandlungen;
- das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf Anhörung und Meinungsäusserung vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen;
- das Recht, dem Regierungsrat für die Verhandlungen und Entscheide Empfehlungen zu erteilen;
- die Berichterstattung und Unterbreitung eines Antrags an den Kantonsrat gleichzeitig mit der Vorlage des Regierungsrates.

Gestützt auf diese gesetzliche Grundlage haben die Konkordatskommission und der Regierungsrat am 18. August 2004 gemeinsam ein Arbeitspapier verabschiedet mit dem Zweck, die Arbeit der Kommission zu strukturieren. Als erstes wird konkretisiert, dass nur rechtssetzende Konkordate (in der Zuständigkeit des Parlamentes) und nicht auch regierungsrätliche Verwaltungsvereinbarungen Gegenstand der Kommissions-



tätigkeit sind. Da die Abgrenzung mitunter schwierig ist, hat der Regierungsrat alle Vereinbarungen, die er in eigener Kompetenz abzuschliessen gedenkt, nach erster Lesung der Konkordatskommission zuzustellen. Sie kann innert 20 Tagen Einspruch erheben und geltend machen, es handle sich um ein rechtssetzendes Konkordat, wobei das Arbeitspapier selber Kriterien für die Unterscheidung rechtssetzendes Konkordat – Verwaltungsvereinbarung bereithält. Betreffend die Mitwirkung bei Konkordaten unterscheidet das Arbeitspapier zwischen Zentralschweizer und anderen Konkordaten. Der Zeitpunkt der Mitwirkung bei den ersteren ergibt sich aus der Richtlinien zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz: Der Regierungsrat hat die Kommission vor seiner Entscheid betreffend Beteiligung an einem Zusammenarbeitsprojekt ein erstes Mal anzuhören. In der Zentralschweizer Zusammenarbeit kann das Parlament seine Meinung somit bereits kundtun, wenn es um die Frage geht, ob überhaupt Vertragsverhandlungen aufgenommen werden sollen oder nicht. In allen übrigen Fällen wird die Kommission angehört, sobald der Regierungsrat zum ersten Mal zu einem ausformulierten Entwurf oder zu zentralen Einzelfragen Stellung zu nehmen hat. In allen Fällen legt das Arbeitspapier die Schwerpunkte der Prüfung durch die Kommission fest auf die Notwendigkeit eines Beitrittes sowie den Umfang der Abgabe von Souveränitätsrechten an die Konkordatsorgane. Verfahrensmässig erklärt das Papier die Staatskanzlei für zuständig, die Konkordatskommission rechtzeitig einzubinden und es überträgt der jeweils zuständigen Direktion die Aufgabe des Kommissionssekretariates. Schliesslich hält das Arbeitspapier fest, dass die Konkordatskommission bei rechtssetzenden Konkordaten auch als vorberatende Kommission des Parlamentes einzusetzen ist. Da für die finanziellen Aspekte aber unverändert auch die Staatswirtschaftskommission zuständig ist und bei Konkordaten mit klarem Aufgabenkreis auch die Zuständigkeit der "nicht ständigen Kommissionen mit Dauerauftrag" vorbehalten bleibt, wird anerkannt, dass ein Konkordatsgeschäft von bis zu drei Kommissionen vorberaten werden kann.

Am 26.5.2004 hat auch der Landrat Uri einer Parlamentsreform zugestimmt und namentlich ständige Kommissionen eingesetzt. Bei dieser Gelegenheit wurde auch

die Mitwirkung der Parlamente geregelt und normiert, dass die federführende Direktion die zutreffende Sachkommission rechtzeitig vor einem Konkordatsabschluss zu orientieren hat. Dabei kann die Kommission für die Verhandlung Empfehlungen abgeben und so rechtzeitig auf das Ergebnis des Konkordats einwirken (Art. 36 GO Landrat). Dennoch wurde im Herbst 2005 eine Motion eingereicht, die vom Regierungsrat verlangt, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung von Konkordaten demokratischer abgestützt werden und der Landrat in diese Verfahren besser einbezogen wird. Der Regierungsrat anerkennt in seiner Antwort, dass den parlamentarischen Mitwirkungsrechten vermehrt Rechnung zu tragen ist; eigentliche Mitbestimmungsrechte lehnt er aber als verfassungswidrig ab. Ernsthaft zu prüfen sei indes, ob dem Landrat mehr Informations-, Anhörungs- und Empfehlungsrechte eingeräumt werden sollen, als dies Artikel 36 GO bereits vorsehe. Der Regierungsrat zeigte sich daher bereit, eine Lösung wie sie etwa der Kanton Luzern kennt (nachfolgend) auch in Uri umzusetzen. Die Motion wurde vom Landrat auf Antrag der Regierung in der Februarsession 2006 erheblich erklärt.

Auch im Kanton Luzern kam die Gesetzesänderung über die parlamentarische Mitwirkung aufgrund parlamentarischer Vorstösse zu Stande. Zuerst wurde vom Regierungsrat ein Planungsbericht über die interkantonale Zusammenarbeit gefordert. Diesen Bericht nahm der Grosse Rat 2003 zur Kenntnis. Gleichzeitig beauftragte er den Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen für eine bessere Beteiligung des Parlamentes bei der Ausarbeitung von Konkordaten zu schaffen. Die Regierung präsentierte darauf eine Vorlage zur Verstärkung der Mitwirkung des Parlamentes, wobei die neuen Rechte von den bestehenden ständigen Fachkommissionen ausgeübt werden (§ 21 Abs. 3 und § 80c Grossratsgesetz). Diese hat der Regierungsrat regelmässig über wichtige interkantonale Entwicklungen, über seine Absichten bezüglich der Aufnahme von Vertragsverhandlungen und über deren Verlauf zu informieren. Vor wichtigen Entscheiden ist die Kommission zu konsultieren, wobei das Konsultationsrecht die Anhörung und Meinungsäusserung umfasst. Schliesslich kann die Kommission dem Regierungsrat unverbindliche Empfehlungen abgeben. Damit wollte der

Regierungsrat dem Parlament im Wesentlichen die Lösung vorschlagen, wie sie auf Bundesebene besteht (Art. 152 ParlG, SR 171.10). Die Änderung trat nach Gutheissung des Grossen Rates am 1.9.2005 in Kraft.

Im Kanton Obwalden wurde die verstärkte parlamentarische Mitwirkung im Zusammenhang mit der jüngsten Parlamentsreform eingeführt. Deren erstes Ziel bestand darin, die wirkungsorientierte, politisch-strategische Steuerung im Zusammenwirken von Kantonsrat und Regierungsrat zu unterstützen. Als ein Instrument dazu schlug die Projektgruppe Parlamentsreform die Bildung einer Kommission "strategische Planungen und Aussenbeziehungen" vor. Die aus neun Mitgliedern bestehende Kommission hat die Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen zu beraten, soweit sie nicht einer besonderen Kommission zugewiesen werden. Zu diesen Geschäften zählen namentlich die interkantonalen und internationalen Verträge, wobei der Regierungsrat die Kommission nach Möglichkeit bereits im Vorverfahren zu wichtigen Vorhaben im Bereich interkantonalen oder internationalen Verträge anzuhören hat; die Berichte zu Angelegenheiten der Aussenbeziehungen; Gegenstände, welche die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Willensbildung des Bundes betreffen (Standesinitiative, Kantonsreferendum) sowie Ausgabenbeschlüsse auf Grund interkantonalen und internationalen Verträge (Art. 32 Kantonsratsgesetz). Das neue Kantonsratsgesetz trat mit Beginn der kantonsrätlichen Amtsdauer Mitte 2006 in Kraft.

Im Kanton Schwyz hat der Regierungsrat parallel zum Antrag betreffend IRV-Beitritt den Auftrag dreier Motionen erfüllt, die allesamt eine Erweiterung der bestehenden Informations- und Mitwirkungsrechte des Parlamentes bei der Vorbereitung von interkantonalen Vereinbarungen und teilweise auch bei deren Vollzug verlangt haben. Seine Vorlage sah die Einsetzung einer ständigen Konkordatskommission mit elf Mitgliedern vor, die vom Regierungsrat rechtzeitig über die Aufnahme, den Gegenstand und den Verlauf von Konkordatsverhandlungen zu informieren ist. Diese Informationspflicht setzt ein, wenn die Aufnahme von eigentlichen Verhandlungen beabsichtigt ist. Nicht erfasst werden blosser Sondierungsgespräche, die unverbindlicher Natur sind und erst der Klärung dienen, ob andere Kantone an einer gemeinsamen Auf-



gabenerfüllung interessiert sind. Der Regierungsrat wird sodann verpflichtet, vor wichtigen Entscheidungen die Stellungnahme der Kommission einzuholen; sie kann auch Empfehlungen für bevorstehende Verhandlungen und für anstehende Entscheidungen abgeben. Die Stellungnahmen und Empfehlungen sind indessen unverbindlich. Ein eigentliches Mitbestimmungsrecht der Kommission im Rahmen der Vertragsverhandlungen erachtet auch die Schwyzer Regierung als unzulässigen Eingriff in die verfassungsmässige Kompetenzordnung. Schliesslich ist die Kommission auch zuständig für die Vorberatung von Vorlagen über den Beitritt zu neuen oder geänderten Konkordaten und über den Austritt aus Konkordaten. Diese Änderungen der Geschäftsordnung des Kantonsrates (§§ 12 Bst. f und 13b) traten per 1. April 2006 in Kraft.

Einzig im Kanton *Nidwalden* führte die Forderung nach Erweiterung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte noch zu keinem gesetzgeberischen Akt. Im Zusammenhang mit dem IRV-Beitritt hat allerdings eine Fraktion (DN) die Rückweisung beantragt, weil nicht gleichzeitig auch eine Vorlage über die kantonale Umsetzung der Pflicht zur parlamentarischen Mitwirkung gemäss Art. 4 IRV vorgelegt wurde. Der reklamierte Handlungsbedarf wurde weitherum, auch von der Regierung, anerkannt; die Rückweisung indes als falsches Instrument klar abgelehnt. Der regierungsrätliche Sprecher hat aber zugesichert, dass man das berechnete Begehren angehen werde. Zu erwähnen bleibt, dass es auch ohne ausdrückliche Bestimmung schon heute Praxis ist, dass das zuständige Regierungsmitglied die entsprechende landrätliche Fachkommission über die Initiierung interkantonalen Vereinbarungen orientiert.

### 3. Regionale Koordination

Es kann somit festgehalten werden, dass alle sechs Kantone die Mitwirkungsrechte der Parlamente ausgedehnt haben. Die gesetzlichen Grundlagen unterscheiden sich dabei ganz offensichtlich. Ob sich die Praxis der Kantone dann tatsächlich ebenso stark unterscheiden wird, muss heute noch offen gelassen werden. Es liegt aber die Vermutung nahe, dass sich die Unterschiede auf die Zuständigkeit beschränken werden: Drei Kantone kennen spezielle Konkordatskommissionen und drei Kantone erachten die entsprechenden Fachkommissionen als zuständig. Die Tatsache, dass die

sechs Kantone mehrheitlich (noch) unter sich zusammen arbeiten, dürfte dazu führen, dass sich auch die parlamentarische Mitwirkung angleichen wird. Wenn ein Kanton seine Kommission einbeziehen muss, dann werden die anderen Kantone nachziehen. Dies hat sich jüngst gezeigt im Projekt *Polizei XXI*: In einer Region, wo die grösste Tageszeitung in sechs Kantonen dieselbe ist, wäre es problematisch, einen Konkordatsentwurf nur einem Parlament zur Vernehmlassung zu geben. Entsprechend wurden alle zur Mitwirkung eingeladen, gesetzliche Grundlage hin oder her. Da solches künftig regelmässig vorkommen dürfte, hat der ZRK-Ausschuss die Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz beauftragt zu prüfen, wie die erweiterte parlamentarische Mitwirkung in die bereits erwähnte Richtlinie über die Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz eingefügt werden kann. Bezweckt wird nicht eine Harmonisierung der kantonalen Mitwirkungsregeln oder gar der Abschluss einer Vereinbarung wie in der Westschweiz (die nicht zuletzt aufgrund der vielen möglichen Zusammenarbeitsgeometrien als ungeeignete Lösung betrachtet wird). Die Mitwirkung soll grundsätzlich den kantonalen Bedürfnissen entsprechen und kantonal geregelt werden. Damit aber Projekte besser planbar werden und die parlamentarische Mitwirkung nicht zu einer Hürde wird, soll sie in einer Weise in den Projektablauf integriert werden, die den Bedürfnissen aller Kantone entspricht. Zu erwähnen bleibt schliesslich, dass sich über den öffentlichen Internetauftritt der Regierungskonferenz ([www.zrk.ch](http://www.zrk.ch)) schon heute alle Parlamentsmitglieder gleich über alle laufenden Zusammenarbeitsprojekte der Region informieren könn(t)en. Auf die dabei gewonnenen Erkenntnisse reagiert werden kann aber ausschliesslich kantonal.

### 4. Exkurs: Parlamentarische Anregung zur Zusammenarbeit

In den Berichten zu den Vorlagen betreffend Erweiterung der Mitwirkungsrechte führten die Regierungen auch aus, die Parlamente hätten schon unter altem Recht die Möglichkeit, mittels parlamentarischer Vorstösse Einfluss auf die interkantonale Zusammenarbeit zu nehmen. Der Regierungsrat könne auf diesem Wege verpflichtet werden, bei den Verhandlungen konkrete, von den Vorstössen verlangte Rahmenbedingungen einzuhalten oder über Ver-

tragsangelegenheiten Auskunft zu erstatten.

