

März 2002 – Nr. 1 – 5. Jahrgang  
Mars 2002 – No. 1 – 5ème année  
Marzo 2002 – No.1 – quinto 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**

Parlamentarische Ombudsstellen

L'ombudsman parlementaire

**MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE**

Bund-Confédération-Confederazione, Zürich, Bern, Uri, Fribourg,  
Solothurn, St. Gallen, Graubünden



<b>Editorial: Mediation und bürgernahe Verwaltungskontrolle durch Ombudsstellen, Prof. Dr. iur. Walter Haller, Universität Zürich</b>	Seite 3
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema Parlamentarische Ombudsstellen L'ombudsman parlementaire</b>	
Mario Flückiger, Werner Moser, Andreas Nabholz: Ursprung und Verbreitung der Ombudsmann-Institution	Seite 4
Werner Moser: Funktion, Grundstruktur und Stellung der Ombudsinstitution im System der Rechtsschutz- und Verwaltungskontrolleinrichtungen	Seite 6
Andreas Nabholz: Funktion und Erfahrungen eines lokalen bzw. kantonalen Ombudsmans	Seite 10
Mario Flückiger: Médiateur ou critique? – Experience d'un ombudsman au niveau communal	Seite 12
Karl Stengel : Ombudsstellen: für den Europarat ein "Must"	Seite 15
Gute Gründe für die Schaffung parlamentarischer Ombudsstellen	Seite 16
Fallbeispiele der sechs parlamentarischen Ombudsstellen	Seite 17
Zur Diskussion auf Bundesebene / La discussion au niveau fédéral	Seite 20
<b>Mitteilungen – Nouvelles – Notizie</b>	
Eidgenossenschaft-Confédération-Confederazione:	
1. Persönliche Mitarbeiter für Parlamentsmitglieder / Les parlementaires veulent se doter de collaborateurs personnels / Anche i parlamentari vogliono il "portaborse"	Seite 24
2. Keine Spielchen mit Bundesratsrücktritten vor den Wahlen / Démissions des conseillers fédéraux: une commission des Etats veut les empêcher avant les élections / Commissione istituzioni politiche degli Stati: i consiglieri federali non potranno dimettersi prima delle elezioni	Seite 27
Kanton Zürich: Höhere Entschädigungen für die Mitglieder des Kantonsrates und die Fraktionen	Seite 30
Kanton Bern:	
1. Grosser Rat mit 160 Mitgliedern	Seite 32
2. Gesetzliche Grundlage für die Einführung von NPM in der parlamentarischen Beratung	Seite 33
3. NEF 2000 und das Parlament	Seite 34
Kanton Uri: Parlamentsreform	Seite 35
Canton de Fribourg: Commissions / indemnités des membres et des groupes	Seite 36
Kanton Solothurn: Verkleinerung des Kantonsrates / Parlementsreform	Seite 37
Kanton St. Gallen: Der Kanton führt WoV ein	Seite 39
Graubünden: Umfassende Parlamentsreform	Seite 41
Literaturhinweise / Littérature	Seite 42
Jahresversammlung 2002: Programm / Assemblée annuelle 2002: Programme / Assemblea 2002: Programma	Seite 43
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti	Seite 46
Vorstand SGP	Seite 48

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):  
[www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm)  
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):  
[www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm) [www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm)



# Mediation und bürgernahe Verwaltungskontrolle durch Ombudsstellen

Im Jahr 1970 schuf die Stadt Zürich die erste Ombudsstelle der Schweiz. Damals hatten ausserhalb Skandinaviens nur wenige Länder mit der neuartigen Institution Erfahrungen gesammelt, und auf kommunaler Ebene handelte es sich sogar um den ersten Ombudsmann in Europa. Die Schweiz als Modell für Europa also?

Jedenfalls gingen von der stadtzürcherischen Einrichtung wertvolle Impulse aus, was vor allem dem Wirken des ersten Amtsinhabers, Dr. Jacques Vontobel, zuzuschreiben ist. Dieser verstand es vorzüglich, für die bisher vor allem auf nationaler Ebene getestete Institution ein den Verhältnissen einer Stadt angepasstes Verfahren zu entwickeln. Von Anfang an lud er jeden, der sich mit einem in seine Zuständigkeit fallenden Anliegen an ihn wandte, zu einer Besprechung ein und gestaltete seine Tätigkeit in einer Weise, die einerseits den Schwierigkeiten der im Verkehr mit Ämtern unbeholfenen Menschen Rechnung trug, gleichzeitig aber auch eine gründliche, objektive, die Interessen der betroffenen Amtsstellen ebenfalls berücksichtigende Abklärung gewährleistete. Auf diese Weise wurden in unzähligen Fällen Differenzen zwischen Ratsuchenden und der Verwaltung bereinigt und erschüttertes Vertrauen wiederhergestellt.

Heute wirken Ombudsmänner auch in andern Städten der Schweiz sowie in drei Kantonen. Die Einführung im Bund ist noch nicht gelungen, obwohl dem Bundesrat schon 1979 ein ausgezeichneter Entwurf des EJPD für eine Bundesombudsstelle vorlag. Als sich 1994 der damalige Vorsteher des EMD, Bundesrat Villiger, für einen Militärombudsmann einsetzte, hatte er im Parlament keinen

Erfolg. Was in verschiedenen Armeen, u.a. in der israelischen, eine Selbstverständlichkeit ist, versetzte das damalige politische Establishment in helle Aufregung.

Der Ombudsmann hat viele Gesichter, wie der Beitrag von Werner Moser veranschaulicht. Die von Mario Flückiger resümierten praktischen Beispiele zeigen, dass sich die Tätigkeit einer Ombudsstelle in gewissen Fällen kaum von den in neuerer Zeit unter dem Schlagwort "Mediation" entwickelten Konfliktvermittlungs- und -lösungsverfahren unterscheidet, während in andern Fällen das Schwergewicht auf der Verwaltungskontrolle liegt. Stellenwert, Aufgaben und Wirkungen der Institution im Staatsgefüge werden durch die von Gemeinwesen zu Gemeinwesen verschiedenen rechtlichen Regelungen und in wesentlichem Mass auch durch das Rollenverständnis der Amtsträger geprägt.

Der wichtigste Grund für die weltweite Verbreitung von Ombudsstellen liegt im Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach einer leicht ansprechbaren und gleichzeitig unabhängigen Instanz, an die sie sich wenden können, wenn Kommunikationsdefizite auftreten und sie sich im Verkehr mit der Verwaltung nicht zurechtfinden. Die Erfahrung von Andreas Nabholz, dass die meisten Beschwerden auf einer Kommunikationspanne beruhen, dürften manche Ombudsleute teilen. Unschätzbare Dienste vermag eine Ombudsstelle sozial Benachteiligten zu leisten; denn sie werden am ehesten durch die moderne Verwaltung betroffen, sind aber am Wenigsten in der Lage, sich zu artikulieren. Vorsorge muss dabei getroffen werden, dass sich die Exekutive nicht durch Auslagerung von Staatstätigkeiten

dem Zugriff des Ombudsmannes entzieht. Schliesslich ist auf die Funktion der Ombudsstelle als "verlängerter Arm des Parlamentes" hinzuweisen: Auf Grund seiner weitreichenden Befugnisse zur Sachverhaltsabklärung erhält ein Ombudsmann Informationen, die nicht jedem Parlamentarier zugänglich sind, und er kann in seinen Berichten an das Parlament auf Mängel in der Verwaltung oder in der Gesetzgebung aufmerksam machen, die parlamentarisches Handeln erfordern können. Die Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung war sogar ein wesentliches Motiv für die erstmalige Einführung der Ombudsmann-Einrichtung in Schweden im Jahr 1809.



Prof. Dr. iur. Walter Haller, Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich

## 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: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Tel 032 /653 87 57, Fax 032/653 87 67, parlament@pgm.ch

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2002.

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: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Granges, Téléphone 032 /653 87 57, Télécopie 032 /653 87 67, parlament@pgm.ch

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31. juillet 2002.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne doivent en aucun cas correspondre à ceux 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: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Telefono 032 /653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, parlamento@pgm.ch

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2002.

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).



# Ursprung und Verbreitung der Ombudsmann-Institution

Fürspr. Mario Flückiger / Dr.iur. Werner Moser / lic.iur. Andreas Nabholz, Ombudsmänner der Städte Bern und Zürich und des Kantons Basel-Stadt

## 1. Der schwedische "Justitieombudsman"

Die Ombudsinstitution ist eine Schöpfung Schwedens, deren Errichtung die Literatur üblicherweise dem Jahr 1809 zuschreibt. Ihre geschichtlichen Ursprünge sollen indessen bis in die Anfänge der staatlichen Entwicklung Schwedens zurückreichen, wobei offenbar das 1713 von König Karl XII errichtete und heute noch bestehende Amt des Justizkanzlers als eigentliches Vorbild gedient hat. Mit der Verfassungsreform von 1809 wurde dem Reichstag die Kompetenz eingeräumt, einen "rikens ständers justitieombudsman" einzusetzen, dessen Aufgabe einerseits in der sogenannten konstitutionellen Kontrolle, d.h. in der Überwachung der Regierungsfunktionen, gesehen wurde, und andererseits in der Verbesserung des Verwaltungsrechtsschutzes von Bürgerinnen und Bürgern. So vielgestaltig wie die Entstehungsgeschichte der Institution ist auch ihre Bezeichnung "Ombudsman". In einem führenden Wörterbuch der schwedischen Sprache wird es übersetzt mit "Bevollmächtigter, Sachwalter, Prokurator" und führt jedenfalls zurück auf eine Person, die als Sprecher oder Vertreter eines andern handelt.

Die Institution hat die Wirren und den Wandel der Zeiten nicht nur zu überstehen, sondern so erstaunlich gut mitzumachen vermocht, dass sie zu einem robusten, von vier Amtsträgern geleiteten Gebilde und im Verlauf des 20. Jahrhunderts für über 80 Länder auf allen Kontinenten zum nachahmenswerten Vorbild geworden ist. Dem schwedischen Staatsverständnis und Dezentralisationssystem und der unverkrampften Gewaltenteilung entsprechend ist die schwedische Ombudsinstitution eine nationale, aber für die Tätigkeit der Verwaltungsorgane aller (auch der lokalen) Ebenen und für die Justizverwaltung der schwedischen Gerichte zuständige Einrichtung.