In der Praxis wird die interkantonale Zusammenarbeit vergleichsweise selten zum Inhalt parlamentarischer Vorstösse gemacht. Diese wiederum betreffen in der Regel allein die Stellung des eigenen Kantons. Es gibt aber auch Einzelfälle, die unmittelbar die Zusammenarbeit fordern. So wird in Luzern der Regierungsrat ersucht, eine Zusammenlegung der kantonalen Handelsregister in den Zentralschweizer Kantonen zu prüfen (Postulat Ineichen vom 8.11.05) und eine Motion verlangt, dass die Regierung die finanzielle Mitbeteiligung der Zentralschweizer Kantone an einem Ausbau der "Regionalen Sportstätte Allmend" in Luzern prüft (Motion Graf vom 16.1.06). Die Luzerner Regierung beantragte, beide Vorstösse erheblich zu erklären. Nicht bloss die Prüfung, sondern eine klare Anweisung erteilt eine in Zug eingereichte Motion: Sie will dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, "alle Möglichkeiten einzusetzen, damit die ZRK (Zentralschweizer Regierungskonferenz) ein rechtssetzendes Konkordat für die gemeinsame Erfüllung des Datenschutzes zuhanden der Kantonsparlamente verabschiedet" (Motion Rust vom 14.11.05). Bericht und Antrag der Zuger Regierung ist noch ausstehend. Dieser Vorstoss geht somit deutlich weiter. Mit seiner Erheblicherklärung müsste die Regierung eigentliche Vertragsverhandlungen mindestens lancieren, wogegen sich die Luzerner Regierung (theoretisch) auf eine unilaterale Prüfung der Zusammenarbeit beschränken könnte. Im Ergebnis ist aber auch der Zuger Vorstoss darauf angewiesen, dass die weiteren Kantone auf das Geschäft der Zuger Regierung überhaupt eintreten wollen. Bis heute war indes keines der drei Geschäfte formelles Traktandum interkantonalen Gespräche.

Nicht eine neue Zusammenarbeit, sondern die Änderung eines Vertrages verlangt schliesslich ein Postulat in Luzern. Es fordert die Regierung auf, zusammen mit den Konkordatspartnern auf eine Revision des Konkordates der Pädagogischen Hochschule hinzuwirken und die Ausbildungsstandorte von drei auf einen zu reduzieren (Postulat Abgottspon vom 14.2.2006). Auch dieser Vorstoss hat interkantonale noch zu keinen formellen Gesprächen geführt, dafür aber (gemäss Zeitungsbericht) mindestens in einem weiteren Konkordats-Parlament eine Anfrage und darauf



eine Stellungnahme der Regierung provoziert, aus der geschlossen werden muss, dass dem kantonalen Vorstoss auf interkantonaler Ebene nicht allzu viel Erfolg beschieden sein dürfte.

## **B Stellung im Rahmen der interkantonalen Aufgabenerfüllung**

Wurde in der Vergangenheit die Erfüllung einer Aufgabe in die Zusammenarbeit überführt, wurde sie auch der Oberaufsicht des Parlamentes (praktisch) entzogen. Dieser Mangel an parlamentarischer Aufsicht wird als grosser Nachteil der interkantonalen Zusammenarbeit betrachtet. Die IRV fordert deshalb neu, dass die gemeinsamen Trägerschaften interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen aufweisen müssen. Diese sind rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der Trägerschaft zu informieren; sie verfügen im Rahmen der Erarbeitung von Leistungsauftrag und Globalbudget über angemessene Mitwirkungsrechte und sie können den Trägerkantonen Vertragsänderungen beantragen (Art. 15 IRV). Über den genauen Auftrag und die Rechte dieser Kommission schweigt die IRV; sie sind in den einzelnen Verträgen zu vereinbaren.

Mit der Behebung des Mangels an parlamentarischer Oberaufsicht haben die Zentralschweizer Kantone nicht bis zum Erlass der IRV zugewartet. Auch beschränken sie deren Anwendungsbereich nicht auf den Geltungsbereich der IRV (die Aufgabengebiete von Art. 48a BV). Schon mit den Konkordaten zur Fachhochschule bzw. zum Laboratorium der Urkantone von 1999 wurden interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt. Heute bestehen über die Region betrachtet bereits acht interparlamentarische Kommissionen. Nur eine gemeinsame Trägerschaft – die Umweltagentur in Form der privatrechtlichen AG – wurde ohne entsprechendes Organ gegründet. In der Ausgestaltung sind sie alle vergleichbar: Sie bestehen aus zwei Mitgliedern pro Kantonsparlament, das Sekretariat übernimmt i.d.R. der Parlamentsdienst des Sitzkantons. Sie besitzen ein umfassendes Akteneinsichtsrecht und können Vertragsorgane anhören. Über ihre Prüftätigkeit erstatten sie den kantonalen Parlamenten Bericht (vgl. etwa die Regelung der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch, Art. 14 – 16). In der Praxis zeigte sich schon bald ein

gewichtiger Unterschied zu den kantonalen Kommissionen. Sind diese i.d.R. gemäss Fraktionsstärke zusammen zu setzen, ist dies bei interkantonalen Kommissionen mit Zweiervertretungen höchstens zufällig möglich. Ein diesbezüglicher Versuch wurde schon gar nicht unternommen (hätte man doch den Kantonsparlamenten Wahlvorgaben machen müssen). Eingebürgert hat sich vielmehr, dass die kantonalen Geschäftsprüfungskommissionen oder die zuständigen Fachkommissionen eine Zweierdelegation bestimmen (selbständig oder durch das Parlament wählen lassen). Es muss zudem festgehalten werden, dass die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen ihre Rolle noch nicht richtig gefunden zu haben scheinen. Ein Blick auf die schriftliche Berichterstattung in den kantonalen Parlamenten zeigt Berichte, die allgemeinen Tätigkeitsberichten der Trägerschaften gleichen. Aussagen über die Ausübung der Oberaufsicht werden nicht gemacht. Für den einzelnen Parlamentarier wird nicht ersichtlich, wie die Kommission die Oberaufsicht wahrnimmt, welche Feststellungen sie dabei gemacht hat und ob für die Parlamente allenfalls Handlungsbedarf besteht. Es werden im Zusammenhang der Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit noch Anstrengungen notwendig sein, um die Rolle und den Auftrag der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission zu klären. Von Vorteil dürfte dabei sein, dass die vertraglichen Grundlagen der Kommissionen vergleichbar ausgestaltet wurden.

## **Schlussbemerkung**

Der Pflicht zur Regelung der parlamentarischen Mitwirkung ist man in allen Kantonen nachgekommen (bzw. wird man es bald sein). Die rechtlichen Grundlagen für eine verbesserte Mitwirkung sind somit gegeben und damit (wie in den verschiedenen Vorstössen gefordert) auch für eine Minderung des Demokratiedefizites. Für Aussagen, wie diese Paragraphen in der Praxis umgesetzt werden und vor allem welche Wirkung sie für die Zusammenarbeit entfalten, ist es aber noch zu früh. Ich wage aber zu vermuten, dass eine reine Pflichterfüllung der Zusammenarbeit nicht sehr förderlich wäre. Die Zusammenarbeit müsste vielmehr Thema einer breiten öffentlichen Diskussion sein.

Mit der NFA – und diese setzt zur Zeit die

neuen Massstäbe im schweizerischen Föderalismus – soll die interkantonale Zusammenarbeit substantiell ausgebaut werden. Neue Grundlagen sollen für Rechtssicherheit und Transparenz sorgen. In der gemeinsamen Aufgabenerfüllung sollen die Bürgerinteressen im Vergleich zur zentralen Erfüllung beim Bund besser berücksichtigt werden (vgl. NFA-Botschaft). Solches aber ist nicht erreichbar, ohne das Kantonsvolk und seine Vertretungen mit zu nehmen. Die Zusammenarbeit, die gemeinsame und mithin ausserkantonale Aufgabenerfüllung kann nur gefördert werden und erfolgreich sein, wenn sie von der breiten, überkantonalen Bevölkerung getragen wird. Dies aber bedingt, dass diese in den Prozess der Entstehung der Zusammenarbeit einbezogen wird, die Motivation und die Lösungen offen erläutert werden und die kooperative Aufgabenerfüllung nachvollziehbar wird. Eine dem Gesetzesparagraphen entsprechende parlamentarische Mitwirkung mit der blossen Erfüllung von Informationspflichten und Gewährung von Konsultativrechten wird diesen Anforderungen nicht entsprechen. Die interkantonale Zusammenarbeit muss vielmehr von der Lancierung bis zur grenzüberschreitenden Aufgabenerfüllung Gegenstand einer öffentlichen Debatte werden. Andernfalls wird ihr immer etwas "Merkantiles" anhaften in dem Sinne, dass sie aufgrund nicht vollständig offengelegter kantonaler Interessen ausgehandelt wurde und als Kompromisslösung auch Unzufriedene oder gar Unterlegene hinterlässt. Es geht dann nicht um die Schaffung einer angemessenen regionalen Aufgabenerfüllung und die Verfolgung regionaler Bürgerinteressen, sondern um das Gegenüberstellen kantonaler Interessen. Diese Art der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dürfte kaum langfristige Lösungen bringen.



# Collaboration intercantonale et parlements en Suisse romande

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil vaudois

Les collaborations intercantionales au niveau parlementaire sont, en Suisse romande, en avance par rapport aux cantons alémaniques, puisque les députés romands travaillent déjà ensemble, dans plusieurs domaines. Si la collaboration intercantonale n'est pas limitée aux exécutifs et à leurs administrations, on constaterait ci-dessous que, pour les parlements, elle ne se fait pas sans interrogations et doutes quant à l'influence réelle du pouvoir législatif.

Le présent article vise à établir tout d'abord un bref historique, à présenter ensuite les entités existantes et se terminera par un avis personnel de son auteur.

## I. Historique

Les collaborations intercantionales, avant même la mise en œuvre de la RPT (nouvelle répartition des charges entre Confédération et cantons, qui impose de telles collaborations), étaient une réalité vécue au niveau des exécutifs et des administrations. Conscients d'être les "parents pauvres" de cette évolution, un certain nombre de députés ont fondé, en 1996, le FIR (Forum interparlementaire romand); on comptait parmi eux Mme Micheline Calmy-Rey et M. Pascal Broulis, actuel président du gouvernement vaudois. Ce Forum, association à laquelle participent les parlementaires sur une base volontaire et sans être indemnisés, a permis aux députés de comparer les pratiques cantonales, d'échanger sur des problématiques intercantionales et a contribué de manière décisive à l'adoption, par les Cantons romands, de la Convention des Conventions, en 2002.

Ce texte fixe les modalités d'adoption des conventions et définit également la manière dont les parlements contrôlent l'activité d'organismes intercantonaux, grâce à des commissions interparlementaires de contrôle. Après quelques années de pratique, il s'est avéré efficace pour la procédure d'adoption des conventions (avec un vrai droit de regard des parlements lors de l'élaboration des conventions), mais plus difficile à mettre en œuvre pour le contrôle interparlementaire. Si l'on devait faire un bilan de sa mise en œuvre, on lui attribuerait un effet globalement positif; cette appréciation serait sans doute partagée tant par les exécutifs que par les législatifs. Néanmoins, la réflexion a été entamée pour modifier quelque peu la convention,

certaines dispositions étant restées lettre morte (ainsi, l'art. 3 prévoit que, avant même d'entamer des négociations avec les autres gouvernements cantonaux, un exécutif devrait soumettre son mandat de négociations à sa commission des affaires extérieures, ce qui n'a jamais été fait jusqu'alors).

Le Forum interparlementaire romand continue d'œuvrer en faveur du rapprochement des députés des cantons romands et, pour ses activités, bénéficie d'un modeste soutien financier, octroyé par la majorité des parlements des cantons romands.

Enfin, on relèvera que, de manière informelle, les Présidents des commissions des affaires extérieures de chaque canton se réunissent régulièrement, à l'enseigne du "Forum des Présidents": il s'agit par ce biais non seulement de coordonner les activités des objets intercantonaux mais aussi d'échanger sur l'avancement, dans chaque canton, des différents dossiers.

## II. Situation actuelle et collaborations en cours

La Convention des conventions a permis de mettre en œuvre plusieurs commissions interparlementaires, tant au moment de l'élaboration des conventions que, une fois celles-ci ratifiées par les parlements cantonaux, pour l'examen et le contrôle de la gestion des organismes intercantonaux.

### a) Processus d'élaboration des conventions

Plusieurs conventions intercantionales ont été adoptées en suivant le cheminement suivant: les avant-projets de conventions présentés par les conférences intergouvernementales à des commissions interparlementaires (avec des délégations cantonales formées généralement de 7 députés) ont été amendés et, le plus souvent, les propositions d'amendements des parlementaires ont été reprises par les gouvernements, lors de l'adoption définitive des conventions. Ensuite, ces conventions ont été soumises aux parlements, qui n'avaient alors pour seul choix que d'accepter ou rejeter l'ensemble du projet. Cette procédure a le grand avantage d'associer réellement les parlements à l'élaboration de conventions intercantionales, à un moment où ils peuvent influencer le processus déci-

sionnel. En effet, ce sont souvent les mêmes députés qui, membres de la commission interparlementaire chargée de l'examen de l'avant-projet, se penchent à nouveau sur le projet définitif; ainsi, si les gouvernements souhaitent ne pas suivre les propositions d'amendements formulées par une commission interparlementaire, ils doivent motiver rigoureusement leur position, sachant qu'ils devront soumettre le texte une nouvelle fois aux députés.

Cette procédure a été appliquée aux conventions suivantes:

- révision du Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité;
- convention sur la détention pénale des mineurs (en cours d'élaboration);
- convention sur la détention pénale des adultes (en cours d'élaboration);
- convention intercantonale du 9 décembre 2002 sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye" et ses décrets d'adhésion (cela a donné lieu à un rapport commun des commissions vaudoise et fribourgeoise)

On se trouve dans une situation quelque peu surprenante pour les projets de convention HarmoS (harmonisation scolaire au niveau suisse) et la convention scolaire romande (qui regroupe les cantons romands et Berne). En effet, alors même que ces deux textes font actuellement l'objet d'une procédure de consultation, il a été décidé, en Suisse romande, de les soumettre à la procédure de la Convention des Conventions; si l'on comprend aisément les raisons politiques (l'école étant un sujet politiquement très sensible) qui ont abouti à cette décision des chefs de départements de l'instruction publique, on est curieux de voir comment seront considérés les amendements de la commission interparlementaire lors du retour de la consultation, notamment pour la Convention HarmoS, qui devrait, au final, être signée par les 26 cantons. Dans quelle mesure des propositions émanant de députés amenés, par la suite, à se prononcer sur la version définitive de la convention, seront-elles considérées différemment d'autres propositions faites par d'autres entités consultées?

Enfin, il faut également mentionner le fait que, pour des raisons pratiques, il a été décidé par les gouvernements que certaines conventions intercantionales concernant la majorité ou la totalité des cantons suisses ne seraient pas soumises à la pro-



cédure ci-dessus; cela s'est récemment produit pour la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et des paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse ainsi que pour l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES). Cette décision a irrité certains députés, conscients que, contrairement au système mis en place par la convention des conventions, ils n'ont plus qu'un seul choix: tout accepter ou tout refuser.

Parallèlement, la procédure de mise en œuvre de l'ACI (Accord-cadre intercantonal découlant de la RPT) a suscité, en Suisse romande, des réactions vives et inquiètes; les droits minimaux prévus par cet ACI au sujet de la participation des parlements ont incité des députés à se prononcer publiquement contre cet accord et les tentatives d'étendre les droits prévus par la Convention des conventions à cet ACI n'ont pas été suivies d'effet, la CdC (Condérence des gouvernements cantonaux) ayant décidé de maintenir la version du texte initialement mise en consultation; cette position a incité les Cantons de Neuchâtel et de Vaud à s'abstenir au moment du vote de la CdC sur cet ACI; on voit par là que la préoccupation des droits de participation des parlements est partagée par certains gouvernements cantonaux. A ce stade, on peut affirmer qu'il n'est pas certain que l'ACI, dans sa version définitive, recueille l'adhésion des parlements romands.

Cette problématique a incité la CGSO (Conférence des gouvernements de Suisse occidentale) à mandater M. le Professeur Andreas Auer pour se prononcer sur la compatibilité entre ACI et Convention des Conventions. Le Professeur Auer s'est déterminé favorablement, sans toutefois (au-delà des aspects politiques et institutionnels), emporter la conviction de tous les députés. On voit par là que, si la Convention des Conventions constitue une véritable avancée pour les parlements dans le processus d'adoption des conventions, rien n'est acquis: tant l'ACI que, parfois, la nécessité d'adopter rapidement des conventions impliquant des cantons n'ayant pas ratifié la Convention des Conventions peuvent ramener les droits des parlements à une portion congrue.

## **b) Commissions interparlementaires de contrôle**

La première commission interparlementaire de contrôle créée en Suisse l'a été en novembre 2003, à Lausanne. En effet, les cantons romands (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud) ont alors porté sur les fonds baptismaux la commission interparlementaire de contrôle de la HES-

S0 et de la HES-S2 (les deux institutions formant la Haute Ecole de Suisse occidentale). 42 députés (7 par canton, en application de la convention des conventions, qui prévoit une répartition paritaire; dès septembre 2006, le Parlement bernois enverra une délégation, ce qui portera le nombre de membres de la commission à 49) forment cette commission interparlementaire. Elle examine les projets de budgets et de comptes, les plans pluriannuels de développement stratégique, la gestion de la HES. De plus, elle établit, chaque année, un rapport annuel d'activités qui est porté à l'ordre du jour d'une séance plénière de chaque parlement.

Malgré l'excellent esprit de collaboration entre les divers acteurs (comités directeurs des HES, Mme la Conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon, présidente des comités stratégiques, députés), on ne peut que constater la difficulté à mettre en œuvre une action parlementaire efficace. Deux éléments principaux freinent l'action de la commission:

1) Le texte des conventions ne prévoit qu'un pouvoir consultatif de la commission, la compétence formelle, quant à l'adoption des budgets et des comptes par exemple, demeurant en mains des parlements cantonaux. Dès lors, les membres de la commission, s'ils effectuent certes un travail utile dans le cadre de la commission, doivent "redescendre" dans les parlements cantonaux pour tenter d'exercer un pouvoir effectif.

2) La commission interparlementaire a été mise sur pied sans aucunement se soucier des moyens nécessaires à son fonctionnement. Cela entraîne des conséquences à plusieurs égards:

a. Il a été nécessaire de créer un bureau de la commission (on ne convoque pas plus de 40 députés - avec pour certains un long déplacement - sans avoir préparé préalablement les séances), afin d'organiser les travaux entre le Secrétariat général des HES (à Delémont), les députés dans leurs cantons et le Secrétariat du Parlement vaudois, qui assure la coordination.

b. Le soutien logistique au niveau parlementaire n'a nullement été pensé: le Secrétariat du Parlement vaudois a, en application de la convention, mis sur pied la première séance de la commission, puis a poursuivi cette activité, en collaboration avec sa première présidente (une députée vaudoise) et continue d'assumer le secrétariat du Bureau de la commission, tandis que, à bien plaisir, le secrétariat général des HES assure l'organisation des séances plé-

nières de la commission (y compris les procès-verbaux). Au niveau budgétaire, les députés sont rémunérés par leurs parlements respectifs, selon les règles propres à chaque parlement cantonal. De plus, aucun budget de fonctionnement n'a été prévu; ainsi, après que la commission a décidé de solliciter un avis de droit pour mieux connaître ses compétences, il n'y avait pas d'argent pour payer les honoraires de l'avocat qui a rédigé cet avis de droit ! La solution a consisté à diviser lesdits frais en six parts égales (un sixième par canton). Enfin, il a été décidé que, pour tous les documents adressés aux membres de la commission, des copies seraient aussi envoyées aux secrétariats des parlements, afin qu'ils assurent la continuité.

c. Comme les parlements cantonaux sont renouvelés à des dates différentes, la composition de la commission change constamment (contrairement aux collaborations intercommunales, où les membres des commissions sont élus et commencent leur activité simultanément, au début de la même législature). Ainsi, depuis novembre 2003, Genève, Neuchâtel et le Valais ont vu leurs délégués changer, tandis que les représentants fribourgeois, jurassiens et vaudois changeront entre novembre 2006 et juillet 2007. Une commission dont les membres ont des degrés de connaissance différents des dossiers n'est pas renforcée dans ses pouvoirs, bien au contraire; ainsi, par exemple, les nouveaux arrivés au sein de la commission posent et se posent des questions (légitimes!) que d'autres membres de la commission ont déjà soulevées lors de séances précédentes.

d. Enfin, pour satisfaire tous les cantons, il a été décidé que la présidence de la commission changerait chaque année; cette contrainte proportionnaliste ne favorise pas non plus l'émergence d'un pouvoir parlementaire fort face aux autres partenaires.

Les problèmes évoqués ci-dessus concernent aussi les commissions interparlementaires mentionnées sous lettre a) ci-dessus, mais dans une moindre mesure car, au stade de l'élaboration d'une convention, une commission interparlementaire a une durée de vie limitée (le temps de l'examen de l'avant-projet), tandis que les commissions interparlementaires de contrôle sont, elles, appelées à exister aussi longtemps que l'entité contrôlée.

Sur la base des éléments ci-dessus, on peut se montrer dubitatif sur le réel pouvoir des



commissions interparlementaires et sur le poids effectif des législatifs dans les domaines d'activité qui deviennent intercantonaux. On peut craindre que les problèmes – non exhaustifs – signalés précédemment ne soient pas résolus et que, de fait, les législatifs cantonaux ne puissent exercer leurs pouvoirs à satisfaction. Toutefois, les parlements n'ont pas d'autres moyens de contrôler le fonctionnement des organes intercantonaux et il n'y a pas, à ma connaissance, actuellement d'autres alternatives quant aux structures permettant de remédier à de tels problèmes; il faut dès lors se satisfaire de l'existant et compter sur un bon esprit de collaboration pour améliorer – autant que faire se peut – l'efficacité de l'activité parlementaire intercantonale.

Une autre commission interparlementaire a été mise sur pied, qui compte 14 députés issus de deux cantons: il s'agit de la commission interparlementaire de contrôle du Gymnase de la Broye, première école de l'enseignement supérieur créée par deux cantons, Fribourg et Vaud. Depuis mars 2005, cette commission a été associée à la mise en route du Gymnase et sa taille plus raisonnable, de même que la taille plus raisonnable de l'entité contrôlée, rendent le travail nettement plus facile que pour les HES.

### III. Conclusion

La collaboration intercantonale est une évolution nécessaire dans un état fédéral, ce d'autant que, dans plusieurs domaines, les cantons n'ont pas – ou n'ont plus – la "taille critique" pour mettre en œuvre seuls des politiques publiques, a fortiori lorsqu'elles dépassent, par leurs implications, les frontières cantonales; la RPT accroîtra, ces prochaines années, cette évolution et obligera les cantons à collaborer de manière sensiblement plus forte. La difficulté, dans le cadre de telles collaborations, tient au fait que, si les exécutifs et leurs administrations ont pris de manière directe et concrète sur la marche des entités intercantionales, les parlementaires sont, eux, moins directement concernés; de surcroît, les procédures de mise en œuvre des collaborations parlementaires intercantionales sont lourdes et on n'a pour l'heure nullement songé à doter les administrations des parlements d'un soutien logistique permettant de suivre cette évolution, ni même d'un budget de fonctionnement.

La grande crainte du soussigné est que, dans nombre de domaines, la compétence du législatif diminue, à cause de la fragmentation des pouvoirs entre commissions interparlementaires démunies de pouvoirs

formels (mais ayant une connaissance meilleure du fonctionnement des organismes intercantonaux) et parlements cantonaux, détenteurs formels de ces pouvoirs (mais dont la majorité des membres seront, dans les faits, peu aptes à comprendre le fonctionnement des organismes intercantonaux). Alors que le train continue d'avancer au niveau de la Confédération, des administrations fédérale et cantonales, des gouvernements cantonaux et de leur organe faitier, la CdC, les parlements cantonaux demeurent dans le wagon de queue, si tant est que ce wagon soit encore accroché au train... Ainsi, de manière rapide et quasi irrémédiable, les parlements cantonaux verront leur pouvoir réel diminuer; je ne suis pas certain que les parlementaires eux-mêmes en soient conscients – seule une minorité a perçu ces enjeux – et je crois que, lorsqu'ils s'en rendront véritablement compte, il sera trop tard...

Si l'on regarde au-delà des ces problèmes de fonctionnement, on peut légitimement s'interroger sur l'adéquation des Etats cantonaux à l'évolution de l'action publique:

- Comment, aux trois niveaux de compétence actuels (Confédération, cantons, communes), ajouter une tranche supplémentaire, intercantonale (voire deux, si l'on tient compte du niveau intercommunal)?
- Cette évolution est-elle compatible avec l'équilibre (théorique et réel) entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif et cela permet-il à chacun d'eux d'exercer ses prérogatives?
- La lisibilité de l'action publique est-elle, dans ce cadre, encore possible pour le citoyen moyen, voire même pour les élus?
- L'évolution actuelle ne contribuera-t-elle pas à diminuer la crédibilité de l'action des parlements cantonaux et, par conséquent, à les rendre moins attractifs, non seulement pour la société en général, mais aussi pour les personnes qui seraient appelées à solliciter des mandats de parlementaires cantonaux?

Telles sont les questions que, au terme de cet article, je me pose et que je pose aussi au lecteur.



# Parlamentarier-Kommission Bodensee (PKB)

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Appenzell

## A. Entstehung

Im Januar 1972 haben die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Vorarlberg zusammen mit den Kantonen St.Gallen, Thurgau und Schaffhausen die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) mit dem Ziel gegründet, auf Regierungsebene eine Plattform zu schaffen, um Raumnutzungs- und Umweltschutzfragen, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes, gemeinsam zu diskutieren. Im Jahre 1993 sind die beiden Halbkantone Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. in die IBK aufgenommen worden, im Jahre 1998 folgten der Kanton Zürich und das Fürstentum Liechtenstein.

Als Gegenstück zu dieser Konferenz auf Regierungsebene fand am 17. Juni 1994 in Bregenz die konstituierende Sitzung der Parlamentarier-Kommission Bodensee statt. Daran nahmen Vertreter der Parlamente der Bundesländer und Kantone Vorarlberg, Bayern, Baden-Württemberg, Thurgau, St.Gallen, Schaffhausen und Appenzell A.Rh. teil. Der Kreis der Mitwirkenden wurde im Jahre 1996 durch Parlamentsvertreter aus dem Kanton Appenzell I.Rh. und Ende 1998 durch Vertreter der Parlamente des Kantons Zürich und des Fürstentum Liechtenstein erweitert.

## B. Verfahrensregeln

Laut Ziff. 1 der von der Parlamentarier-Kommission Bodensee (PKB) an der Sitzung vom 19. März 1999 gutgeheissenen Verfahrensregeln besteht das Ziel und die Aufgabe der Zusammenarbeit der Parlamentsvertreter der Bundesländer und Kantone im Bodenseegebiet darin, in einem ständigen Informations- und Meinungsaustausch gemeinsame grenzüberschreitende Probleme zu erörtern, dafür gemeinsame Lösungen anzustreben und für die Umsetzung der im Einvernehmen von allen Beteiligten als gut erachteten Lösungswege auf kantonaler und Länderebene mit den gegebenen parlamentarischen Möglichkeiten dafür einzutreten, dass die Beratungsergebnisse auf kantonaler und Länderebene umgesetzt werden. Jedes Land und jeder Kanton der PKB kann maximal drei Mitglieder des Parlaments zur Mitwirkung in die Kommission entsenden.

Einen Informationstausch sehen die Verfahrensregeln auch mit der IBK vor. Dieser erfolgt jeweils durch einen mündlichen Bericht eines Vertreters der IBK an jeder Sitzung der PKB sowie ein Austausch der Sitzungsprotokolle zwischen den beiden Organisationen. Seit dem Jahre 2000 wird auch über die Tätigkeiten des Bodenseerates – ein auf privater Basis bestehendes Gremium mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Kultur der Bodenseeregion - orientiert.

Die PKB tritt zweimal jährlich unter dem Vorsitz des gastgebenden Kantons oder Landes zusammen. Der Vorsitz dauert ein Jahr.

## C. Geschäfte der PKB

Die bei der Gründung der PKB im Jahre 1994 im Interesse der Bodenseeregion vorgesehenen Schwerpunktthemen

- Umwelt
- Gewässerschutz
- Verkehr
- Tourismus
- Kultur
- Bildungspolitik

sind mit der Verabschiedung der Verfahrensregeln vom 19. März 1999 um die Bereiche

- Gesundheit
- wirtschaftliche Zusammenarbeit
- künftige Entwicklung der Region

ergänzt worden.