## 2. Die Einführung der Ombudsinstitution in weiteren Ländern

In Anlehnung an das schwedische Modell führten nach dem ersten Weltkrieg und in immer rascherer Folge vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weitere Länder auf allen Kontinenten die Ombudsinstitution in der ihrem Staatsauf-

bau und Staatsverständnis entsprechenden Weise auf nationaler, regionaler (gliedstaatlicher) oder lokaler (kommunaler) Ebene ein. Das schwedische Vorbild wurde dabei nicht einfach kopiert und als "Fremdkörper" dem andersartigen staatlichen Kontext aufgepfropft, sondern mit seiner Grundstruktur, im übrigen aber teilweise beträchtlichen Änderungen in die je eigenen Staats- und Rechtsordnungen eingepasst. In Europa verlief die Entwicklungslinie - ohne Gewähr für die Vollständigkeit der Aufzählung - wie folgt:

1919	Finnland	Ombudsmann für die Zivilverwaltung und die Armee auf nationaler Ebene
1952	Norwegen	Ombudsmann-Ausschuss für die Armee
1954	Dänemark	"Folketingets Ombudsmand" für die Zivilverwaltung und die Armee
1957	Deutschland	Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages (Ombudsmann für die Armee)
1962	Norwegen	Ombudsmann für die Zivilverwaltung
1967	Gr'britannien	"Parliamentary Commissioner for Administration" (Ombudsmann für das Vereinigte Königreich)
1969	Nordirland	"Commissioner for Complaints"
1973	Frankreich	"Médiateur de la République" (nationale gesamtstaatlich tätige Ombudsstelle mit Délégués in den französischen Départements)
1974ff.	Italien	Einrichtung des "Difensore civico", zunächst in den Provinzen Ligurien und Toscana, in der Folgezeit in allen übrigen Provinzen Italiens mit Ausnahme von Sizilien
1974	Grossbritannien	"Commissioners for Local Administration" in den Landesteilen England, Wales und Schottland
1974	Deutschland	Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz
1975	Portugal	"Provedor de Justiça" (nationale, gesamtstaatlich tätige Ombudsstelle)
1977	Österreich	"Volksanwaltschaft" (Ombuds-Triumvirat, zuständig für die Tätigkeit der Bundesverwaltung und - aufgrund entsprechender Kompetenzzuweisungen - der Verwaltungen der österreichischen Bundesländer, mit Ausnahme von Tirol und Vorarlberg, die eigene Landesvolksanwaltschaften eingerichtet haben)
1978	Niederlande	Nationaler Ombudsmann; etwas später wurden in den grösseren Städten wie Amsterdam, Rotterdam und Den Haag kommunale Ombudsstellen eingerichtet
1981	Spanien	"Defensor del Pueblo" (nationale Ombudsstelle, in deren Folge in mehreren spanischen Provinzen, wie namentlich in Katalonien, Andalusien, im Baskenland, regional tätige Ombudsstellen errichtet wurden)
1987	Polen	Commissioner for Civil Rights (nationale, gesamtstaatlich tätige Ombudsstelle)

In den Neunzigerjahren des letzten und zu Beginn dieses Jahrhunderts führten schliesslich Belgien, Griechenland, Malta und Zypern und mit ihrer Transformation zu selbständigen Demokratien zahlreiche mittel-, ost- und südosteuropäische Länder wie namentlich Slowenien, Kroatien, Ungarn, Rumänien, die Tschechische Republik, Russland, Estland, Lettland und Litauen, Moldawien, Ukraine, Georgien und Bosnien-Herzegowina die Ombudsinstitution ein.

Im *aussereuropäischen Raum* sind Ombudsstellen mit einigermaßen umfassendem Wirkungsbereich auf nationaler, gliedstaatlicher oder kommunaler Ebene seit Mitte des letzten Jahrhunderts namentlich in folgenden Ländern eingerichtet worden: Australien (in sämtlichen Provinzen und für das Commonwealth of Australia in Canberra), Neuseeland, Kanada (in allen Provinzen), USA (in einzelnen Gliedstaaten und vielen Grossstädten), Mexiko, Puerto-Rico, Argentinien, Peru, Indien (einzelne Gliedstaaten), Pakistan, Hong-Kong, Taiwan und Südafrika.



Nahezu ebenso verbreitet wie der "klassische", parlamentarisch gewählte Allround-Ombudsmann sind

- die auf einzelne Verwaltungs- oder Politikbereiche spezialisierten Ombudsstellen wie etwa jene für den Datenschutz, die Gleichstellung von Mann und Frau, den Schutz der Behinderten, die Rassismusbekämpfung, den Konsumentenschutz, den Schutz sprachlicher, konfessioneller und kultureller Minderheiten, die Medien (in der Schweiz z.B. für die DRS-Medien) oder die Gesundheitsdienste (z.B. der Health Service Commissioner in England) und
- ombudsähnliche Institutionen, d.h. Einrichtungen, die wesentliche Abweichungen von der Grundstruktur, nicht aber von der Funktion eines Ombudsmannes aufweisen, wie sie in der Schweiz namentlich etwa in den auf privatwirtschaftlicher Grundlage errichteten Ombudsstellen für die Tätigkeit der Banken, von SUVA und Privatversicherungen, der Krankenkassen, der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs oder der Reisebranche verkörpert sind.

In der *Schweiz* hat die Ombudsinstitution relativ spät und zögernd Fuss gefasst.

#### 1971

und zwar am 1. November 1971, nahm der "Beauftragte in Beschwerdesachen" der Stadt Zürich als erster Ombudsmann in der Schweiz und erster kommunaler Ombudsmann in Europa seine Tätigkeit auf. Er erlangte für die Rezeption der Ombudsinstitution in der Schweiz Modellcharakter;

#### 1977

hiessen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich ein Gesetz über einen für die Kantonsverwaltung zuständigen Ombudsmann gut. Der erste Amtsinhaber nahm seine Tätigkeit im Jahr 1978 auf.

#### 1986

nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt ein Gesetz für einen kantonalen, d.h. für die Tätigkeit der baselstädtischen Kantonsverwaltung zuständigen Ombudsmann an. Der in dieses Amt Gewählte nahm seine Tätigkeit im Jahr 1988 auf.

#### 1989

eröffnete der Ombudsmann des Kantons Basel-Landschaft sein Büro und bietet seither den mit der Kantonsverwaltung oder - ein Unikum in der Schweiz mit ihrer allorts ausgeprägten Gemeindeautonomie - mit baselbieter Gemeindeverwaltungen im Clinch liegenden Bewohnerinnen und Bewohnern seine Vermittlungsdienste an.

#### 1992

öffnete der Beauftragte in Beschwerdesachen der Stadt Winterthur der mit der Stadtverwaltung unzufriedenen Bevölkerung seine Pforte.

#### 1996

nahm der Ombudsmann der Stadt Bern, der vorläufig jüngste Spross der schweizerischen Ombudsfamilie, seine Tätigkeit auf.

Bei diesen 6 parlamentarischen Ombudsstellen ist die Entwicklung bis heute stehen geblieben.

Zwar ruht seit bald 30 Jahren in den Schubladen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements eine Gesetzesvorlage für eine *Bundesombudsstelle*, die seinerzeit vom heutigen Stadtzürcher Ombudsmann zur Parlamentsreife herangeführt worden ist. Die Vorlage gelangte aber in der Folgezeit trotz zahlreicher dahingehender parlamentarischer Vorstösse aus allen politischen Lagern nicht zur Behandlung und Verabschiedung. In jüngster Zeit haben EJPD, Bundesrat und Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte den Willen zur Wiederaufnahme des Vorhabens bekundet.

In den Kantonen *Bern*, *Aargau* und *Jura*, bezeichnenderweise alles Kantone mit neuen Verfassungen, scheint die Ombudsinstitution in der Verfassung verschiedenorts auf, ist aber bisher unerfülltes Verfassungsrecht geblieben.

In der Romandie und im Tessin ist der Ombudsgedanke bisher auf wenig fruchtbaren Boden gefallen. Immerhin richtete der Kanton *Waadt* 1998 auf Versuchsbasis ein "Bureau cantonal de médiation administrative" ein, das möglicherweise den Nukleus für eine ausgewachsene waadtländische Ombudsstelle in sich trägt.

Andernorts wie etwa im Kanton Schwyz blieben Bestrebungen auf Einführung parlamentarischer Ombudsstellen aus verschiedenen Gründen auf der Strecke.