Abgesehen von den erwähnten mündlichen Berichten über die Aktivitäten der IBK und des Bodenseerates wurden im Hinblick auf eine grenzüberschreitende Kooperation der Länder und Kantone im Bodenseeraum seit der Gründung der PKB insbesondere folgende Themen erörtert:

1994: – Gewässersituation des Bodensees

1995: – Beschluss über einige Grundsätze zum Schutz der Gewässer am Bodensee  
– Verkehrsprobleme im Bodenseeraum mit Medienorientierung zur neuen Alpentransversale Neat

1996: – Einbindung der Bodenseeregion in das europäische Hochleistungsnetz der Eisenbahn  
– Umweltprogramm Bodensee  
– Schengener Abkommen und grenzüberschreitende Kriminalität

1997: – Zusammenarbeit im Fachhochschulwesen und im Gesundheitswesen  
– Anbindung der Bodenseeregion an die Neat  
– Beschäftigungssituation am Bodensee

1998: – Tourismus im Bodenseeraum  
– Nahverkehrsfragen  
– Weitere Entwicklung der PKB

1999: – Schaffung formeller Verfahrensregeln für die PKB  
– Verkehrsprobleme auf Strasse und Schiene  
– Bodensee-Agenda 21  
– Zollabfertigung - grenzüberschreitende Kooperation

2000: – Grenzüberschreitende Abfallbewirtschaftung  
– Altersbetreuung im Bodenseeraum  
– Stand der Verkehrspolitik im Bodenseeraum mit Schwerpunkt Schienenverkehr

2001: – Gegenseitige Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse  
– Leistungsfähiges Schienennetz für den Bodenseeraum

2002: – Sicherheit der schweizerischen Kernkraftwerke gegen einen terroristischen Flugzeugangriff  
– Liechtenstein als Wirtschaftsstandort  
– Flugraumsicherheit im Bodenseeraum  
– Bekämpfung des Feuerbrandes

2003: – Projekt "Zukunft Alpenrhein"  
– Bodensee-Universität

2004: – Anbindung von Bayern an die Neat und die Schweiz  
– Schnellverbindungen des öffentlichen Verkehrs von St.Gallen nach München, Stuttgart und Zürich  
– Zukunftsperspektiven des Airports St.Gallen-Altenrhein  
– Die Wirtschaftsregion Bodensee

2005: – Verkehrsverbindungen und Neat-Zulaufstrecken - Prioritäten und Umsetzung  
– EURES-Grenzpartnerschaft Bodensee (Informationen und Vermittlungen auf dem Arbeitsmarkt)  
– Grenzüberschreitender Tourismus am Bodensee

2006: – Wirtschaftliche Effekte einer UNESCO-Weltkulturlandschaft Bodensee  
– Internationale Gartenbauausstellung im Jahre 2017 in der Bodenseeregion



# Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente

Silvano Moeckli, Kantonsrat, Rorschach

Die Zahl der Staatsverträge nimmt laufend zu, der Einfluss der Kantonsparlamente laufend ab. Mit der im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) abgeschlossenen Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV) wird das Rad der Vereinbarungen auf interkantonaler Ebene weiter gedreht. Die Kompetenzen der Kantonsparlamente werden nicht bloss durch horizontale Verträge unter den Kantonsregierungen beschnitten, sondern auch durch die vertikale Wirkung von Staatsverträgen, die der Bund abschliesst, denn auch dadurch können kantonale Kompetenzen beschnitten werden. Die Kantone wirken zwar an der aussenpolitischen Willensbildung des Bundes mit, doch diese Mitwirkung wird fast ausschliesslich von den Kantonsregierungen wahrgenommen.

Wenn die Kantonsparlamente nicht weiter an Bedeutung verlieren möchten, dann müssen sie ihre Kompetenzverluste durch Mitwirkungsrechte an der Ausarbeitung von Staatsverträgen und Oberaufsichtsrechte über interkantonale Einrichtungen kompensieren. Am wirksamsten könnten die Kantonsparlamente diese Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte erreichen und wahrnehmen, wenn sie – genauso wie die Kantonsregierungen – interkantonal zusammenarbeiten.

Im Folgenden möchte ich zunächst kurz diagnostizieren, wie die immer stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit zustande kommt und welche Folgen dies für die Kantone und die Kantonsparlamente hat. Dann folgt die Therapie, nämlich ein konkreter Vorschlag, wie die Kantonsparlamente ihren Bedeutungsverlust durch koordiniertes Vorgehen und die Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit in einer Konferenz der Kantonsparlamente zumindest teilweise kompensieren könnten.

## 1. Diagnose

### 1.1 Entgrenzung in Europa

In den vergangenen 50 Jahren sind in Europa die Grenzen zwischen Staaten und innerhalb föderaler Staaten durchlässiger

geworden. Diese "Entgrenzung" brachte für Individuen, Organisationen und Unternehmen neue Freiheiten und grössere Märkte. Der Austausch von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital hat sich europaweit intensiviert. Aus diesen grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen resultieren aber auch neue grenzüberschreitende Probleme. Und wo Probleme nicht vor Grenzen Halt machen, müssen es auch die Lösungen. Das heisst, die staatlichen Einheiten können die Probleme nicht mehr alleine lösen, sondern müssen es gemeinsam tun.

Die Regelung von grenzüberschreitenden Beziehungen und Problemlösungen erfolgt bei politischen Einheiten über bi- und multilaterale Verträge, durch welche neue Normen und zum Teil auch überstaatliche Organe geschaffen werden.<sup>1</sup> Staatliche bzw. gliedstaatliche Normen und Kompetenzen werden auf eine überstaatliche Ebene transferiert. Die Ausarbeitung und Umsetzung der Staatsverträge obliegt den Regierungen und Verwaltungen. Die Parlamente bzw. die Stimmberechtigten haben sie vor dem Inkrafttreten zu genehmigen, wenn es auch deren Befugnisse sind, die vertraglich transferiert werden. Mit dem Inkrafttreten der Verträge erleiden Parlamente und Stimmberechtigte einen dauerhaften Verlust ihrer Normsetzungskompetenz, der nur durch Kündigung des Vertrages rückgängig gemacht werden kann.

### 1.2 Parlamente in der Rolle von Statisten

In einem Vortrag an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 1999 habe ich formuliert: Im Allgemeinen spielen Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Rolle von Statisten.<sup>2</sup> Sie dürfen mitlaufen, bestimmen aber weder das Ziel noch die Marschroute. Die Folge davon ist eine Machtverschiebung innerhalb der Staatsorgane vom Parlament bzw. Volk zur Regierung und Verwaltung. Das neue Recht und die neugeschaffenen Organe sind dem Zugriff des Parlaments weitgehend entzogen. Der Verlust von eigenstaatlichen Kompetenzen und demokratischer Selbstbestimmung wird kompensiert durch Mitwirkungsrechte auf einer höheren Ebene, die

aber ausschliesslich den Regierungen zukommen. Gerade wenn sich Staatsverträge auf die Formulierung von allgemeinen Grundsätzen beschränken – was geschieht, um die "Flexibilität" zu wahren –, verfügen die Regierungen in der Umsetzung über beträchtlichen Handlungsspielraum.

Bei der Ausarbeitung von Staatsverträgen werden die Kantonsparlamente heute in der Regel erst in der Genehmigungsphase eingeschaltet. Sie stehen dabei unter starkem Druck, das Ergebnis einfach abzusegnen. Keines der 26 Kantonsparlamente möchte die Rolle des Spielverderbers übernehmen, indem es jahrelange Vorbereitungsarbeiten zunichte macht. De facto können die Parlamente nicht mehr nein oder ja, sondern nur noch ja sagen. Beim Betrieb überstaatlicher Organe und Instanzen hat das Parlament erst recht nichts zu bestellen. Die üblichen Budget-, Oberaufsichts- und Kontrollrechte greifen nicht mehr. Für einzelne Parlamentarier lohnt es sich nicht, sich ausführlich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu informieren, denn wenn man nichts zu sagen hat, nimmt man auch keine Informationskosten auf sich.

## 2. Therapie

### 2.1 Vertikale und horizontale Aussenbeziehungen

Aus der Sicht der Kantone müssen zwei Arten von Aussenbeziehungen unterschieden werden:

- 1) Die Aussenbeziehungen des Bundes und deren Folgen für die Kantone (vertikal). Die Frage ist hier, wie die Kantone intern die Mitwirkungsrechte an der aussenpolitischen Willensbildung des Bundes regeln.
- 2) Die Beziehungen der Kantone untereinander (horizontal). Hier stellt sich die Frage der Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Zusammenarbeit der Kantonsregierungen.

<sup>1</sup> Ein alternativer Weg wäre, politische Einheiten zu fusionieren.

<sup>2</sup> Moeckli, Silvano, 1999: Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2, S. 7 - 17.



## 2.2 Parlamente holen sich Mitwirkungsrechte

Viele Parlamente auf nationaler und Gliedstaaten­ebene in Europa haben erkannt, dass sie den durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regierungen erfolgten Kompetenzverlust durch Mitwirkungsrechte in den Aussenbeziehungen ausgleichen müssen.

Die Eidgenössische Bundesversammlung beteiligt sich (gemäss Artikel 166, Absatz 1, der Bundesverfassung) an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland. Regierung und Parlament haben im auswärtigen Bereich "konkurrierende Zuständigkeiten"<sup>3</sup>. Die Mitwirkung des Parlaments erfordert, dass das Parlament sich schon in einer frühen Phase der Willensbildung einschalten kann, es von der Regierung ständig mit aktuellen Informationen versorgt wird und die zuständigen Kommissionen bei laufenden Verhandlungen konsultiert werden. Darüber hinaus muss das Parlament Grundsatzbeschlüsse über die strategische Ausrichtung der Aussenpolitik fällen können.

In Deutschland wirken die Bundesländer über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Im Bundesrat sitzen Vertreter der Landesregierungen. Dies heisst aber nicht, dass das Mitwirkungsrecht ausschliesslich den Landesregierungen zukommt. Sieben Bundesländer haben Bestimmungen in ihre Verfassungen aufgenommen, wonach die Landtage (Landesparlamente) durch die Landesregierungen in Angelegenheiten der EU zu informieren und allenfalls zu konsultieren sind.<sup>4</sup> Artikel 34 a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg lautet:

(1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme.

(2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungnahmen des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

(3) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags bleiben einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vorbehalten.

Im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union (AdR) sitzen keineswegs nur Regierungs-, sondern auch Parlamentsvertreter. Peter Straub, Präsident des Landtags von Baden-Württemberg, war von Februar 2004 bis Februar 2006 Präsident dieses Ausschusses der Regionen.

Erwähnt sei an dieser Stelle die nationale Zusammenarbeit der Gliedstaatenparlamente in den USA.<sup>5</sup> Die "National Conference of State Legislatures" (NCSL) besteht bereits seit 1975. Im 60köpfigen "Executive Committee" sind neben Parlamentsmitgliedern auch Parlamentsmitarbeitende vertreten. William T. Pound, Executive Director der NCSL, schreibt über deren Tätigkeit: "NCSL provides research, technical assistance and opportunities for policymakers to exchange ideas on the most pressing state issues. NCSL is an effective and respected advocate for the interests of state governments before Congress and federal agencies."

## 2.3 Regelungen in den Kantonen

In zahlreichen Kantonsverfassungen sind mittlerweile Bestimmungen über die Beteiligung der Kantonsparlamente bei den Aussenbeziehungen vorhanden.<sup>6</sup> Einige Kantonsverfassungen sehen sogar die Beteiligung an interparlamentarischen Organisationen vor. Das Problem aber ist, dass die Kantonsparlamente zum Teil gar nicht über die organisatorischen Strukturen verfügen – z.B. eine Kommission für Aussenbeziehung –, um die Mitwirkung effizient wahrzunehmen, und dass mehr oder weniger jedes Kantonsparlament sich *allein* mit den gleichen Staatsverträgen auseinandersetzt, welche die Kantonsregierungen *gemeinsam* ausgearbeitet haben.

Im Kanton St. Gallen beispielsweise ist Artikel 65e<sup>7</sup> der Kantonsverfassung totor Buchstabe geblieben, weil es für Aussenbeziehungen keine ständige Kommission gibt und entsprechende Vorlagen von ad hoc-Kommissionen mit wechselnder personeller Besetzung behandelt werden. Ein erster notwendiger Schritt innerhalb der Kantonsparlamente wäre deshalb die Harmonisierung der Mitwirkungsrechte – Grundsatzbeschlüsse und Planungserklärungen in Fragen der Aussenbeziehungen, Oberaufsichts-, Informations- und Konsultations-

rechte – und die Schaffung ständiger Kommissionen für Aussenbeziehungen. Damit wäre der gleiche Standard wie beim Bundesparlament erreicht.

## 2.4 Anläufe für die Zusammenarbeit der Kantonsparlamente

Seit etwa zehn Jahren treffen sich die Präsidien der Kantonsparlamente jährlich. Regelmässige Begegnungen der Kantonsparlamentarier sind auch im Rahmen der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen möglich. Die jährlichen Treffen der Präsidien sind von ihrer Struktur her unbefriedigend: Weil die meisten Vorsitzenden der Kantonsparlamente nur ein Jahr im Amt sind, begegnen sich an diesen Treffen immer wieder andere Menschen. Weil das Element der persönlichen Kontinuität fehlt, ist keine Netzwerkbildung möglich. Und selbst wenn Kontinuität vorhanden wäre: In den meisten Kantonen fehlen Ansprechpartner innerhalb der Parlamente, mit denen die aktuelle Fragen der Aussenbeziehungen besprochen werden könnten.

Am 9. März 2001 haben die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura eine Vereinbarung über interkantonale Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland abgeschlossen, die auch die Mitwirkung der Kantonsparlamente regelt ("convention des conventions"). "Dieses Verfahren hat sich bereits bei sechs beteiligten Kantonen als recht schwerfällig auf aufwändig erwiesen."<sup>8</sup> Offenbar wurde den Erfordernissen der Einfachheit und der Organadäquanz zu wenig Rechnung getragen.

Die eingangs erwähnte Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 sieht in Artikel 15 vor, dass bei gemeinsamen Trägerschaften interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Nach Absatz 4 haben sie "im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte". Eine Beteiligung der Parlamente wie bei der "convention des conventions" wurde von den Kantonsregierungen grossmehrheitlich abgelehnt. Mit einer solchen Geschäftsprüfungskommission wäre zumindest zum ersten Mal ein gesamtschweizeri-

<sup>3</sup> Kurt Nuspliger, Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), 2006: Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonalen Sicht. Expertenberichte im Auftrag der Arbeitsgruppe "Europa - Reformen der Kantone". Schulthess, Zürich, S. 48.

<sup>4</sup> Nuspliger (Anm. 3), S. 18 f.

<sup>5</sup> Siehe <http://www.ncsl.org/>

<sup>6</sup> Siehe die Übersicht bei Nuspliger (Anm. 3), S. 50 – 52.

<sup>7</sup> Der Kantonsrat informiert sich über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest.