Vor allem von ausländischen Ombudsleuten wird oft die Frage gestellt, weshalb im Zeitraum der letzten 30 Jahre in einem Staat, der 26 Kantone und über 3'000 Gemeinden zählt, nur gerade 6 parlamentarische Ombudsstellen errichtet worden sind und wie diese seltsame geographische Aufteilung zu erklären ist. Der wohl wichtigste Grund dürfte just in der durch Bundesstaatlichkeit und Gemeindeautonomie hervorgerufenen starken Aufteilung und Dezentralisation von Staatsgebiet und staatlichen Entscheidungsvorgängen liegen, die unterschiedlich grosse, volkreiche und finanzkräftige Gemeinwesen und, gepaart mit ausgesprochen weitgehenden direktdemokratischen Rechten ihrer Bewohner, sehr unterschiedliche politische Kulturen hervorgebracht haben - Kul-

turen, die es mit sich bringen und zulassen, dass in den einen Gemeinwesen als nützlich oder gar unerlässlich angesehen wird, was andere für entbehrlich halten, und dass in den einen Regierungs- und Parlamentsmitglieder Funktionen - wie die Ombudsfunktion - hinlänglich glauben ausüben zu können, die in andern separierten Organen übertragen sind. Einzuräumen ist allerdings, dass nur Verwaltungen einer gewissen Grössenordnung und entsprechender Anonymität die Schaffung einer Ombudsstelle rechtfertigen. Für kleine, überblickbare Gemeinwesen, wo noch jede jeden kennt, könnten Ombudsstellen unter Umständen gerade wegen der kleinräumigen Verhältnisse als Gemeinschaftseinrichtungen empfehlenswert sein. Unerwartete Aktualität erwuchs dem Gedanken der Schaffung von Ombudsstellen im Zusammenhang mit dem tragischen Anschlag auf das Zuger Kantonsparlament. Vielerorts, so namentlich in den Kantonen Zug, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Genf, in denen er unseres Wissens derzeit auf der politischen Traktandenliste steht, wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit Ombudsleute dazu beitragen können, der Entladung von Aggressionspotential administrativ gestresster und psychisch belasteter Mitmenschen in folgenschwere Gewaltakte vorzubeugen. Hier wird man sich vor Überschätzungen der Institution hüten müssen. Ombudsleute sind kein Allheilmittel gegen jedwelche Enttäuschungen und Bedrängnisse, die die heutigen Verwaltungen ihren Klientinnen und Klienten beschert, und sie sind ebenso wenig ein Patentrezept zur Vermeidung von Gewaltakten. Gewaltneigungen sind ein äusserst vielschichtiges, gesamtgesellschaftliches Phänomen, dem mit der Schaffung von Anlaufstellen allein nicht begegnet werden kann. Nicht alle finden den Weg zu einer Anlaufstelle im richtigen Zeitpunkt, und letztlich sind auch Ombudsleute nicht in der Lage, auf seelische Vorgänge und daraus resultierende Handlungen beim Einzelnen entscheidend Einfluss zu nehmen. Immerhin vermögen Ombudsleute durch ihre beratende und vermittelnde Tätigkeit da und dort einen Beitrag zum Abbau von Frustrationen und Aggression zu leisten. Nicht selten gelingt es ihnen, durch ein offenes Ohr und dank ihrer unabhängigen Stellung, verloren gegangenes Vertrauen bei betroffenen Bürgerinnen und Bürgern wieder aufzubauen und Bedrängnisse zu entschärfen. Inwieweit dadurch mögliche Gewaltausbrüche verhindert werden, lässt sich allerdings kaum je ermesen.



# Funktion, Grundstruktur und Stellung der Ombudsinstitution im System der Rechtsschutz- und Verwaltungskontrolleinrichtungen

Dr. iur. Werner Moser, Ombudsmann der Stadt Zürich

## 1. Funktion: "The many faces of Ombudsmen"

hiess, wohl nicht ganz zufällig, das Thema der letztjährigen Jahrestagung der "United States Ombudsman Association", und gemeint waren damit natürlich nicht nur die unterschiedlichen Persönlichkeiten der Trägerinnen und Träger von Ombudsfunktionen oder der unterschiedlich weite Aktionsradius, das Einzugsgebiet und die entsprechend unterschiedliche personelle Dotierung von Ombudsstellen, sondern auch und besonders das unterschiedliche Verständnis von Rolle und Funktion bei den Ombudsleuten selbst und beim Publikum. In einem Wochenendseminar hatten sich die schweizerischen Ombudsleute mit einigen ausländischen Amtskollegen im Jahre 1997 auch schon über das Selbst- und Fremdverständnis ihrer Rolle und Funktion unterhalten und gelangten dabei zu einer Mixtur, die von Klagemauer über Berater, Gutachter, Volksanwalt, Katalysator, Übersetzer/Überbrücker, Mediator/Mittler, Konsiliator, Dompteur, Pendeldiplomat, Therapeut, Schlichter bis zu Integrator reichte. Ihre Erkenntnis war nun, dass sich ihre Wirksamkeit mit keiner dieser Vorstellungen zwangslos und erschöpfend einfangen lässt, dass aber alle Facetten ihrer Tätigkeit sind, die je nach konkretem Anliegen oder Konflikt in unterschiedlichen Dosierungen und Verfahrensstadien zur Anwendung gelangen können: bald werden Konfliktbeteiligte von Ombudsleuten mehr entflichtet und auseinandergehalten, bald näher zusammengeführt; bald verlegt sich die Ombudsperson mehr aufs Ergründen der Beziehungen und Interessen der Beteiligten, bald mehr aufs Besänftigen hochgehender Emotionen oder aufs Lockern erstarrter Positionsbezüge, bald versucht sie als "agent of reality" unrealistischen Erwartungen entgegenzuwirken, bald als von den Bleigewichten eigener Betroffenheit gelöste Unbeteiligte mit unbekümmertem Hinterfragen und unorthodoxen Lösungsansätzen auf Kooperationsgewinne hinzuarbeiten.

Untersuchungen des schweizerischen wissenschaftlichen Begleiters und Förderers der Ombudsinstitution, Professor Walter Haller<sup>1</sup>, dem auch das Editorial zu diesem Heft zu verdanken ist, und von verschiede-

nen Ombudsleuten zeigen, dass namentlich drei Unterschiede des Rollen- und Funktionsverständnisses der Ombudsstellen in den verschiedenen Staaten für ihre Befähigung und ihre Möglichkeiten, dem Publikum als Hort und Verfechterinnen der Interessen, Individualrechte und Grundfreiheiten zu dienen, von Bedeutung sind.

Ob sich eine Ombudsstelle

### hauptsächlich als

*Revisionsinstanz* mit der Aufgabe, beanstandetes Verhalten der Verwaltung auf seine Rechtmässigkeit, Billigkeit und Korrektheit zu überprüfen und darüber (entlastend oder kritisierend und ev. empfehend) Bericht zu erstatten,

*Institution der* (parlamentarischen) *Verwaltungskontrolle* und als solche als Element von Checks and Balances zwischen der legislativen und der exekutiven Gewalt und als Garant einer rechtmässig, wirtschaftlich und sparsam funktionierenden Verwaltung

*richterähnlich neutrale*, im Spannungsfeld zwischen Individuum und Staatsgewalt auf Äquidistanz bedachte *Beurteilungs- und Mediationsinstanz*

betrachtet bzw. aufgrund seiner Gesetzgebung zu betrachten hat, hat auf ihr Verhalten und ihre Befugnisse unter Umständen erhebliche Auswirkungen.

Sieht sich eine Ombudsstelle, wie von Alters her und noch heute die schwedische, in erster Linie als *Revisionsstelle*, so hat sie ihre Aufgabe mit Eröffnung ihres Befunds über die Rechtmässigkeit und Korrektheit des beanstandeten administrativen Verhaltens selbst in Fällen erfüllt, wo sich die Beanstandung als begründet erweist und eine Korrektur der festgestellten Mängel noch möglich ist; in solchen Fällen begnügt sie sich mit der Mängelrüge oder Missstandsfeststellung, allenfalls ergänzt durch Empfehlungen an die Verwaltung, die Mängel in der ihr wünschbar scheinenden Richtung zu korrigieren, und/oder an die rechtssetzenden Organe, kurative Rechtsänderungen zu prüfen. Zur Ahndung gravierender Regelverstösse ist ihr unter Umständen auch die Befugnis zugestanden, gegen fehlbare Beamte bei den Gerichten Anklage zu erheben. Sieht sich eine Ombudsstelle demgegenüber auch, vielleicht gar in erster Linie in eine *Vermittlungsfunktion* gestellt, so wird sie einen für die Verwaltung nicht rundum

### oder mehr als

*Vermittlungsinstanz* mit der Aufgabe, Konflikte in den Beziehungen zwischen den Einzelnen und der Verwaltung zu entschärfen und wenn möglich gemeinsam erarbeiteten Lösungen entgegenzuführen,

*Teil des Rechtsschutz- und Rechtspflegesystems*, als Wahrerin und Verteidigerin der individuellen Rechte und Interessen von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber der zugriffigen, zugeknöpften oder trägen Verwaltung

Anwalt von Bürgerinnen und Bürgern (Bürgeranwalt, Bürgerbeauftragter) oder von Leuten aus dem Volk (*Volksanwalt*), d.h. als Partei gegenüber der Verwaltung (als Gegenpartei),

günstigen Befund bei intakten Optimierungschancen nicht der Verwaltung zur (ungewissen) Verbesserung überlassen, sondern zum Anlass nehmen, in eigener Regie, aber unter Beizug beider Parteien eine bessere (Vermittlungs-)Lösung zu finden. Vermittlungsorientierten Ombudsstellen wie den schweizerischen wird die (rückwärts schauende) Verwaltungskontrolle nicht Selbstzweck, sondern stets Mittel zum Zweck - der zukunftsgerichteten Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürgern/Bürgerinnen und Verwaltung - sein. Dennoch müssen auch sie es, wie der Beitrag des Stadtberner Ombudsmanns Mario Flückiger in diesem Heft zeigt, in vielen einer Vermittlung unzugänglichen Fällen bei einem Revisionsbefund bewenden lassen.