<sup>8</sup> Nuspliger (Anm. 3), S. 62.



ches interkantonales Parlamentsorgan geschaffen.<sup>9</sup>

An der Zusammenkunft der Präsidien der Kantonsparlamente am 24. September 2004 versuchte der Präsident des Grossen Rates des Kantons Wallis, Patrice Clivaz, eine Diskussion über eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Kantonsparlamente in Gang zu bringen. In der Folge sprach er eine Einladung zu einem Treffen am 20. Oktober in Bellinzona aus, der aber nur sechs Kantone folgen konnten. Die Anwesenden beschlossen, am 21. Januar 2005 in Sion eine weitere Konferenz durchzuführen. P. Clivaz entwarf ein Reglement für die Schaffung einer "Konferenz der kantonalen Parlamente". An dieser Konferenz referierte auch der St. Galler Regierungsrat Peter Schönenberger, der sich für einen stärkeren Einbezug der Kantonsparlamente bei der Umsetzung der NFA aussprach.

Ich selbst hatte mich schon im erwähnten Aufsatz von 1999 mit der Rolle der Kantonsparlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befasst. Als mir dann in meiner Eigenschaft als Präsident des Kantonsrates St. Gallen die Ehre zufiel, die Präsidien der Kantonsparlamente am 23. September 2005 nach St. Gallen einzuladen, ergriff ich die Gelegenheit, den Teilnehmenden ein Modell einer "Parlamentarischen Koordinationskonferenz" zu präsentieren, das ich gemeinsam mit Thomas Koch, dem Präsidenten des Grossen Rates des Kantons Bern, und anderen erarbeitet hatte. Unser Anliegen war es, bei den Zusammenkünften von Vertretern der Kantonsparlamente personelle Kontinuität herzustellen. Wir schlugen eine Delegiertenversammlung mit den Präsidenten der Kantonsparlamente plus ordentlichen, auf vier Jahre gewählten Mitglieder aus den Kantonen vor. Die Konferenz sollte ferner einen "Vorort" und ein ständiges Sekretariat haben. Als unmittelbare Aktion wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, welche die Arbeiten für die konkrete Organisationsstruktur an die Hand nahm, insbesondere die Ausarbeitung der Statuten.

## 2.5 Der neue Vorschlag: Nationale Konferenz der Kantonsparlamente

Obwohl das Echo auf die in St. Gallen präsentierten Vorschläge eher verhalten war, bildete sich eine Arbeitsgruppe, welche sich am 21. April 2006 in Bern zu einer Sitzung traf. Anwesend waren Vertreterinnen und Vertreter aus den Kantonen Bern, Zürich, Fribourg, Basel-Stadt, Schaffhausen, Waadt und St. Gallen. Mit dabei waren auch Canisius Braun, Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen, Thomas Däh-

ler, Leiter des Parlamentsdienstes des Kantons Basel-Stadt, und Martin Graf, Sekretär der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. An dieser Sitzung wurden die Grundzüge der auszuarbeitenden Statuten und das weitere Vorgehen diskutiert.

Der Statutenentwurf hat mittlerweile einen hohen Reifegrad erhalten. Er soll an der nächsten Zusammenkunft der Präsidien der Kantonsparlamente am 15. September 2006 in Schwyz präsentiert werden. Die Grundstruktur der "Konferenz der Kantonsparlamente" ist demnach (Stand Ende Juli 2006) wie folgt:

- Die Konferenz hat die Rechtsform eines Vereins.
- An der Spitze steht ein Präsident oder eine Präsidentin, gewählt auf eine Amtszeit von drei Jahren.
- Die Delegiertenversammlung besteht aus den Präsidenten der Kantonsparlamente und weiteren Mitgliedern aus jedem Kantonsparlament, die für mindestens eine Legislaturperiode von ihren Parlamenten bestimmt werden.
- Den Ausschuss bilden Präsidenten, Vizepräsidenten sowie vier bis sechs weitere Mitglieder. Der Ausschuss ist zuständig für die Bestimmung des Sitzes der Geschäftsstelle und der Aufgaben

Der "Zweckartikel" der Konferenz ist noch nicht endgültig formuliert. Mein Vorschlag wäre folgender:

Die nationale Konferenz bezweckt:

- Die Unterstützung und Koordination der Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit sowie bei der bundes- und europapolitischen Willensbildung;
- die Zusammenarbeit mit interkantonalen Konferenzen der Kantonsregierungen bei der Gestaltung und Evaluation von interkantonalen Verträgen sowie bei der Wahrung der Interessen der Kantone gegenüber Bund und internationalen Organisationen;
- die Vernetzung der Kantonsparlamente und deren Organen.

Damit wird gesagt, dass die Konferenz keine Entscheidungsbefugnisse hat. Sie dient vielmehr als Forum. Die Teilnehmenden funktionieren als Scharnier zu den eigenen Parlamenten, indem sie aus der Sicht und mit Informationen der Konferenz vor zuständigen Kommissionen Stellung nehmen zu Anträgen der eigenen Regierung und Anregungen aus der Kommission und dem Parlament in die Konferenz tragen.

Nach dieser Formulierung geht es sowohl um die Mitwirkung bei den horizontalen wie bei den vertikalen Aussenbeziehungen. Absatz zwei sagt, dass nicht gegen, sondern mit den Kantonsregierungen gearbeitet werden soll. Gerade was die Wahrung der Kompetenzen der Kantone gegenüber Bund und internationalen Organisationen angeht, haben Parlament und Regierung gleiche Interessen. Es geht ferner auch um die Evaluation der Ergebnisse der Zusammenarbeit der Kantone, die im Rahmen des Oberaufsichtsrechts des Parlaments in dessen Zuständigkeit gehört.

Es ist schwer vorauszusagen, ob die Gründung der nationalen Konferenz der Kantonsparlamente wie vorgesehen 2007 gelingt. Dass es aber zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit der Kantonsparlamente kommen muss und kommen wird, steht ausser Frage.

<sup>9</sup> Auf dem gleichen Modell basiert eine interkantonale parlamentarische Kommission, die im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz geschaffen wurde.



# Jährliche Parlamentsbüro-Treffen der Stadt- bzw. Gemeindeparlamente St.Gallen, Gossau, Wil und Herisau

Dr. Manfred Linke, Stadtschreiber St.Gallen

Im Jahr 2006 findet bereits zum siebten Mal das Parlamentsbüro-Treffen der kommunalen Parlamente im Kanton St.Gallen statt. Seit 2005 ist auch das Parlamentsbüro des kommunalen Parlaments Herisau vertreten. Das Treffen dient jeweils der Vertiefung eines Themas, das für die Parlamentsbüros interessant ist, und dem gegenseitigen Kennenlernen sowie einem geselligen Gedankenaustausch über die Stadt- bzw. Gemeinde- und Parteigrenzen hinweg.

Unter der Bezeichnung "St.Gallischer Städtebund" trafen sich auf Initiative des Parlamentspräsidenten 1999 der Stadt Rorschach im Jahr 2000 in St.Gallen die Parlamentsbüros der kommunalen Parlamente im Kanton St.Gallen: St.Gallen, Wil und Rorschach.

Als Ziel wurde damals formuliert: "Die Büros der Parlamente von St.Gallen, Wil und Rorschach treffen sich jährlich mindestens ein Mal zu einer Arbeitssitzung alternierend in einer der beteiligten Städte. Inhaltliches Ziel ist eine intensive Zusammenarbeit in der Lösung zentralörtlicher Probleme. Beispielsweise die Bekämpfung der Kostenexplosion im Sozialbereich, Verkehrsprobleme, die Stärkung der Regionalzentren, Wirtschaftsförderung, positive Stadtentwicklung, sinkende Einwohnerzahlen begleitet vom Verlust finanzstarker Steuerzahler, Stadtmarketing, koordinierte Vernehmlassungen und allgemeiner Erfahrungsaustausch sind konkrete Themen der Zusammenarbeit."

Seit dem Jahr 2001 ist auch das Parlamentsbüro des auf jenes Jahr gegründeten Stadtparlaments Gossau dabei. Umgekehrt wurde das Stadtparlament Rorschach auf Ende 2004 aufgelöst.

Seit 2005 ist auch das Büro des Stadtparlaments Herisau vertreten, womit das Treffen die Kantonsgrenze zwischen St.Gallen und Appenzell-Ausserrhodon überwindet. Die Kantonshauptorte St.Gallen und Herisau grenzen aneinander, so dass Vertreterinnen und Vertreter von Politik und Verwaltung sich durchaus kennen.

Die bisherigen Treffen befassten sich mit den folgenden Themen:

**2000** in St.Gallen: Soziallastenausgleich

**2001** in Rorschach: Regionale Aufgabenerfüllung am Beispiel des öffentlichen Verkehrs

**2002** in Wil: Zentrallasten - Finanzausgleich - Strukturreformen? Der Weg des Kantons Bern; Finanzausgleich im Kanton St.Gallen

**2003** in Gossau: Auswirkungen der Sparmassnahmen auf die Budgets der Städte und Gemeinden; Einflussmöglichkeiten des Parlaments im Voranschlagsprozess

**2004** in St.Gallen: Jugendparlament Stadt Luzern; Migranten- und Migrantinnenparlament Aargau; Ausländerdachverband St.Gallen statt Ausländerparlament

**2005** in Wil: Zusammenarbeit oder Fusion; Praxisbeispiel Zweckverband Sicherheitsverbund Region Wil

Für **2006** in Gossau ist in Vorbereitung: Stadtentwicklung.

An den Treffen begrüsst jeweils die Parlamentspräsidentin bzw. der Parlamentspräsident der gastgebenden Stadt, und es schliesst sich ein Fachreferat mit anschliessender Diskussion an. Die gastgebende Stadt lädt danach zum Apéro ein, und der zweite, mindestens so wichtige Teil des Anlasses ist einem geselligen Gedankenaustausch bei einem Nachtessen mit gemischter Sitzordnung von Parlamentsbüros und Parteizugehörigkeiten gewidmet. Die Schreiber der beteiligten Städte, die alle in Personalunion auch Parlamentssekretäre sind, sind überein gekommen, dass sich die Städte mit diesem Essen nicht gegenseitig übertrumpfen, sondern dass ein schönes, aber nicht übertriebenes Menu serviert wird, das nicht von der gastgebenden Stadt finanziert wird, sondern dessen Kosten jährlich nach der Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf die vier Städte bzw. Gemeinden aufgeteilt werden.

Die Kontinuität dieses Parlamentsbüro-Treffens wird von den Schreibern sichergestellt, da sich die Zusammensetzung der Parlamentsbüros im Zeitablauf doch relativ rasch ändert. In der Praxis funktioniert dies sehr gut, da die Schreiber kameradschaftlich verbunden sind und sich im Alltag gegenseitig mit Auskünften und Informationen unterstützen.

Wenn man die vergangenen Treffen seit dem Jahr 2000 mit der ursprünglichen Zielsetzung vergleicht, ist es zwar nicht zu einer "intensiven Zusammenarbeit" gekom-

men. Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die jährlichen Treffen. Die Zusammenarbeit unter den Schreibern findet aber ohnehin statt, wenn Fragen zum Parlamentsalltag auftauchen, und ab und zu besuchen Parlamentspräsidentinnen oder -präsidenten auch eine Sitzung eines dieser befreundeten Parlamente, um sich vom Sitzungsablauf in einer nahe gelegenen Stadt inspirieren zu lassen.

Die Liste der behandelten Themen zeigt jedoch, dass eine ganze Reihe von Fragestellungen miteinander diskutiert wurde, die in allen Parlamenten immer wieder mal in der Form von Sachvorlagen oder parlamentarischen Vorstössen auf die Traktandenlisten gelangen.

Während es nach dem ersten Treffen im Jahr 2000 zu einer Eingabe an das zuständige kantonale Departement des Kantons St.Gallen betreffend (fehlenden) Soziallastenausgleich kam, kam es zu keinen - in der Zielsetzung genannten - koordinierten Vernehmlassungen.

Der Gedankenaustausch unter den Mitgliedern der Parlamentsbüros führt jedoch dazu, dass die Rolle des Parlaments, des Parlamentsbüros und einzelner Parlamentsmitglieder reflektiert wird und dass Gedankenanstösse aus der Praxis der anderen Parlamente in die eigene parlamentarische Arbeit Eingang finden.

Die Tatsache, dass sich die Mitglieder der Parlamentsbüros Jahr für Jahr nach Möglichkeit Zeit nehmen für diesen gemeinsamen Abend, zeigt das Bedürfnis und den Wert dieser Treffen. Sie weiten den parlamentarischen Horizont über die eigenen Gemeindegrenzen hinweg aus.



# Collaborations intercommunales dans le district de Vevey (VD) et participation des législatifs

Olivier Rapin, Conseiller communal à Montreux (1997-2006) et à Veytaux (2006-2011)

Pionnier, dans le Canton de Vaud, des collaborations intercommunales, le district de Vevey compte 10 communes: Blonay, Char-donne, Corseaux, Corsier, Jongny, Montreux, Saint-Légier-la-Chiésaz, la Tour-de-Peilz, Vevey et Veytaux. De nombreux domaines d'activité font l'objet de collaborations intercommunales. La présente contribution vise à présenter les collaborations intercommunales dans le district de Vevey, à indiquer dans quelle mesure les législatifs communaux y sont associés, puis à présenter l'action des législatifs, au travers d'une association indépendante.

## I. Collaborations intercommunales

Dès 1988, un Secrétariat des affaires intercommunales a été créé afin de formaliser les collaborations déjà nombreuses dans le district de Vevey; la Conférence des syndicats (organe sans compétence décisionnelle, existant depuis 1975) réunissait déjà les représentants des exécutifs de manière régulière depuis plus d'une décennie. En 1995, le Service des affaires intercommunales a été créé, qui compte aujourd'hui 4 ETP (équivalents temps plein), dans cette région d'environ 70'000 habitants; il est formellement rattaché à l'administration du chef-lieu, Vevey, mais chaque commune du district participe à son financement, à raison de Fr. 7.20 par habitant et par année. Son site internet est <http://www.sai-riviera.ch/>.

Les missions de ce service sont d'accompagner les très nombreuses collaborations mises sur pied par les exécutifs et ratifiées par les législatifs, dans les domaines suivants:

- coordination générale (via la conférence des syndicats);
- police;
- service du feu;
- prévention des toxicomanies;
- équipements publics (fonds intercommunal);
- aménagement du territoire régional (cela a donné lieu à un plan directeur régional, qui s'insère entre le plan directeur cantonal et les plans directeurs communaux);
- organisation hospitalière régionale (on rappellera ici que le district de Vevey a un hôpital multi-sites et que, à terme, il est prévu par le Canton de construire, entre Montreux et Aigle, un hôpital pour l'Est Vaudois et le Bas-Valais);

- fonds culturel Riviera;
- soutien aux sociétés sportives s'occupant de jeunes;
- utilisation des installations sportives (avec deux communes hors du district);
- renouvellement du matériel de sauvetage (sur le lac);
- fonds pour l'équipement touristique;

A ces entités pour lesquelles le Service des affaires intercommunales œuvre directement, on ajoutera une série d'autres organes qui agissent au niveau de la région, sans intervention directe dudit service:

- protection civile;
- conservatoire de musique (classique et jazz);
- promotion économique;
- office du tourisme (sur une région allant de Villeneuve à Lutry et incluant donc le Lavaux);
- gestion des eaux;
- abattoirs;
- compostage des déchets (avec des communes du Chablais vaudois et valaisan);
- traitement des ordures (avec des communes du Chablais vaudois et valaisan);
- société électrique régionale;
- alimentation en gaz;
- transports régionaux (principalement ferroviaires).

Si toutes ces collaborations sont assurées d'abord par les représentants des exécutifs, il est clair que ces derniers doivent aussi rendre des comptes aux législatifs: soit par l'intermédiaire des budgets et comptes annuels, soit à la suite d'interventions directes dans les législatifs communaux sur des objets relevant des tâches intercommunales. Toutefois, pour un certain nombre d'objets, il a aussi été prévu que les législatifs communaux soient directement associés aux activités des organes intercommunaux.

## II. Participation des législatifs

Les législatifs communaux sont directement associés de la manière suivante:

- à terme, il est prévu que la «convention sécurité» (police, protection civile et service du feu) soit pilotée par une structure comprenant non seulement un comité directeur composé de spécialistes et de membres des exécutifs, mais aussi d'un conseil intercommunal et d'une commission de gestion;

- le fonds pour l'équipement est géré par les 10 syndicats (via un conseil administratif), mais contrôlé par une commission de gestion, au sein de laquelle chaque législatif délègue deux de ses membres;
- La Commission intercommunale de gestion du fonds culturel régional, composée de délégués choisis parmi les membres de chacun des 10 conseils communaux du district (deux pour les trois grandes communes, un pour les autres) est chargée d'examiner le budget et les comptes du fonds, et de rapporter devant les conseils communaux (la région alloue Fr. 48.— par année et par habitant à un «pot commun»; la plupart de ces montants sont reversés à 11 institutions bénéficiaires, le cercle des bénéficiaires étant redéfini au début de chaque législature);
- Le service regroupant les eaux et les abattoirs fait aussi l'objet d'un contrôle des législatifs, via un organe délibérant, le conseil intercommunal composé de 42 délégués; il contrôle les activités de l'organe exécutif, le comité de direction formée de 7 municipaux en fonction. Des commissions permanentes (gestion, finances et commission de recours) ont aussi été constituées pour permettre le fonctionnement de cet important service. Il faut signaler ici que l'activité des membres du législatif a été importante ces dernières années, notamment parce que la construction d'un nouvel abattoir a engendré d'importants surcoûts (budgeté à 9 millions de francs, le projet coûte, au final, environ 17 millions) et les membres des conseils intercommunaux ont dû investiguer pour déterminer les causes de l'augmentation spectaculaire et imprévue.

On constate que, si le nombre des collaborations intercommunales est important, les collaborations auxquelles sont directement associés les législatifs sont nettement moins nombreuses. Il est certes compréhensible que les municipalités soient les premières «au front» dans ces domaines, il serait peut-être temps de mieux associer les législatifs à ces processus.



### III. Conférence des Conseillers communaux

Dans le prolongement de ces collaborations, un groupe de Conseillers communaux a créé en 2005 la «Conférence des Conseillers communaux de la Riviera», afin de permettre aux membres des législatifs d'être mieux associés aux collaborations intercommunales ([www.conseil-riviera.ch](http://www.conseil-riviera.ch)). Pour l'heure, ce groupe, qui est ouvert aussi bien aux membres des législatifs (actifs ou "retraités") qu'aux anciens membres des exécutifs, a décidé d'œuvrer sur trois dossiers importants:

- les institutions (comment mieux associer les Conseillers communaux aux processus décisionnels en matière de régionalisation?);
- Le second groupe, appelé "Développement régional", étudie le développement de la Riviera sur les plans démographique et socio-économique, avec ses conséquences sur les infrastructures et leur planification;
- Un troisième groupe avait été prévu pour étudier le projet "Police Riviera". Mais le dépôt d'un préavis intercommunal en vue de la création d'une association de communes pour gérer l'entité "Police Riviera" a conduit l'association à ne pas entrer en concurrence avec les Commissions communales. On rappellera ici que l'organisation de la police (compétences cantonales, intercommunales ou communales?) fait l'objet d'un large débat dans le Canton de Vaud et que, pour l'heure, la question n'a pas encore été tranchée par les autorités cantonales. Ce qui conduit ce groupe de travail à poursuivre ses réflexions ...

On voit par là que, si la nécessité des collaborations intercommunales est admise par tous, il est tout de même nécessaire que les membres des législatifs – qui sont confrontés de manière moins directe et moins quotidienne que les membres des exécutifs à ces problématiques – soient eux aussi directement associés à de telles collaborations. Parallèlement à un service professionnel des affaires intercommunales, il a été jugé nécessaire de créer cette association des membres des législatifs, qui fonctionne sur la base du volontariat de ses membres et qui devrait contribuer à sensibiliser les membres des deux pouvoirs aux avantages d'une participation accrue des législatifs.



# Kanton Bern: Neuerungen in Kraft / weitere Diskussionen zum Parlamentsrecht

## 1. Neue Zusammensetzung

Die Stimmberechtigten des Kantons Bern haben am 9. April 2006 die Mitglieder des Grossen Rates für die vierjährige Amtsdauer vom 1. Juni 2006 bis zum 31. Mai 2010 gewählt. Erstmals wurden 160 Ratsmitglieder (bisher 200) in acht Wahlkreisen (bisher in 9 Wahlkreisverbänden und 5 selbstständigen Wahlkreisen) gewählt.

Die Stimmberechtigten des Berner Jura haben am 9. April 2006 erstmals die 24 Mitglieder des Bernjurassischen Rates in den Wahlkreisen Courtelary, Moutier und La Neuveville gewählt.

## 2. Neue Entschädigungsordnung

Mehrere Änderungen des bernischen Parlamentsrechts sind auf den 1. Juni 2006 in Kraft getreten. Unter anderem sind die Entschädigungen des Grossen Rates verbessert worden. Die Entschädigungsordnung sieht nach dieser Teilrevision wie folgt aus:

### Entschädigungen der Mitglieder des Grossen Rates (gültig ab 1. Juni 2006)

<b>Gruppe "GR-Mitglieder - Jahrespauschale"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr für GR-Mitglieder (160 Mitglieder)	<b>Ansätze</b> 2'000.00
<b>Gruppe "GR-Mitglieder ohne Fraktionszugehörigkeit - Jahrespauschale"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr für GR-Mitglieder ohne Fraktionszugehörigkeit	<b>Ansätze</b> 3'400.00
<b>Gruppe "Mitglieder – Sitzungsgelder" (gilt auch für Abordnungen)</b> 1. Sitzung - Einfache Sitzung = 170.00 2. Sitzung - Doppelsitzungen = (170.00) + 100.00 3. Sitzung - Dreifachsitzungen = (170.00 + 100.00) + 100.00 4. Sitzung	<b>Ansätze</b> 170.00 270.00 370.00 0.00
<b>Gruppe "Ratspräsident/Ratspräsidentin"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 10'000.00
<b>Gruppe "1. Vizepräsident/Vizepräsidentin"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 2'000.00
<b>Gruppe "2. Vizepräsident/Vizepräsidentin"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 1'000.00
<b>Gruppe "2. Vizepräsidium, GR-Büro (u.a. Stimmenzähler) + Fraktionspräsidium"</b> Pro Sitzung	<b>Ansätze</b> 20.00
<b>Gruppe "Präsidium Ständige Kommission"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 5'000.00
<b>Gruppe "Mitglieder Steuerungskommission"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 5'000.00
<b>Gruppe "Mitglieder Obergerichtskommission"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 4'500.00
<b>Gruppe "Mitglieder Justizkommission"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 3'000.00
<b>Gruppe "Präsidium Fraktionen"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 3'000.00
<b>Gruppe "Mitglieder GR-Büro"</b> Pauschalentschädigung pro Jahr	<b>Ansätze</b> 1'500.00
<b>Gruppe "Sitzungsleitung" (gilt für Präsidium GR, Kommissionen, Deputation, 1. Vizepräsidium, Leitung Kommissionsausschüsse und Stellvertretungen bei tatsächlicher Leitung)</b> Doppeltes Sitzungsgeld - 1. Sitzung - Einfache Sitzung = 340.00 (2x170.00) Doppeltes Sitzungsgeld - 2. Sitzung - Doppelsitzungen = 340.00 + 200.00 (2x100.00) Doppeltes Sitzungsgeld - 3. Sitzung - Dreifachsitzungen = 340.00 + 200.00 + 200.00	<b>Ansätze</b> 340.00 540.00 740.00
<b>Gruppe "Mitglieder Ständige Kommissionen - Sonderabklärungen"</b> Pro Geschäft	<b>Ansätze</b> 120.00
<b>Gruppe "Reise- und Übernachtungentschädigungen"</b> Pro Ratsmitglied	<b>Ansatz</b> p/km 0.60



### **3. Diskussionen über eine Straffung des Ratsbetriebs**

Der Grosse Rat führte in der Märzsession 2006 aufgrund einer Motion von drei Ratsmitgliedern eine Grundsatzdiskussion über zusätzliche Massnahmen zur Straffung des Ratsbetriebs. Die Motion enthielt zahlreiche Straffungsmassnahmen. Die meisten Massnahmen wurden nach der Diskussion zurückgezogen oder vom Parlament abgelehnt. Einzig die Einführung einer Redezeitbegrenzung von 10 Minuten für die Sprecher der Kommission und die Mitglieder des Regierungsrates (vgl. Ziffer 3d der Motion 225/2005 Blank, Aarberg (SVP) / Hess, Stettlen (SVP) / Pauli, Schliern (SVP) – Straffung des Grossratsbetriebs) stiess auf Interesse. Dieser Punkt wurde vom Grosse Rat am 20. März 2006 mit 106 zu 70 Stimmen bei 4 Enthaltungen in der Form des Postulates überwiesen. Das Büro wird diesen Auftrag im Rahmen der nächsten Teilrevision des Parlamentsrechts erledigen.

### **4. Mehr Transparenz**

Der Grosse Rat führt die Abstimmungen seit mehreren Jahren mit einem elektronischen Abstimmungssystem durch. Die individuelle Stimmabgabe der Ratsmitglieder wird heute bei Schlussabstimmungen über Ratsgeschäfte, die obligatorisch oder fakultativ dem Referendum unterstellt sind, und bei einem sogenannten Namensaufruf veröffentlicht. In den übrigen Fällen wird einzig das Total der Ja-Stimmen, Nein-Stimmen und Enthaltungen publiziert. In der Märzsession 2006 hat das Parlament eine Motion gutgeheissen, die verlangt, dass alle Abstimmungen zu 100 Prozent unter Namensaufruf erfolgen (vgl. Motion 357/2005 FDP (Michel, Lyss) – Mehr Transparenz für den Stimmbürger und die Öffentlichkeit). Die Motion wurde vom Grosse Rat am 20. März 2006 mit 105 zu 57 Stimmen bei 6 Enthaltungen überwiesen.

Christian Wissmann  
Ratssekretär Grosse Rat Bern  
E-mail: christian.wissmann@sta.be.ch



# Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt: Totalrevision der Geschäftsordnung als Folge der neuen Verfassung

## 1. Totalrevision der Kantonsverfassung

Im April 1999 hat der Souverän des Kantons Basel-Stadt entschieden, die Kantonsverfassung aus dem Jahr 1889 einer Totalrevision zu unterziehen. Bereits im Oktober des gleichen Jahres wurde ein Verfassungsrat mit 60 Mitgliedern gewählt, der nach fünfjähriger Arbeit einen Verfassungsentwurf vorlegte.

Die neue Kantonsverfassung (KV) wurde am 30. Oktober 2005 von den Stimmberechtigten mit 76.5 % Ja-Stimmen angenommen und trat am Heinrichstag (an welchem der Stand Basel im Jahre 1501 der Schweizerischen Eidgenossenschaft beitrug), 13. Juli 2006, in Kraft. Die Bestimmungen, welche die Verkleinerung des Parlamentes von 130 auf 100 Mitglieder und die Einführung eines auf vier Jahre vom Volk gewählten Regierungspräsidiums betreffen, werden allerdings erst auf dem Beginn der nächsten Legislaturperiode am 1. Februar 2009 in Kraft treten.

## 2. Gesetzgeberischer Revisionsbedarf

Die neue Kantonsverfassung erfordert in vielen Bereichen Gesetzesanpassungen. So wurde ein umfangreicher Grundrechtskatalog formuliert, der über die in der Bundesverfassung und in internationalen Verträgen gewährleisteten Rechte hinaus auch ein neues Grundrecht auf Tagesbetreuung schafft und das Instrument der Petition stärkt. Wichtige Änderungen betreffen die politischen Rechte. Der bedeutsamste dieser Reformpunkte ist wohl die Wahl eines Regierungspräsidiums mit vierjähriger Amtszeit durch Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Zudem wurde die Unterschriftenzahl für Volksinitiativen von 4000 auf 3000 gesenkt und eine Sammelfrist von 18 Monate eingeführt. Ebenso wurden durch die neue Kantonsverfassung die Zuständigkeit zur Behandlung von Stimmrechtsbeschwerden erstinstanzlich vom Parlament zum Regierungsrat verschoben, der Einbezug der Stadtquartiere in die staatliche Willensbildung eingeführt, das Öffentlichkeitsprinzip statuiert und die Unvereinbarkeitsregeln für Angehörige der drei Staatsgewalten verschärft.

## 3. Spezialkommission zur Umsetzung der neuen Verfassung

Der Regierungsrat hat Gesetzesvorlagen zur Vornahme der notwendigen Rechtsanpassungen in Aussicht gestellt. Die den Grossen Rat und sein Instrumentarium selber betreffenden Neuerungen in der Verfassung, also die Neugestaltung seines eigenen Organisationsrechts, wollte das Parlament aber selber an die Hand nehmen. Der Grosse Rat hat deshalb im Dezember 2005 sein Büro beauftragt, eine neunköpfige Spezialkommission einzusetzen mit dem Auftrag, "die Umsetzung der den Grossen Rat betreffenden Verfassungsbestimmungen in gesetzgeberischer Hinsicht vorzubereiten und dem Grossen Rat rechtzeitig vor Inkrafttreten der neuen Verfassung Änderungen der Organisationsnormen des Grossen Rates zu beantragen", wobei die Zuweisung weiterer Aufgaben ausdrücklich vorbehalten blieb.