Betrachtet sich eine Ombudsstelle mehr als *Institution der Verwaltungskontrolle*, so wird sie nicht nur auf Anstoss aus dem Publikum, sondern auch und vielleicht gar vorwiegend von Amtes wegen tätig werden. Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern wird diesfalls Erfolg nicht um deren subjektiven Interessen willen beschieden sein, sondern bloss allenfalls als Reflex einer mit Blick auf das vorgege-

<sup>1</sup> Walter Haller, Der Ombudsmann im Gefüge der Staatsfunktionen, in: Festschrift Kurt Eichenberger "Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel", Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 705ff.



bene Gesetz als unhaltbar erachteten Verwaltungspraxis. Einer solcherweise primär als Verwaltungskontrollorgan funktionierenden Ombudsstelle müsste auch zugestanden werden, der Verwaltung gegenüber einer beschwerdeführenden Person eine "reformatio in pejus", d.h. eine Korrektur des sie betreffenden Entscheids zu ihren Ungunsten zu empfehlen, sofern sich der beanstandete Entscheide als mit dem anwendbaren Recht unvereinbare Privilegierung erweist. Von einer primär als *Hüterin der individuellen Rechte und Interessen von Bürgerinnen und Bürgern* eingesetzten Ombudsperson kann demgegenüber eine Parteinahme zugunsten der Verwaltung und deren Verteidigung gegen ungerechtfertigte Vorwürfe vor allem dann nicht erwartet werden, wenn sie sich auch noch in die Rolle eines Bürger- oder Volksanwalts gestellt sieht; als solcher wird sie versucht sein, für ihre Klienten unbekümmert um allfällige Privilegierungen gegenüber nicht ombudsmännisch vertretenen Bürgerinnen und Bürgern alles aus der Verwaltung herauszuholen, was zu deren Gunsten aus ihr herausgeholt werden kann; und sie wird alles unterlassen, was die Verwaltung zu einer reformatio in pejus eines unrechtmässig privilegierenden Entscheids veranlassen könnte. Aus schweizerischer Sicht dürfte das für

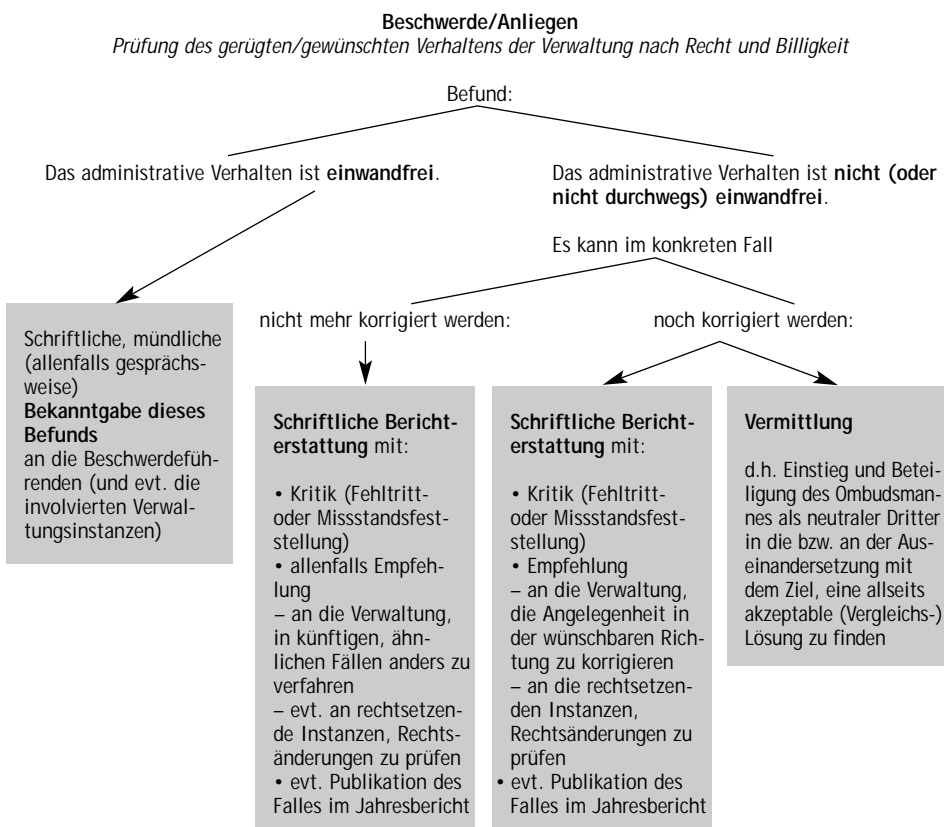
eine Ombudsstelle wohl allein befriedigende Rollenverständnis und Verhalten darin bestehen, dass sie sich gegenüber der Verwaltung für legitime Rechte und Interessen beschwerdeführender Personen einsetzt, aber nicht für schwerlich begründet und vertretbare Bürgeranliegen, eventuell gar für Privilegierungen (etwa bei der Vergabe städtischen Wohnraums oder öffentlicher Aufträge, der Erteilung von Bewilligungen oder der Bemessung von Sozialhilfeleistungen) und Masslosigkeiten einspannen lässt, dass sie Unzulänglichkeiten der Verwaltung beim Namen nennt und zu beheben trachtet, sich bei ungerechtfertigten Vorwürfen und Anmassungen aber gegebenenfalls auch schützend vor die Verwaltung stellt. Der Ombudsmann soll "client-centered but not anti-administration" sein, wie der amerikanische Politologe Larry Hill aufgrund einer Studie der neuseeländischen Institution festhält<sup>2</sup>, oder er soll sich in der Charakterisierung des früheren ungarischen Ombudsmanns Peter Polt als "une composante importante du dispositif de modération et d'équilibre"<sup>3</sup> erweisen. Ebendieser Positionierung entspricht das nachstehende aus der stadtzürcherischen Praxis herausgewachsene, mutatis mutandis aber wohl für alle schweizerischen Ombudsstellen geltende Funktions- und Ablaufschema.

Wie soll der Träger einer solchen Funktion ausgestaltet sein, um für ihre glaub- und vertrauenswürdige Ausübung beste Gewähr zu bieten? Vergleichende Analysen von Rechtsgrundlagen und Wirksamkeit zahlreicher Ombudsstellen durch Wissenschaft und Europarat haben folgende, vom Schreibenden auch schon in der Vorlage für eine Bundesombudsstelle skizzierte.

## 2. Grundstruktur der Ombudsinstitution

als zur Sicherung qualitativ einwandfreier Leistungen unabdingbar hervortreten lassen:

- Ombudsstellen klassischer Prägung sind zunächst *staatliche Organe*. Die Wahrnehmung einer essentiell in Verwaltungskontrolle (mittels Auskunfts- und Akteneinsichtsbefugnissen) bestehenden Funktion durch einen privaten Träger erscheint, ausser im Rahmen der Ausübung anwaltschaftlicher Funktionen kaum denkbar. Dadurch unterscheiden sie sich von allen auf privater Basis errichteten Beratungs-, Vermittlungs- und Schlichtungsstellen, womit nicht gesagt werden soll, dass diese bei hinreichend unabhängigkeitssichernder Trägerschaftsstruktur nicht auch respektable Ombudsleistungen hervorbringen vermögen.
- Klassische Ombudsstellen sind sodann Staatsorgane mit einer dem Richter vergleichbaren *Unabhängigkeit*, welche hauptsächlich durch die Wahl ihrer Repräsentanten durch die jeweiligen Parlamente sichergestellt ist. Von der Exekutive gewählte und eventuell gar irgendwo in die Ministerialbürokratie eingegliederte "Ombudsstellen" können Ombudsfunktionen in den Augen der Bevölkerung nicht glaubwürdig ausüben und riskieren, falls sie sich gegenüber Regierung und Verwaltung hinreichend eigenständig gebärden, von derselben Exekutive, die sie hervorgebracht hat, wieder abgeschafft zu werden.
- Klassische Ombudsstellen befassen sich mit dem *Verhalten der zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzten, vorwiegend staatlichen Instanzen und Funktionäre*. Damit entgleiten ihnen – oft genug zur Enttäuschung bedrängter Bürgerinnen und Bürger – Tätigkeiten und Verhaltensweisen privater Organisationen und Personen, es sei denn, diese werden vom Gemeinwesen überwiegend subventioniert. Im Unterschied zu Ressort- oder Spezialombuds-



<sup>2</sup> Larry B. Hill, *The Model Ombudsman*, Princeton University Press, New Jersey 1976, S. 153ff.

<sup>3</sup> Peter Polt, *Respect des droits de l'homme par la police et les autres agents responsables de l'application des lois*, Rapport présenté à la 7e Table Ronde du Conseil de l'Europe avec les Ombudsmen européens, Zürich, 21.-23. November 2001



stellen umfasst ihr Wirkungsbereich grundsätzlich die gesamte in Erfüllung öffentlicher Aufgaben entfaltete Tätigkeit. Doch sind von Land zu Land, ja sogar unter den einzelnen Ombudsstellen verschiedenartige, genau bezeichnete Behörden und Funktionen, wie namentlich die Rechtsprechung der Gerichte, die Streitkräfte bezüglich ihrer Kommandogewalt oder die "actes de gouvernement" der Regierungen und Ministerien, ausgeklammert.

- Ombudsstellen werden, auch wo ihnen ein Tätigwerden von Amtes wegen zugestanden ist, hauptsächlich *aufgrund von Anstössen* (schriftlichen oder mündlichen Beschwerden oder Petitionen) *beschwerter Bürger tätig*. Damit unterscheiden sie sich von Institutionen der Verwaltungskontrolle, die von Verfassung oder Gesetzgebung als Offizialkontrollen ausgestaltet worden sind, wie etwa die Oberaufsicht des Parlaments oder die Aufsicht der Regierung über die Verwaltung.
- Charakteristisch für die Ombudsstellen ist sodann ihre *weitgehende verfahrensmässige Flexibilität*. Anders als die Rechtsprechung durch Gerichte und Verwaltungsbehörden sind die Funktionen von Ombudsstellen nicht ins Korsett ausgefeilter Prozessordnungen eingezwängt. Es liegt grundsätzlich im Ermessen der Ombudsstellen, ob sie eine Angelegenheit an die Hand nehmen, eine Untersuchung einleiten und durchführen wollen und wie und wann sie einen Fall erledigen. Ihr verfahrensmässiger Ermessensspielraum ist im allgemeinen nur durch die verfassungsrechtlichen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, die Grundrechte und Verfahrensgarantien (insbesondere Willkürverbot, Vertrauens-, Verhältnismässigkeits- und Fairnessprinzip, rechtliches Gehör) eingeschränkt.
- Ombudsstellen bedürfen zur glaub- und vertrauenswürdigen Ausübung ihrer Funktionen eines *ausreichenden Informationsinstrumentariums*. Durchwegs wird ihnen daher gegenüber der Verwaltung das Recht zugestanden, von allen Amtsstellen mündliche und schriftliche Auskünfte einzuholen und in Amtsakten Einsicht zu nehmen. Verschiedenenorts können sie ausserdem Zeugen einvernehmen und unangemeldet Inspektionen durchführen.
- Typisch für jedwelche Ombudsstelle ist schliesslich, dass sie im Unterschied zu den herkömmlichen "Gewalten" über *keinerlei Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse* verfügt, mit deren Hilfe sie problematisch befundenes Verhalten der Verwaltung (autoritativ) durchsetzen könnte. Ihre Tätigkeit erschöpft sich

darin, dass sie den an sie herangetragenen Anliegen bei den richtigen Amtsstellen Gehör verschaffen, bestimmte administrative Verhaltensweisen und Vorgänge untersuchen, bewerten und offenlegen, wo sich das Verwaltungshandeln als einwandfrei erweist, dies den Beschwerdeführenden klarzumachen suchen, wo Grund zu Beanstandungen des administrativen Verhaltens besteht, gegebenenfalls zu vermitteln versuchen oder ihre Kritik und Auffassung in einem Schlussbericht zum Ausdruck bringen, der unter Umständen auch eine *Empfehlung* an die Verwaltung oder ans Parlament enthält, die Gelegenheit in der wünschbaren Richtung zu korrigieren oder in künftigen ähnlichen Fällen anders zu verfahren bzw. Rechtsänderungen zu prüfen. Wichtige Fälle, in denen die Verwaltung solchen Empfehlungen nicht Rechnung trägt, können die Ombudsstellen in ihrem jährlichen Geschäftsbericht ans Parlament zur Sprache bringen. Mit Blick auf dieses eigenartige "Sanktionensystem" ist die Ombudsinstitution schon etwa mit einem an der Kette liegenden Wachhund verglichen worden, der bellen, aber nicht beißen kann.