## 4. Geschäftsordnung und Ausführungsbestimmungen

Die eingesetzte Spezialkommission hat umgehend eine Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates sowie der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen an die Hand genommen. Die Geschäftsordnung (GO) enthält als referendumsfähiges Parlamentsgesetz alle Bestimmungen über die Aufgaben, die Arbeitsweise und die Struktur des Grossen Rates, welche auch andere Staatsgewalten und Dritte binden. Damit ist die Geschäftsordnung eine Art "Hausgesetz" des Parlaments und prägt die parlamentarische Arbeit und Kultur zu einem wesentlichen Teil mit. Die Ausführungsbestimmungen (AB) sind dagegen eine vom Grossen Rat in abschliessender Kompetenz erlassene Verordnung, die lediglich noch diejenigen Normen enthält und präzisiert, welche allein den Grossen Rat binden und über die er sich - ausnahmsweise - mit einem Zweidrittelquorum auch hinwegsetzen kann (§ 86 Abs. 2 GO).

Die vorhergehende Geschäftsordnung datierte aus dem Jahr 1988. Sie ging in ihren ältesten Teilen auf Vorgängerordnungen aus dem 19. Jahrhundert zurück und hatte im Lauf der Zeit zahlreiche Änderungen erfahren. So wurden in den vergangenen 18 Jahren neue parlamentarische Instrumente geschaffen, ständige Sach-

kommissionen eingeführt und ein regierungsunabhängiger Parlamentsdienst eingerichtet. Als Folge davon war die Struktur der Geschäftsordnung unübersichtlich geworden und eine Neugliederung des parlamentarischen "Kochbuchs" drängte sich auf.

Wesentliche Elemente des parlamentsseitigen Revisionsbedarfs waren neben der bereits erwähnten Verkleinerung des Grossen Rates die Mitwirkung bei der Ausgestaltung von Staatsverträgen und die Rolle des Parlamentes bei der kantonalen Anerkennung von privatrechtlichen Kirchen und Religionsgemeinschaften. Als Konsequenz der Verkleinerung des Grossen Rates folgte ausserdem die Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung der speziellen Abstimmungsquoten, der Mindestgrösse der Fraktionen und der Grösse der verschiedenen grossräumlichen Kommissionen.

## 5. Inhaltliche Schwerpunkte der Totalrevision

Neben der formalen und sprachlichen Überarbeitung und der neuen Gliederung schlug die Kommission in einzelnen Punkten auch materielle Änderungen vor, die nicht durch die neue Kantonsverfassung geboten waren. Das Plenum hat später den Katalog dieser Änderungen noch erweitert. Die wichtigsten materiellen Änderungsvorschläge betrafen die Mitwirkungsrechte bei Staatsverträgen, die Einführung von Kommissionsvorstössen, die Schriftliche Anfrage und die Zwischenfrage, die Verhandlungssprache im Plenum und nicht zuletzt die Anpassung der Kommissionsgrössen.

### 5.1 Staatsverträge: Mitwirkungsrecht des Grossen Rates

Die neue Verfassung räumt dem Grossen Rat das Recht ein, bei der Ausarbeitung von Staatsverträgen "den Regierungsrat durch seine Kommissionen zu begleiten und zu beraten" (§ 82 Abs. 2 KV). Die parlamentarische Mitwirkung sollte aber nicht zu einer unnötigen Verzögerung der Arbeit an Staatsverträgen führen. Um ein rasches und effizientes Verfahren sicherzustellen, wurde deshalb in der Geschäftsordnung lediglich die Zuständigkeit des Ratsbüros festgehalten, dem Rat Antrag zu stellen, welche Kommission die parlamentarische Mitwirkung ausüben soll oder dass darauf zu verzichten sei (§ 38 Abs. 2 GO).



### **5.2 Öffnung der parlamentarischen Instrumente zugunsten der ständigen Kommissionen**

Die Berechtigung zur Einreichung parlamentarischer Vorstösse war bisher grundsätzlich auf die Mitglieder des Grossen Rates beschränkt. Neu sind auch die ständigen Kommissionen berechtigt, Vorstösse einzureichen (§ 42 Abs. 1; § 44; § 46 Abs. 1; § 49 Abs. 1; § 50 Abs. 1; § 52; § 53 Abs. 1; § 54 und § 55 GO). Damit erhalten die Kommissionen möglicherweise eine prominentere Rolle als politische Akteure im parlamentarischen Alltag. Den Antrag der Kommission, auch das Ratsbüro zur Einreichung von Vorstössen zu legitimieren, lehnte das Plenum demgegenüber ab.

### **5.3 Kleine Anfrage: Aufwertung und Umbenennung in Schriftliche Anfrage**

Das bisherige, wenig genutzte Instrument der Kleinen Anfrage wurde in ein rein schriftliches, gestrafftes Verfahren umgewandelt und deshalb neu auch in "Schriftliche Anfrage" umbenannt (§ 57 GO). Für die Beantwortung der Schriftlichen Anfrage durch den Regierungsrat gilt neu eine verkürzte Frist von drei Monaten (bisher zwölf Monate). Absicht dieser Aufwertung ist, das in Basel-Stadt viel beanspruchte Instrument der Interpellation (§ 56 GO) zu entlasten.

### **5.4 Kommissionsgrössen**

In der Kommission wurde eingehend und kontrovers darüber diskutiert, inwiefern sich die Reduktion des Grossen Rates von 130 auf 100 Mitglieder auf die Grösse der ständigen Kommissionen auszuwirken habe. Für eine Verkleinerung der Kommission sprach die Überlegung, dass dadurch die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitglieder des Grossen Rates reduziert werden kann, weil insgesamt weniger Kommissionssitze zu besetzen sind. Als Gegenargument wurde die politische und u.U. auch fachliche Abstützung ins Feld geführt, die bei grösseren Kommissionen besser gewährleistet ist. Die Kommission hat nach Auswertung einer Umfrage bei den Fraktionen dem Grossen Rat beantragt, die Sachkommissionen von bisher 15 auf elf Mitglieder zu reduzieren, dagegen die Oberaufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission mit bisher je elf Mitgliedern) und die verschiedenen Neuner-Kommissionen mit besonderen Aufgaben nicht zu verkleinern. Der Rat ist diesen Anträgen gefolgt.

Die Mindestgrösse für das Bilden einer Fraktion wurde bei fünf Mitgliedern belassen und nicht proportional zur Verkleinerung des Rats auf vier reduziert. Ausschlaggebend dafür waren die praktischen Bedenken, dass es kleineren Fraktionen kaum möglich sein würde, die anfallenden

Geschäfte sinnvoll zu verteilen und politisch vorzubereiten.

### **5.5 Verhandlungssprache**

Sowohl in der Kommission, als auch im Plenum einiges zu reden gab die Frage der Verhandlungssprache (§ 10 AB). Heute sind Schriftdeutsch und Mundart zulässig (Verhandlungssprache "Deutsch"); früher wurden die Debatten ausschliesslich auf Schriftdeutsch gehalten. Die Kommission hatte sich für eine Rückkehr zu Schriftdeutsch als Verhandlungssprache entschieden, der Rat zeigte sich nach markanten Mundartvoten aber offener für den Dialekt und blieb bei "Deutsch". Selbstverständlich werden auch Mundartvoten in der Regel im Protokoll in Schriftdeutsch wiedergegeben (natürlich mit Ausnahme der gelegentlichen lyrischen Wortmeldungen).

### **5.6 Zwischenfrage**

Erst im Plenum eingebracht und vom Rat angenommen wurde die Beantwortung von Zwischenfragen als Element der Verhandlungsführung (§ 29 AB). Demnach kann einer im Rat votierenden Person eine Frage gestellt werden, wenn die zu befragende Person damit einverstanden ist. Die Beantwortung der Frage hat sofort und knapp zu erfolgen.

### **5.7 Inkrafttreten**

Nachdem der Verfassungsrat im Gedenken an den "Stadt-Heiligen" Kaiser Heinrich II., Stifter des Basler Münsters, und den Beitritt des Standes Basel zur Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahre 1501 den Heinrichstag (13. Juli) als Datum zur Inkraftsetzung der Verfassung festgelegt hatte, wurde im Ratsplenum beschlossen, die Geschäftsordnung des Grossen Rates und deren Ausführungsbestimmungen auf den 9. September 2006 (Kunigundentag) wirksam werden zu lassen. Kunigunde war die Gattin von Heinrich und gilt ebenfalls als "Stadt-Heilige". Ob das Datum der Inkraftsetzung der Geschäftsordnung des Grossen Rates ein adäquates Andenken an die Hl. Kundigunde darstellt, darf an dieser Stelle offen bleiben.

## **6. Fazit**

Die wegen dem nahen Inkraftsetzungstermin der Verfassung in wenigen Wochen erarbeitete Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und der Ausführungsbestimmungen bringt keine umwälzende Parlamentsreform. Die unbestrittene Notwendigkeit, die Organisationsnormen des Parlamentes der neuen Verfassung anzupassen, bot aber die Gelegenheit, verschiedene Verbesserungen des Geschäfts-

und Verhandlungsablaufs vorzunehmen, welche letztlich zu einer Stärkung des Parlamentes führen mögen.

Weiterführende Dokumentationen

Zur neuen Verfassung:

[www.grosserrat.bs.ch/neue\\_verfassung](http://www.grosserrat.bs.ch/neue_verfassung)

Zur neuen Geschäftsordnung:

[www.grosserrat.bs.ch/grosser\\_rat/rechtsgrundlagen](http://www.grosserrat.bs.ch/grosser_rat/rechtsgrundlagen)

Dr. Lukas Engelberger

Präsident der vorberatenden Kommission

E-Mail: [kontakt@lukasengelberger.ch](mailto:kontakt@lukasengelberger.ch)



# Kantonsrat St.Gallen: Ratsinformationssystem

Unter <https://www.ratsinfo.sg.ch> veröffentlicht der Kantonsrat St.Gallen seine Geschäfte seit Ende Mai im Internet. Mit dem Ratsinformationssystem erreicht der Kanton St.Gallen eine neue Dimension in Sachen Information und Transparenz. Die Öffentlichkeit erhält einfach und schnell Einblick in staatliches Handeln.

## 1. Rahmenbedingungen

Mit dem Ratsinformationssystem werden die Geschäfte von Kantonsrat und Regierung elektronisch unterstützt abgewickelt und – soweit von öffentlichem Interesse – im Internet publiziert. Kernstück des Ratsinformationssystems ist eine gemeinsame Geschäftsverwaltung für Kantonsrat und Regierung. Die Lösung mit einer einzigen Plattform, die der Kanton St.Gallen gewählt hat, ist bisher in der Schweiz einzigartig. Die st.gallischen Voraussetzungen für einen durchgängigen Geschäftsfluss zwischen Parlament und Regierung sind optimal, weil die Staatskanzlei gleichzeitig im Dienst von beiden steht. Dies erhöht aber die Anforderungen: Legislative und Exekutive müssen zwingend autonom bleiben, wollen jedoch gegenseitig die Vorleistungen nutzen. Das Ratsinformationssystem ist so gestaltet, dass es diesen Ansprüchen gerecht wird und auch für weitere Zwecke eingesetzt werden kann. Das Ratsinformationssystem erhöht Transparenz und Verfügbarkeit von Informationen – rund um die Kantonsratsgeschäfte, sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Ratsmitglieder. Letzteren eröffnen sich, insbesondere für die Kommissionsarbeit, neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit untereinander und mit den Parlamentsdiensten. Zudem werden die Ratsmitglieder bei der Aktenhaltung entlastet. Die Staatsverwaltung erhält eine einheitliche Geschäftskontrolle für die Beschlüsse von Kantonsrat und Regierung. Sie wird von Registratur- und Routinearbeiten entlastet und kann damit ihre Dienstleistungen zu Gunsten des Kantonsrates und der Öffentlichkeit effektiver erbringen.

## 2. Allgemeine Funktionen für die Öffentlichkeit

Der Internet-Auftritt des Ratsinformationssystems erlaubt den Zugriff auf die Beratungsunterlagen des Kantonsrates – geordnet nach Art, Schlagwort, Thema oder Klassifikationsnummer. Zentrales Objekt des Ratsinformationssystems ist das Geschäft. Es wird erschlossen mit bestimmten Metadaten; ihm zugeordnet sind Dokumente, Referenzen auf weitere Geschäfte sowie

Informationen zu beteiligten Personen und Personengruppen. Je nach Art des Geschäfts wird zusätzlich der Geschäftsablauf grafisch dargestellt. Die Orientierung über die laufenden Geschäfte erfolgt mittels Newsletter: Wer sich auf einen oder mehrere Themenbereiche abonniert, wird regelmässig per E-Mail benachrichtigt, wenn sich an Geschäften zu den ausgewählten Themen etwas geändert hat, beispielsweise neue Dokumente hinzugefügt wurden oder das Geschäft in einen nächsten Verfahrensschritt übergegangen ist. Zu jeder Session stehen im Ratsinformationssystem auch die wichtigsten Sitzungsdokumente zur Verfügung. Ab der Junisession 2006 sind zudem die Abstimmungsergebnisse zu den behandelten Geschäften und das Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder dargestellt – deren Erfassung beansprucht allerdings einige Tage. Schliesslich stehen jeweils am Folgetag die Wortmeldungen als Audio-Dateien zur Verfügung, später auch in schriftlicher Form. Das integrale gedruckte Kantonsratsprotokoll entfällt; gedruckte Auszüge des Protokolls werden nur noch auf Verlangen gestellt.

## 3. Besondere Funktionen für das Parlament

Im (passwort-) geschützten Bereich werden den Mitgliedern des Kantonsrates zudem Informationen zur Verfügung gestellt, die nicht öffentlich zugänglich und teilweise vertraulich sind (z.B. Protokolle der Sitzungen der vorberatenden Kommissionen). Zu diesem so genannten Extranet-Bereich haben nur die Ratsmitglieder und die Parlamentsdienste Zugang. Abhängig von der persönlichen Zugehörigkeit werden die entsprechenden vorberatenden und/oder ständigen Kommissionen (Mitglieder, Geschäfte, Sitzungen) angezeigt. Damit wird u.a. das Kommissionsgeheimnis gewährleistet.

Unter den Hilfsmitteln im geschützten Bereich können die Mitglieder des Kantonsrates über ein Formular der Staatskanzlei einen parlamentarischen Vorstoss übermitteln. Die zwischen den Sessionen provisorisch eingereichten und an der nächsten Session zur Mitunterzeichnung vorliegenden Vorstösse werden ebenfalls im Extranet aufgeschaltet. Damit können sich die Ratsmitglieder informieren, ob zu

einem bestimmten Thema bereits ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht wurde.

## 4. Zum Projekt

In der Maisession 2000 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.00.07 "Elektronische Dokumentation und Kommunikation" gut. Im Bericht vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 ging das Präsidium auf die Informatik im Kantonsrat ein und skizzierte sein Konzept über das Ratsinformationssystem. Nachdem der Kantonsrat die nötigen Kredite gesprochen hatte, ging die Staatskanzlei im Frühjahr 2003 in Zusammenarbeit mit einem externen Beratungsunternehmen das Vorprojekt an. Dieses diente der Beurteilung der Ausgangslage, der Definition von Problembereichen und dem Aufzeigen von Optimierungspotenzial in der Aufgabenerfüllung der Staatskanzlei für Kantonsrat und Regierung. Im Einzelnen waren Wirkungsebenen und -ziele, applikatorische und technische Varianten (Marktanalyse) sowie Anforderungen an Betrieb und Unterhalt zu klären. Workshops und Interviews mit Vertretungen der verschiedenen Benutzergruppen wurden durchgeführt. Zudem wurde im Rahmen des Vorprojekts ein Redesign für vier beispielhafte Kernprozesse von Kantonsrat und Regierung durchgeführt. Schliesslich wurde die finanzielle und technische Machbarkeit mit drei Richtofferten und einer Kostenschätzung für eine Branchenlösung verifiziert. Weitere wichtige administrative und organisatorische Vorarbeiten leistete die Staatskanzlei im Rahmen der ISO-Zertifizierung im Jahr 2004.

Im Frühjahr 2004 erarbeitete die Staatskanzlei unter Mitwirkung des Dienstes für Informatikplanung und der parlamentarischen Begleitgruppe ein detailliertes Pflichtenheft und schrieb das Ratsinformationssystem im kantonalen Amtsblatt öffentlich aus.<sup>1</sup> Die Verwendung der strategischen Produkte der Staatsverwaltung für den Internet-Auftritt (Content Management System von Day Communiqué 3.5.x), für das Workflow-Management (Staffware Suite) und für das Dokumenten-Management (FileNet) wurde im Pflichtenheft so offen formuliert, dass Anbieterinnen und Anbieter von bereits bestehenden, in anderen Kantonen eingesetzten Fachanwendungen aus dem gleichen Aufgabengebiet ebenfalls Angebote unterbreiten konnten. Die Regierung beschloss am 28. September

<sup>1</sup> ABL 2004, 1598 f.



2004, den Generalunternehmer-Auftrag für die Realisierung des Ratsinformationssystems der APUS4 AG, Glattbrugg (heute BTC [Schweiz] AG, Zürich), zu vergeben. Der Kantonsrat wurde seit dem Vorprojekt mit einer parlamentarischen Begleitgruppe – zusammengesetzt aus je einem Vertreter aller im Kantonsrat vertretenen Fraktionen – einbezogen.

## 5. Weitere Informationen

Weitere Informationen zum Projekt – insbesondere zu seinem Bezug zur E-Government-Strategie des Kantons St.Gallen und zu den damit verbundenen Anpassungen des Kantonsratsreglementes – sind zu finden in der Vorlage 27.05.01 «Ratsinformationssystem» (Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 15. August 2005 zu einem VIII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement mit Zusatzbericht des Präsidiums vom 6. März 2006).<sup>2</sup>

Beat Müggler, Applikationsverantwortlicher  
Staatskanzlei St.Gallen / Parlamentsdienst  
E-Mail: [beat.mueggler@sg.ch](mailto:beat.mueggler@sg.ch)

<sup>2</sup> ABl 2005, 1867 ff., und ABl 2006, 725 ff., oder unter <https://www.ratsinfo.sg.ch>: Bei der Geschäftssuche 27.05.01 eingeben.



# Le Grand Conseil entre par la petite lucarne des chaumières valaisannes

Comment sensibiliser un plus large public que les seuls fidèles de [www.vs.ch/parlement](http://www.vs.ch/parlement) aux affaires de notre parlement ? Comment améliorer la communication du Grand Conseil vers ses électrices et électeurs ? Ces questions ont trouvé leurs réponses depuis le 12 mai 2006 avec l'aboutissement de notre projet "Téléparlement" qui consiste à une retransmission télévisuelle en direct de toutes les sessions du Grand Conseil. A l'instar de nos homologues vaudois et genevois, le Grand Conseil valaisan, dans un souci de transparence, a en effet lui aussi choisi de "crever le petit écran" fusse-t-il cantonal. Le service parlementaire, attentif à son droit à l'image, s'est associé à la télévision régionale Canal 9 qui couvre le Valais romand et à l'opérateur Valaiscom qui couvre le Haut-Valais afin de mener à bien ce projet. Ainsi, les 250'000 foyers "câblés" peuvent tous prendre confortablement place sur l'exiguë tribune du Grand Conseil, et ce de Gletsch à Saint-Gingolph en mode bi-canal français-allemand.

## 1. Discrétion assurée

Plus concrètement, "Téléparlement" se veut très simple et surtout très discret. En effet, il n'est pas question de perturber les sessions, mais de capter l'instant présent dans le plus grand respect du travail parlementaire. La véritable transparence ne peut se concevoir que par l'intégration du téléspectateur dans les travées pour les bons comme les moins bons moments du travail parlementaire. C'est pourquoi la salle du Grand Conseil a été équipée de quatre caméras compactes, fixes et robotisées. Cette installation se greffe au système électronique d'identification et de vote par carte magnétique dont est dotée la salle du Grand Conseil. Les caméras s'activent ainsi automatiquement lors de chaque intervention et se focalisent sur l'intervenant. Quelques plans d'agrément viennent enrichir l'intervention. Côté son, l'installation récupère le signal sonore des micros déjà existants, ainsi que celui de la traduction simultanée.

## 2. Des émissions spéciales

Si les débats sont diffusés en l'état, le téléspectateur dispose toutefois d'une incrus-

tation qui lui indique l'objet traité, l'identité de l'intervenant, et le résultat du vote. A noter aussi que, comme les sessions ne se déroulent pas forcément à une heure de grande écoute, une rediffusion, avec l'indication du temps de passage des objets, est prévue chaque soir de session à 21 h 30. Deux émissions spéciales sont en outre organisées pour les sessions de mai, où les élections ont lieu, et de décembre, où le budget est débattu. Elles se composent de reportages et d'un plateau ouvert qui accueille des invités en lien avec ces deux sessions. Par ailleurs, le suivi journalistique d'une commission sur une longue période est à l'étude.

## 3. Mais pour arriver là

Tout d'abord, il a fallu convaincre de l'utilité de "Téléparlement". Pour ce faire et en avant-première, la session constitutive du 28 mars 2005 est entrée par la petite lucarne dans toutes les chaumières de notre canton, avec en prime l'assermentation prise en commun par tous les députés et députés-suppléants comme première dans les annales de notre parlement. Elle a donné lieu à une émission spéciale animée par le rédacteur en chef de Canal 9, M. Yves Balmer, et par le chef informatique du Grand Conseil, M. Daniel Petitjean. La commande de DVD de cette émission spéciale a connu un franc succès.

Puis, il a fallu réunir un budget d'installation de Fr. 350'000.- financé à parts égales par le Grand Conseil et la télévision régionale Canal 9 avec une participation de la Ville de Sion, propriétaire des murs du Grand Conseil.

Et enfin, il a fallu rassurer les futurs "députés-acteurs" de "Téléparlement" en consolidant leurs compétences en communication au moyen d'un cours bilingue et facultatif de technique d'interview qui s'est déroulé "in situ" sur le plateau du journal de Canal 9. Il a enregistré une belle fréquentation de plus de 70 députés et un vif succès auprès des participants qui ont émis le désir "de remettre la compresse" avec un cours axé plus spécifiquement sur le débat.

## 4. Ils s'y sont entraînés

**Jacques Melly, député PDC:** "Cette démarche ne peut que valoriser le travail des députés. Au niveau de la politique

valaisanne, la télévision joue un rôle toujours plus grand. Par exemple, je n'en reviens pas du nombre de personnes qui m'interpellent après un débat à la télévision locale en raison, notamment, de la diffusion en boucle de l'émission. Mon cours d'interview à Canal 9 m'a fait comprendre deux choses: j'ai le défaut de vouloir parler trop longtemps, alors qu'il faut être bref, mais précis. Par contre, j'improvise assez bien. L'arrivée de ces caméras nous oblige également à une meilleure maîtrise de notre corps, élément peut-être le plus difficile. Mais je pense qu'après deux ou trois sessions tests, les dérives possibles disparaîtront d'elles-mêmes."

**Laetitia Massy, députée PRD:** "Pour démythifier la politique cantonale et la rendre plus transparente, la télévision est intéressante. Par contre, le "Téléparlement" m'inspire deux craintes. La première concerne une incompréhension du travail réel du député, qui se passe essentiellement en commission. Lors du plénum, on ne voit que la pointe de l'iceberg avec, souvent, les mêmes rapporteurs de groupe politique qui s'expriment. La seconde concerne la technicité du débat qui peut rendre ennuyeuse cette retransmission brute sans journaliste. Pour ma part, je n'ai changé ni ma manière de parler, ni le ton de mes interventions parce que je suis en direct sur Canal 9. Nous devons éviter que le paraître ne l'emporte sur le fond des débats. Cette diffusion en direct peut également jouer un rôle très bénéfique au niveau des cours de civisme dans les écoles. Les enseignants doivent en profiter."

**Gaël Bourgeois, député PS:** "Non, l'arrivée de la télévision au parlement n'est pas synonyme de plate-forme pour la campagne électorale de certains élus. Ceux qui utilisent les médias pour "faire des voix" ont déjà à disposition les radios et les journaux. Par contre, notre manière de parler, de se comporter a automatiquement changé. Nous faisons plus attention. Et je crois que ce processus est irréversible. Toutefois, je ne pense pas que ce dernier va "lisser" le débat. En effet, chaque député peut toujours s'en prendre verbalement à l'un des cinq conseillers d'Etat s'il le désire. Lors de mon cours d'interview à Canal 9, j'ai remarqué que j'appréciais trop le débat politique, où savoir garder le "cra-choir" assez longtemps est un avantage. Dans une intervention parlementaire, l'attitude doit être contraire vu le temps de parole accordé."



## 5. Les premiers enseignements

Les nombreuses réactions suscitées par notre première session télévisée de juin nous indiquent que "Téléparlement" ne laisse personne indifférent. Le travail parlementaire livré "brut de décoffrage" titille surtout les initiés de la politique et de la presse écrite, alors que le reste des téléspectateurs se félicite pour le moment de la transparence ainsi affichée. Cette première session télévisée nous a également révélé l'importance d'une traduction simultanée de qualité.

Daniel Petitjean  
Chef de projet Téléparlement  
E.Mail: Daniel.Petitjean@admin.vs.ch



# Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

## Bund

### Bundesversammlung

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, T: 031 322 97 36, F: 031 322 98 67, E: martin.graf@pd.admin.ch

## Kantone – Cantons – Cantoni

### Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

### Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

### Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

### Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

### Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

### Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

### Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

### Landrat Glarus

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

### Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

### Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Monica Engheben, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 69, F: 026 305 10 48, E: monica.engheben@fr.ch

### Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

### Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

### Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

### Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

### Grosser Rat Appenzell IR

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: franz.breitenmoser@rk.ai.ch

### Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch

### Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sk.sg.ch



#### **Grosser Rat Graubünden**

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88,  
E: ratssekretariat@staka.gr.ch

#### **Grosser Rat Aargau**

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59,  
E: adrian.schmid@ag.ch

#### **Grosser Rat Thurgau**

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58,  
E: roger.oechslin@tg.ch

#### **Gran Consiglio Ticino**

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

#### **Grand Conseil Vaud**

Olivier Rapin, Secrétaire général adjoint du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11,  
F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@chancellerie.vd.ch

#### **Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis**

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85,  
E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

#### **Grand Conseil Neuchâtel**

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

#### **Grand Conseil Genève**

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06,  
E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

#### **Parlement Jura**

Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2,  
2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

## Gemeinden – Communes – Comuni

#### **Stadt Baden**

Heinz Herrmann, Stadtschreiber, Rathausgasse 1, 5400 Baden, T: 056 200 82 04, E: heinz.herrmann@baden.ag.ch

#### **Stadt Bern**

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20,  
F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

#### **Stadt Biel – Ville de Bienne**

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,  
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

#### **Stadt Bülach**

Rolf Butz, Stadtschreiber, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 01 863 11 24, E: info.stadt@buelach.ch

#### **Landschaft Davos**

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

#### **Stadt Dietikon**

Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.ch

#### **Ville de Genève**

Jean Erhardt, Secrétaire général, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, 12 11 Genève 3, T: 022 418 29 29,  
E: jean.erhardt@seg.ville-ge.ch

#### **Stadt Gossau**

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

#### **Gemeinde Kloten**

Petra Wicht, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90, E: petra.wicht@kloten.ch

#### **Gemeinde Köniz**

Anita Fehlmann, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,  
E: anita.fehlmann@koeniz.ch

#### **Ville de Lausanne**

François Pasche, Secrétaire municipal, Hôtel de Ville, Case postale 3280, 1002 Lausanne, T: 021 315 22 10, F: 021 315 20 03,  
E: francois.pasche@lausanne.ch

#### **Stadt Luzern**

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,  
E: monika.portmann@StadtLuzern.ch



**Gemeinde Opfikon**

André Willi, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: andre.willi@opfikon.ch

**Stadt Thun**

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

**Stadt Schaffhausen**

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

**Stadt St. Gallen**

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

**Stadt Winterthur**

Arthur Frauenfelder, Stadtschreiber, Stadthaus, 8408 Winterthur, T: 052 267 51 21, E: arthur.frauenfelder@win.ch

**Stadt Zug**

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

**Stadt Zürich**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: daniel.reuter@zuerich.ch.

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

**Präsident**

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

**Vizepräsident**

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

**Sekretär**

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales/segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali, Bern/Berne/Berna

**Kassier**

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

**Webmaster**

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Charles Gysel, Kantonsrat, Schaffhausen

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Olivier Rapin, Secrétaire général adjoint du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