### 3. Ombudsstellen und andere Institutionen der Verwaltungskontrolle und Verwaltungsrechtspflege

Parlamentarische Ombudsstellen sind weder autonome vierte Gewalten im traditionell vom Dreiklang (Legislative, Exekutive und Judikative) erfüllten Gefüge der Staatsmacht noch blosse "Klagemauern". Da im Zeitpunkt ihrer Einführung in allen Gemeinwesen ein System von Verwaltungskontroll- und Verwaltungsrechtspflegeinstitutionen vorhanden war, wurde durchwegs sorgsam darauf geachtet, sie friktionslos in dieses System einzupassen. Als ausgesprochen anpassungsfähige Institution vermochten sie sich im jeweiligen nationalen, regionalen oder lokalen Kontext durchwegs rasch zu integrieren und als sinnvolle Ergänzung des herkömmlichen Verwaltungskontroll- und Rechtspflegeinstrumentariums herauszustellen. Sie erwiesen sich insofern bald einmal auch als unersetzlich, als es den herkömmlichen Rechtsschutz- und Verwaltungskontrolleinrichtungen trotz Ausbau- und Reformbestrebungen nicht mehr zu gelingen scheint, die vielfältigen Spannungen und Konflikte im Verhältnis zwischen den Einzelnen und der Verwaltung zu entschärfen. Zudem sind dem Ausbau jener Einrichtungen strukturelle und funktionelle Schranken gesetzt.

### 3.1 Die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung

ist vor allem auf das wirksame und ordnungsgemässe Funktionieren und die zweckmässige Organisation der gesamten Verwaltung angelegt. Zur Stärkung des Vertrauens von Bürgerinnen und Bürgern in die Verwaltung vermag sie relativ wenig beizutragen. Wohl können diese das Parlament und dessen Kommissionen mit Aufsichtsbeschwerden oder Petitionen auf ihre Probleme mit der Verwaltung aufmerksam machen und um Beistand bitten. Die mit der Oberaufsicht hauptsächlich betrauten Geschäftsprüfungskommissionen nehmen solche Eingaben aber im allgemeinen weniger zum Anlass, sich als Individualrechtsschutzinstanz zu betätigen und zu beweisen, denn als mehr oder weniger willkommenen Fingerzeig für die Wirksamkeit, die Praktikabilität und den einwandfreien oder eben mangelhaften Vollzug der Gesetze. In der Sorge um die Verwirklichung der von ihm erarbeiteten Erlasse wacht das Parlament darüber, was mit seinen Produkten in der Hand von Regierung und Verwaltung geschieht. Diese können den Willen des Gesetzgebers aus Irrtum oder Eigenmacht verfehlen, und dann ist es Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle, sie gewissermassen wieder auf den "Pfad der Tugend" zurückzuführen. Ombudsstellen können diese politische Funktion der Eindämmung der Exekutive und der Steuerung des gouvernementalen und administrativen Geschehens nicht übernehmen – diese bleibt eine Prerogative des Parlaments –, aber sie können ihr Impulse verleihen und Ansatzpunkte aufzeigen. Umgekehrt wird der Gesichtspunkt des individuellen Rechtsschutzes bei der Behandlung von Oberaufsichtsbeschwerden durch die Parlamente wohl regelmässig mitberücksichtigt und führt vereinzelt auch zu Korrekturen im Sinne der Beschwerdeführenden, tritt aber gesamthaft gesehen gegenüber der politischen, auf Verwirklichung öffentlicher Interessen gerichteten Funktion doch deutlich in den Hintergrund. Es schiene auch wenig angezeigt und aussichtsreich zu sein, dies ändern, die Parlamente zu vollwertigen Ombudsstellen machen zu wollen. Zunächst kann man sich fragen, ob es im modernen Staat überhaupt deren Aufgabe sein könne, sich Gewissheit darüber zu verschaffen, ob die Verwaltung *die konkreten Einzelfälle* nach Recht und Billigkeit behandle. Sodann ist zu bezweifeln, ob ein politisches und in weitgehender Anonymität wirkendes Gremium wie eine parlamentarische Kommission geeignet sei, im einzelnen Konfliktfall eine Rechtsbefriedigung, insbesondere eine "gütliche Einigung" herbeizuführen. Und schliesslich sind Parlamentsmitglie-



der, die ihre parlamentarische Tätigkeit nebenberuflich ausüben, heute vom Polit- und Gesetzgebungsbetrieb so sehr in Anspruch genommen, dass sie die zur Ausübung einer stärker bürgerorientierten Verwaltungskontrolle erforderliche Zeit kaum aufzubringen vermöchten. Parlamentarische Verwaltungskontrolle und Ombudsfunktion sind somit, worauf Kenner der Ombudsinstitution wie hierzulande die Zürcher Staatsrechtler Walter Haller und Alfred Kölz immer wieder hinwiesen, nicht als Konkurrenzprodukte, sondern als komplementäre Einrichtungen anzusehen, von denen bei disziplinierter Kommunikation jede der andern Impulse verleihen und Aufschlüsse vermitteln kann.

### **3.2 Die verwaltungsinterne und die verwaltungsgerichtliche Verwaltungsrechtspflege**

sind für den Rechtsschutz des Einzelnen – wer wollte es bestreiten – nach wie vor von grösster Bedeutung. Der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege begegnen indessen zahlreiche Bürgerinnen und Bürger mit ausgeprägtem, wenn auch keineswegs immer begründetem Misstrauen. Sie fragen sich, ob es überhaupt möglich sei, sie durch die Verwaltung gegen ebendiese Verwaltung zu schützen. "Eine Krähe", erinnern sie sich der Spruchweisheit, "hackt doch der andern kein Auge aus". Und die von der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Strassburger Menschenrechtsorganen stark beeinflusste Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege von der verwaltungsinternen weg zur verwaltungsgerichtlichen hin in den vergangenen 50 Jahren trug das ihre dazu bei, sie in diesem Misstrauen zu bestärken. Allein, auch die verwaltungsgerichtliche Verwaltungsrechtspflege, die lange Zeit als die höchste Vollendung des Individualrechtsschutzes galt, erwies sich, im Spiegel der letzten Jahrzehnte beurteilt, nicht als über alle Zweifel erhaben. Zunächst, weil sie zur Ingangsetzung einer unter Umständen anspruchsvolleren Beschwerdeschrift bedarf, zu deren zulänglichen Redaktion sich längst nicht alle mit einer Verwaltungsanordnung Unzufriedenen in der Lage fühlen. Neuere sozialpsychologische Untersuchungen und die Erfahrungen der Ombudsstellen haben ergeben, dass viele bedrängte Bürgerinnen und Bürger vor der Anrufung eines Verwaltungsgerichts noch aus andern Gründen zurückschrecken und ihr jede Art von Vermittlung vorziehen, um einen Konflikt mit der Verwaltung los zu werden: wegen des Kostenrisikos, ferner aus Furcht, dem stark formalisierten Gerichtsgang psychisch und intellektuell nicht gewachsen zu sein, wegen fehlenden

Vertrauens, dass das Gericht den Konflikt schnell und wirksam zu bereinigen vermag, schliesslich auch aus Sorge, sich das Wohlwollen der Verwaltung, auf das man vielleicht angewiesen ist, für die Zukunft zu verscherzen. Zu diesen Hemmungen des Gerichtsgebrauchs hinzu kommen die begrenzten Möglichkeiten der gerichtlichen Verwaltungskontrolle. Sie setzt keineswegs an der gesamten Palette administrativen Verhaltens an, das den Unwillen einzelner Bürgerinnen und Bürger erregen kann, sondern nur an bestimmten, nämlich Verfügungsmässig geformten "Anfechtungsobjekten". Im Vordergrund steht sodann die Prüfung der Rechtmässigkeit der Verwaltungsakte; in die wichtige Ermessenssphäre der Verwaltung dringen die Gerichte nur ausnahmsweise ein. Die gerichtliche Entscheidung bezieht nur den rechtlich relevanten, subsumtionsfähigen Teil eines Konflikts ein und reduziert dadurch komplexe Wirklichkeit auf entscheidbare Sachverhalte. Und schliesslich kommt der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz als Beurteilung mehr oder weniger weit zurückliegender Sachverhalte – man denke etwa an Demonstrationsbewilligungsverweigerungen – häufig zu spät; er ist regelmässig mehr Vergangenheitsbewertung und -bewältigung als Zukunftsgestaltung. Ombudsstellen vermögen als Einrichtungen des Versuchs und Willens zu einer "alternative dispute resolution" die verwaltungsinterne und die gerichtliche Verwaltungsrechtspflege nicht zu ersetzen, wohl aber immer wieder etwa von Fällen zu entlasten und bezüglich ihrer Lücken und Unzukömmlichkeiten zu ergänzen.



# Funktion und Erfahrungen eines lokalen bzw. kantonalen Ombudsmans

lic.iur. Andreas Nabholz, Ombudsman des Kantons Basel-Stadt

Als man sich hierzulande für die Institution des Ombudsmans zu interessieren begann, setzte man durchwegs zu Analysen der Umstände an, welche im Europa der Fünfziger-Jahre und danach die Schaffung von Ombudsman-Institutionen begünstigten und förderten. Diese Analysen führten zu weitgehend übereinstimmenden Feststellungen, die man zusammenfassen kann unter der Bezeichnung:

## 1. Kommunikationsprobleme im modernen Sozialstaat

Die klassische Lehrmeinung, die öffentliche Verwaltung sei strikte nur gesetzesaushührende Gewalt, stimmt längst nicht mehr. Die Verwaltung ist in den letzten Jahrzehnten zu einem eigentlichen Dienstleistungskonzern herangewachsen. Sie wächst und wächst seit dem Zweiten Weltkrieg unaufhaltsam. Parlament und Volk betrauen sie fortwährend mit neuen, teils kostspieligen und komplexen Aufgaben wie beispielsweise im Gesundheitsbereich, in der Altersvor- und fürsorge, in der Kulturförderung, im Energiesektor und im Umweltschutzbereich. Mit der Grösse und Ausbreitung der Verwaltung sind leider einige negative Auswirkungen zwangsläufig verbunden. Mit der Grösse wird die öffentliche Verwaltung unpersönlicher und schwerfälliger. Sie hat namentlich Mühe, Überholtes abzubauen, historisch gewachsene Strukturen heutigen Erfordernissen anzupassen und langjährige Praktiken zu erneuern.

Verwaltungshandeln bedeutet in aller Regel: handeln nach Vorschrift. Das Wachstum der Verwaltung ist deshalb von einer Gesetzesflut begleitet, die unübersichtbare Ausmasse angenommen hat. Die Eidgenossenschaft erlässt heute pro Jahr mehr als 3'000 Druckseiten revidierter oder neuer Vorschriften. Im Kanton Basel-Stadt sind es immerhin rund 500 Seiten pro Jahr für das kantonale Recht. Diese auch als Gesetzesinflation bezeichnete Entwicklung führt unausweichlich zu mangelnder Übersicht und zu ungenügender Koordination, die sich insbesondere im Vollzug unangenehm bemerkbar machen und neue Probleme schaffen. Fehlende Übersicht und mangelnde Koordination erschweren logischerweise auch die Kontrolle durch Parlament und Gerichte. Schliesslich wird die immer grössere Verwaltung zunehmend

kostspielig und verscherzt sich dadurch die ohnehin nicht überwältigende Sympathie bei den Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen. Anonyme Grösse, Schwerfälligkeit, unübersichtliche und für den Laien unbekannte Vorschriften, Koordinationsmängel und eine für Laien unverständliche Fachsprache führen einzeln und erst recht in Kombination zu Verständigungsschwierigkeiten und bilden den idealen Nährboden zu aufkeimendem Misstrauen. Das Gefühl von Misstrauen ist aber ein geradezu klassischer Kommunikationshemmer- oder gar -blocker. Das Malaise oder die Erkenntnis über fehlende Übersicht und Koordination sowie mangelnde Kontrolle führte zur Schaffung verschiedener neuer Kontrollorgane. Dazu gehören auf Bundesebene der Preisüberwacher und die Kartellkommission, auf Bundes- und Kantonsebene die Schaffung von Büros für Gleichberechtigung, im Kanton Basel-Stadt die Einrichtung von Kontrollstellen von Umweltschutz und für Chemiesicherheit, die Einsetzung von Datenschutzkommissionen oder -beauftragten und schliesslich die Schaffung von Ombudsstellen im kantonalen oder lokalen Bereich.

## 2. Funktion und Aufgaben eines Ombudsmans

Unter dem schwedischen Begriff des Ombudsmans wird eine unabhängige, vom Parlament gewählte Vertrauensperson verstanden, die Beschwerden aus der Bevölkerung gegen die öffentliche Verwaltung untersucht. Sie soll wirklich unabhängig, erfahren, aufrichtig und offen, leicht erreichbar und fähig sein, mit jedermann zu kommunizieren. Der Ombudsman geniesst einerseits ein praktisch unbeschränktes Informationsrecht und hat freien Zugang zu allen Verwaltungsakten, kann aber andererseits nur Empfehlungen an die beanstandete Dienststelle in der Öffentlichen Verwaltung oder an die BeschwerdeführerInnen richten. Er hat namentlich bei Schwierigkeiten zwischen betroffenen BürgerInnen und Dienststellen der Verwaltung zu vermitteln, auf ein gütliches Einvernehmen, eine faire Konfliktlösung hinzuwirken, Obwohl in den letzten Jahrzehnten die Verwaltungsgerichtsbarkeit und der verwaltungsinterne Rekursweg beachtlich ausgebaut worden sind, besteht in der Bevölkerung nach wie vor eine verbreitete Scheu davor, Beschwerde oder

Klage gegen ein Amt oder eine Behörde zu führen. Dies aus verschiedenen sehr verständlichen Gründen:

- Die immer spezialisiertere Verwaltung hat den MitbürgerInnen gegenüber in aller Regel einen grossen Wissensvorsprung; der Laie kommt sich dagegen als Ignorant vor und geht davon aus, er werde ohnehin im Konfliktfall unterliegen.
- Für die betroffenen Bürger und Bürgerinnen ist es vielfach unmöglich, an das für die Beurteilung des Verwaltungsentscheids massgebende Spezialwissen heranzukommen (interne Weisungen, fachtechnische Richtlinien, anwendbare Praxis, Überblick über die Präjudizien im Fachbereich usw.). Selbst wenn die Betroffenen darüber orientiert werden, bleiben ihnen die im Fachjargon abgefassten Mitteilungen teilweise unverständlich.
- Die förmlichen Rechtsverfahren erscheinen den Betroffenen oft umständlich und ohne Beizug eines Rechtsanwaltes, was natürlich mit Kosten verbunden ist, aussichtslos, weshalb das vermeintlich oder tatsächlich erlittene bzw., drohende Unrecht eher in Kauf genommen wird.
- Auch die Vorschrift, wonach eine Beschwerde samt Begründung innert relativ kurzer Frist abgefasst und eingereicht werden muss, bildet für viele Mitmenschen eine unüberwindbare Hürde.
- Aus den erwähnten Gründen neigen namentlich weniger beholfene Mitmenschen dazu, das von ihnen empfundene Unrecht der öffentlichen Verwaltung zu schlucken. Gerade in solchen Situationen vermag der Ombudsman als parlamentarisch gewählter Vermittler zwischen Bevölkerung und Öffentlicher Verwaltung zu helfen und zum Abbau des Misstrauens beizutragen. Das Anhören einer Person und das Aufnehmen ihres Anliegens sind grundlegende Voraussetzungen auf der Suche nach Gerechtigkeit. Sie sind beim Ombudsman in einem mündlichen, freien und kostenlosen Verfahren sozusagen schwellenlos gewährleistet.



In erster Linie muss der Ombudsman mit Geduld jede Person anhören, die ihm eine Klage, eine Beschwerde oder sonst ein Anliegen gegenüber einer Dienststelle der öffentlichen Verwaltung vortragen will. In der Folge kontaktiert er die beanstandete Dienststelle, um auch die andere Seite des Konflikts anzuhören. Dabei stossen wir auf eine Besonderheit in den Rechten des Ombudsmans: er hat praktisch freien Zugang zu allen Verwaltungsakten, selbst wenn sie dem Amtsgeheimnis unterliegen; er kann Staatsbeamte oder -angestellte befragen, ohne den Dienstweg einzuhalten; er kann auch jeden Ort in der Verwaltung besichtigen und gegebenenfalls sogar Experten beiziehen.

Nach sorgfältiger Prüfung der Beschwerde bemüht sich der Ombudsman, eine korrekte, faire Lösung des Konflikts zu finden und die Beteiligten davon zu überzeugen. Die gefundene Lösung präsentiert er in Form einer Empfehlung, die allerdings keine Entscheidungskraft vergleichbar einer richterlichen Behörde hat. Der Ombudsman verfügt somit einerseits über ein unvergleichlich starkes Recht auf Information und Auskunft, andererseits aber nur über ein schwaches Gestaltungsinstrument, nämlich über die Empfehlung. Immerhin muss beigefügt werden, dass in Wirklichkeit der freie Zugang zur Information die allfällige Empfehlung des Ombudsmans derart verstärkt, dass sie nicht mehr als "quantité négligeable" gelten und übersehen werden kann. Bleibt noch anzufügen, dass der Ombudsman verpflichtet ist, jährlich dem Parlament Bericht zu erstatten, und es kaum eine Dienststelle schätzt, darin negativ erwähnt zu werden.

### 3. Die Erfahrungen aus 14 Jahren Amtstätigkeit

1. Praktisch jede Beschwerde beruht auf einer Kommunikationspanne. Gerade deshalb muss der Ombudsman die Konfliktparteien mit Sorgfalt anhören, um weitere Missverständnisse zu vermeiden und um möglichst viele Informationen zu gewinnen, damit sein Vorschlag zur Konfliktlösung überzeugt. Ich habe oft von Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen gehört: "Sie sind der Erste, der mir wirklich zuhört!"
2. Eine deutliche Mehrheit der Personen, die sich an den Ombudsman wenden, befindet sich in der zweiten Lebenshälfte, sei es, dass diese Personen für erlittenes Unrecht empfindlicher geworden sind, oder sei es die finanzielle, soziale Lebenssituation, die ihnen häufiger Kontakt mit der Öffentlichen Verwaltung verschafft.

3. Wie ich bereits gezeigt habe, führt die ständig wachsende Komplexität in unserer Gesellschaft zu grösserem Misstrauen. Nun soll ja der Ombudsman zur Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Bürger und Bürgerinnen und Behörden als Garant einer sicheren und unvoreingenommenen Information beitragen. Vorhandenes Misstrauen bzw. die Absicht, vom Ombudsman eine unabhängige Meinung zu erfahren, ist in der Hälfte aller Beschwerden von ausschlaggebender Bedeutung.
4. Einigermassen überraschend und eindrücklich ist für mich die häufige Begegnung mit der Armut in meiner Funktion. Die Art sich zu kleiden verrät die armen Mitmenschen schon lange nicht mehr.
5. Immer wieder wird die Meinung geäussert, der Ombudsman werde doch nur von Querulanten beschäftigt. Diese Ansicht lässt sich durch meine Erfahrung in keiner Weise bestätigen, im Gegenteil. Vielfach werden Mitmenschen von der Öffentlichen Verwaltung vorschnell als Querulanten bezeichnet, weil sie ihre Beschwerden mit einiger Ungeduld und Vehemenz und oft auch wenig geschickt vortragen. Tatsächlich liegt auch immer am Anfang ihrer Bemühungen eine als unrecht empfundene Handlung auf Seite der Öffentlichen Verwaltung vor. Dem Ombudsman gelingt es auch in solchen Situationen, die eine oder andere Korrektur zu erwirken, wobei die Öffentliche Verwaltung gerne mittut, wenn dann die Angelegenheit endgültig erledigt werden kann. Andererseits muss ich aber auch zugeben, dass rund 10% der mir vorgetragenen Anliegen praktisch unlösbar sind, weil sie auf seelischem Leiden beruhen oder hartnäckige, schwierige zwischenmenschliche Konflikte beinhalten.
6. In den mir zugekommenen Jahresberichten von Ombudsman-Institutionen aus der ganzen Welt suchte ich nach Erfahrungswerten, wieviele Beschwerden ein Ombudsman zu erwarten hat. Hier zeigt sich eindeutig, dass lokale Ombudsleute am meisten Beschwerden vorgelegt bekommen. Dies ist wohl auf den relativ hohen Bekanntheitsgrad und den schwellenlosen Zugang zum Ombudsman selbst zurückzuführen. In lokalen Verhältnissen entspricht die Zahl der Beschwerden *pro Jahr einem Promille der bedienten Bevölkerung*. Unter Beschwerden verstehe ich allerdings nur Anliegen, die zu Abklärungen und einem Dossier in der Ablage des Ombudsmans geführt haben. Daneben

gibt es unzählige telefonische Anrufe und kurze Besuche von Personen, die mehr Auskünfte verlangen oder eine Ansicht des Ombudsmans vernehmen wollen. Über solche eher kürzere Beanspruchungen führe ich keine Statistik und weise sie im Jahresbericht nicht aus. Die Erfahrungswerte aus den verschiedenen Jahresberichten zeigen aber, dass die Beschwerdeanzahl im Verhältnis zur bedienten Bevölkerung stark abnimmt, je grösser das Einzugsgebiet des Ombudsmans ist. Die vertrauensbildende Funktion eines Ombudsmans dürfte auch schwinden, je mehr und öfter der Bürger oder die Bürgerin nur bis zum Sekretariat oder bis zu Mitarbeitern des Ombudsmans gelangen kann. Gewiss erhöht auch die Vertrautheit des Ombudsmans mit den lokalen Lebensgewohnheiten und -bedingungen das Vertrauen in seine Person.

7. Wenn Sie nach dem Erfolg der Ombudsman-Arbeit fragen, kann ich nach 14 Jahren Erfahrung folgende Antwort geben. In rund 20% aller Anliegen haben die Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen vollkommen recht, und es gelingt auch dem Ombudsman, die Verwaltung zu einer Korrektur zu bewegen. In weiteren 20% aller Beschwerden vermag der Ombudsman die Situation in einzelnen Punkten zu verbessern oder die Öffentliche Verwaltung zu einer Kompromisslösung zu gewinnen. In 60% aller Fälle aber erweisen sich die Entscheide oder das Verhalten der Öffentlichen Verwaltung als rechtmässig und korrekt. In diese grösste Gruppe fallen sehr unterschiedliche Anliegen. Nicht selten bringen Personen einen Entscheid der Öffentlichen Verwaltung dem Ombudsman zur Prüfung, weil sie aus subjektiv verständlichen Gründen misstrauisch geworden sind und das Ergebnis anzweifeln. Kann der Ombudsman solche Verwaltungsentscheide erläutern und als neutraler Mittler verständlich machen und damit die Verwaltung vor ungerechtfertigten Vorwürfen oder Verdächtigungen schützen, dann erfüllt er seine Aufgabe ebenso, wie bei den sogenannten "erfolgreichen" Beschwerden.



# Médiateur ou critique? – Expériences d'un ombudsman au niveau communal\*

Mario Flückiger, avocat, ombudsman de la ville de Berne

Lorsque je suis entré en fonction comme premier ombudsman de ma ville il y a maintenant plus de cinq ans, une telle institution était alors pratiquement inconnue à Berne, que ce soit dans la population ou au sein de l'administration communale. La base sur laquelle je devais construire cette fonction d'ombudsman était un règlement qui contenait, notamment, les dispositions suivantes:

*Toute personne peut demander des conseils de l'ombudsman ou lui soumettre des réclamations en rapport avec l'administration communale.*

*L'ombudsman fournit des renseignements et des conseils sur la marche à suivre. Il examine les réclamations et veille à ce que la personne concernée reçoive une réponse. Il aide à régler des conflits et recommande des améliorations.*

*L'ombudsman peut discuter de l'affaire avec le service concerné de l'administration, organiser des entretiens entre les parties en conflit et faire des recommandations écrites à l'administration.*

*Il vérifie que l'administration a agi conformément au droit et de manière équitable et appropriée.*

*L'ombudsman a le droit, sans limite aucune, de consulter les dossiers directement auprès de l'administration et de lui demander des renseignements.*

*L'ombudsman est indépendant. Les services de l'administration ont l'obligation de le soutenir dans l'accomplissement de ses tâches.*

Certains des articles de ce règlement laissaient une marge d'interprétation considérable. Puisque le règlement prévoit en outre l'établissement d'un cahier des charges, il s'agissait de préciser ici et là certaines dispositions, notamment pour ce qui est des procédures à suivre dans l'accomplissement des tâches de l'ombudsman bernois.

Le cahier des charges, qui a été soumis à l'approbation du Conseil de ville (parlement), a apporté les concrétisations suivantes:

- L'ombudsman prend note des demandes écrites ou orales des personnes sollicitant un conseil.
- Il conseille ces personnes quant aux procédures possibles et leur explique de manière appropriée les dispositions légales, les compétences et les procédures de l'administration.
- L'ombudsman transmet sous une forme adéquate les demandes des personnes concernées – ceci avec leur accord – aux instances compétentes de l'administration. Il recueille tout renseignement et avis utiles.
- Il consulte les dossiers administratifs. Il discute des problèmes avec les collaborateurs et collaboratrices concernés de l'administration.
- Il peut effectuer des visites des lieux.
- Il peut organiser des entretiens avec les parties concernées.
- Il propose aux parties impliquées des solutions équitables.
- L'ombudsman vérifie que l'administration a bien agi de manière appropriée, équitable et conforme à la loi. Il fait parvenir les résultats de son évaluation, sous forme orale ou écrite, aux parties impliquées.
- L'ombudsman peut envoyer des recommandations écrites aux services administratifs, ceci afin de résoudre un cas particulier ou pour faire à l'administration des propositions générales quant à ses pratiques futures.

En formulant ces précisions, on a veillé à ce qu'elles concrétisent dans une certaine mesure les procédures tout en laissant une marge de manœuvre suffisante, voire un large éventail de méthodes et procédés dans le traitement des situations individuelles.

Quelles situations individuelles? En vous en donnant ci-après quelques exemples, je pense pouvoir donner une esquisse de réponse à la question qui sous-tend cet exposé : l'ombudsman doit-il être considéré comme une institution de **médiation** au sens classique du terme ou plutôt comme une institution appelée à **évaluer, critiquer**, voire même **juger** les pratiques des fonctionnaires de l'administration publique?

Auparavant, il me semble nécessaire d'ouvrir une petite parenthèse pour apporter une précision terminologique: Selon la conception classique du terme, l'on parle de *médiation* si des parties en conflit cherchent une solution à l'amiable en communication directe et avec le soutien d'une personne neutre et indépendante. Cette personne est appelée *médiateur*. Sa tâche consiste à mettre en œuvre un processus de réconciliation qui vise à rapprocher les différents points de vue, par exemple en éveillant chez les parties un esprit de compréhension mutuelle. A l'aide de toute une série de méthodes et stratégies, le médiateur essaye d'amener les parties vers une solution "win-win", dans laquelle elles ont quelque chose à gagner par rapport à la situation de départ. La *médiation* se caractérise notamment par une absence presque totale de formalisme, de coercition ou de force décisionnelle. Le médiateur s'abstient en principe de toute prise de position en faveur de l'une ou l'autre des parties impliquées. Il n'est pas présent pour donner ses avis ou faire une appréciation quelconque, mais bien pour catalyser le processus de solution du conflit. Le terme de *médiateur* est d'ailleurs utilisé, dans les pays francophones, pour traduire le mot suédois d' "ombudsman". Pour éviter les malentendus, je tenais ici à préciser dans quel sens le mot médiateur est, dans le titre de mon exposé, mis en opposition au terme *critique*.

Ceci dit, je passe maintenant aux exemples concrets, en donnant pour chacun des trois cas un commentaire au regard du sujet de mon exposé.

## Cas no 1

*Les habitants d'un petit quartier périphérique de Berne souffrent depuis quelques années déjà du trafic motorisé qui passe – surtout pendant les heures de pointe – par une rue du quartier ou, bien entendu, la circulation est autorisée exclusivement aux riverains. Les interventions répétées et directes chez les autorités compétentes de la ville ont été peu fructueuses jusqu'ici. Les habitants ont l'impression que l'on ne les prend pas au sérieux et ils s'adressent à l'ombudsman pour savoir s'il n'est vraiment pas possible de trouver un remède à une situation*

\* Contribution présentée lors de la Conférence du 14 mai 2001 sur "L'institution de l'Ombudsman dans la perspective comparative", organisée par l'Université de Genève (Département de science politique)



insatisfaisante et même dangereuse sous certains aspects.

L'ombudsman, après avoir visité les lieux et étudié le dossier, organise un entretien dans son bureau avec une délégation des riverains d'un côté et quelques fonctionnaires des départements administratifs compétents de l'autre. D'un commun accord, on procède à une analyse approfondie des faits. Des statistiques établies par l'autorité de police montrent qu'effectivement il y a un problème significatif à résoudre. Tout le monde est d'accord avec la proposition de l'ombudsman de passer par une phase d'observation de trois mois. Pendant cette phase d'observation, on évaluera la mise en place d'obstacles peu coûteux en vue de diminuer l'attractivité de la rue pour le trafic motorisé et la police procédera à des mesures de contrôles du trafic.

*Résultat: Six mois plus tard, les mesures techniques envisagées ont été prises. En plus, la police a pu encaisser des sommes considérables provenant de contraventions payées par de nombreux automobilistes qui utilisaient la rue sans avoir qualité de riverains. Les riverains considèrent que les mesures nécessaires ont été réalisées dans le cadre du "raisonnable". Face aux autorités, l'ombudsman peut se rallier à la reconnaissance exprimée par les habitants du quartier.*

Commentaire:

Dans ce cas, l'action de l'ombudsman a reposé presque uniquement sur les principes de la médiation classique. Il a rassemblé les parties en conflit autour d'une table et elles ont eu l'occasion d'échanger leur points de vue. L'ombudsman s'est limité à tenter d'éveiller la compréhension mutuelle, essentiellement en posant des questions. Il a renoncé à prendre position pour l'une ou l'autre des parties impliquées. Il a fait le résumé écrit des négociations à l'attention des participants. Sa démarche a été celle d'un promoteur de la communication et d'un catalyseur par rapport aux conclusions des parties mêmes.

## Cas no. 2

*Une dame âgée de plus de 80 ans est tombée dans une bouche d'égouts placée sur un trottoir public. Le couvercle du puits avait été, pense-t-elle, endommagé lors des travaux du chasse-neige municipal. La dame a évidemment subi quelques blessures, ses lunettes ont été cassées, etc. Elle s'adresse à l'autorité compétente en lui demandant des dommages et intérêts. On lui répond à plusieurs reprises que rien ne lui sera payé par la ville de Berne puisque le puits en*

*question faisait partie du réseau d'égouts du propriétaire privé de l'édifice adjacent au trottoir. En attendant, on avait toutefois réparé le couvercle pour éviter d'autres accidents. La dame vient consulter l'ombudsman pour qu'il l'aide à faire valoir ses droits.*

*Après avoir examiné la situation, l'ombudsman écrit une lettre à la direction compétente en la priant de réexaminer soigneusement l'affaire. Il met en doute que l'on puisse dire sans examen approfondi qu'un puits intégré dans un trottoir public et dont l'entretien incombe aux autorités communales échapperait à la responsabilité de celles-ci. Dans les pourparlers qui suivent, l'ombudsman propose d'envisager une solution à l'amiable pour éviter un cas judiciaire, étant donné que la somme d'argent en question est relativement petite.*

*Le conflit est finalement réglé par un accord écrit formulé par l'ombudsman. La dame reçoit la somme qu'elle avait fait valoir. La direction transmet d'une part un mot d'excuses ainsi qu'un bouquet de fleurs à la dame et d'autre part des remerciements à l'ombudsman qui, par son intervention, aurait contribué à une solution à l'amiable.*

Commentaire:

Dans ce cas, l'approche suivie par l'ombudsman a consisté à trouver une solution à l'amiable pour éviter des démarches ultérieures longues et peut-être coûteuses pour la ville de Berne également. Sans vouloir s'arroger la position d'un juge qui tranche la question complexe sous un angle juridique de savoir si oui ou non l'administration était obligée à payer des dommages-intérêts, il lui a proposé de passer elle-même à un réexamen interne de la question en utilisant des vecteurs autres que purement juridiques. Je dirai que dans ce cas, l'ombudsman a pris une position à peu près à mi-chemin entre le médiateur et le critique.

## Cas no. 3

*Monsieur X., maître-opticien, a fait des lunettes pour un client qui lui avait soumis une garantie écrite de paiement de la part de l'autorité d'assistance sociale. Entre-temps, le client a disparu sans laisser de trace et sans payer la facture. En se fondant sur la garantie de paiement, l'opticien veut encaisser la somme due auprès de l'assistance sociale. Celle-ci refuse de payer toute la somme en se référant à la subsidiarité de l'aide sociale et en disant qu'elle n'avait pas formulé une garantie explicite.*

*Lorsque l'ombudsman lui soumet sa prise de*

*position provisoire, l'assistance sociale maintient son point de vue. Par la suite, l'ombudsman passe à un examen juridique approfondi de tout le procédé. Il constate que le travailleur social n'avait pas respecté les directives internes de l'administration concernant la formulation de telles garanties. D'après l'ombudsman, selon les principes juridiques applicables, le manque de clarté survenu dans l'affaire était entièrement imputable au travailleur social. C'est pourquoi l'ombudsman formule une recommandation écrite adressée au service compétent, selon laquelle la somme totale pour le paiement des lunettes était à verser à l'opticien. Dans sa réponse, l'assistance sociale se rallie aux arguments de l'ombudsman et donne suite à sa recommandation.*

Commentaire:

Il s'agit là d'un cas où l'ombudsman s'est vu obligé à utiliser le moyen le plus "fort" qui soit à sa disposition, soit la recommandation écrite adressée au service compétent de l'administration. Ces cas ne sont pas très nombreux, même s'il arrive souvent que dans sa première réponse à l'ombudsman l'administration essaye de défendre une position mal fondée. L'ombudsman doit quelquefois faire preuve de persévérance dans les cas où il est convaincu que ses arguments sont les meilleurs. Son rôle s'approche alors plutôt de celui du critique, de l'arbitre ou du "juge" aux dépens de la fonction de médiation au sens classique du terme.

La *conclusion* que je tire de mon expérience, de l'ensemble des dossiers que j'ai eu à traiter tout au long de mon activité d'ombudsman et des exemples cités susceptibles de l'illustrer est la suivante:

Le rôle de l'ombudsman n'est pas uniforme, mais multiforme, en ce sens qu'il est en premier lieu appelé à agir comme un *médiateur* qui doit essayer de chercher des solutions justes à l'amiable. Il agit en tant que promoteur, "facilitateur" ou "constructeur de ponts" dans les cas où la communication entre le citoyen et l'administration est perturbée pour une raison ou une autre. D'une manière générale, nous le savons, les activités de l'ombudsman visent à promouvoir la bonne entente entre la population et l'administration.

Puisque sa tâche explicite, mis à part la fonction de conciliateur ou médiateur, consiste à vérifier si l'administration a agi conformément au droit et de manière appropriée, l'ombudsman est inéluctablement appelé à prendre position de manière claire et ouverte. En d'autres termes, lorsqu'il constate qu'il y a eu des actes illégitimes, l'ombudsman ne doit pas redouter de jouer son rôle de critique tout en se



conformant, bien sûr, aux règles du respect et de la politesse.

Il faut tenir compte du fait que le citoyen et la citoyenne se sentent souvent dans une position de faiblesse devant l'administration publique et restent sans protection efficace face aux cas de mauvaise administration. Il arrive d'ailleurs assez fréquemment que les actes de mauvaise administration soient de nature à ne pas pouvoir être soumis à une institution judiciaire, comme par exemple certains comportements de fonctionnaires qui ne font pas preuve d'un respect adéquat envers le citoyen.

Il peut même arriver – dans une administration qui se propose d'appliquer les principes les plus modernes envers le citoyen considéré comme un "consommateur" des services rendus par les autorités publiques – qu'il y ait un décalage, une "hiérarchie" entre les deux partenaires qui font que le citoyen éprouve une sensation d'impuissance, voire un sentiment d'oppression ou de répression de la part de l'administration.

Les personnes qui s'adressent à l'ombudsman proviennent souvent des couches sociales les plus défavorisées. Si ces personnes-là, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, doivent entrer en contact avec un service administratif, ce n'est souvent pas de leur plein gré qu'elles le font. Il y a donc automatiquement un aspect de subordination, ce qui fait que l'ombudsman se retrouve à son tour en face de parties inégales. Par conséquent, à mon avis, il incombe à l'ombudsman de faire en sorte qu'il n'y ait pas abus de cette situation de subordination de l'utilisateur par rapport à l'autorité publique.

Toutefois, il ne faut pas oublier que les délibérations ou recommandations de l'ombudsman n'ont pas un caractère obligatoire pour l'administration. Il ne pourra jamais donner des directives ou ordonner quoi que ce soit. Il s'ensuit que, s'il fait des propositions, des suggestions ou des recommandations, celles-ci doivent être très bien fondées. En un mot, son argumentation doit "tenir debout"!



# Ombudsstellen: für den Europarat ein "Must"

Dr.iur. Karl Stengel, Ombudsmann und Datenschutzbeauftragter der Stadt Winterthur

Für den Europarat sind Ombudsstellen ein wichtiger Bestandteil von "Bonne Gouvernance", "Good Governance". Sie sollen vor allem auf regionaler und lokaler, nicht nur auf nationaler Ebene tätig sein. Eine Checkliste informiert den Gesetzgeber, worauf bei der Einführung von Ombudsstellen zu achten ist.

Die Konferenz lokaler und regionaler Behörden Europas (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE) - eine Sektion des Europarates - hat am 17. Juni 1999 eine Empfehlung (61) und eine Resolution (Entschliessung) (80) über die Rolle der Ombudspersonen bzw. Vermittler verabschiedet (Referent Dr. Martin Haas, Winterthur).

## 1. Was wird empfohlen?

Die Empfehlung 61 hält aufgrund der Erfahrungen in mehreren Mitgliedstaaten des Europarates fest, dass die Arbeit der Ombudsstelle vor allem auf kommunaler und regionaler Ebene erheblich dazu beitragen kann, die Distanz zwischen Bevölkerung und Amtsstellen zu verringern, Transparenz und Wirksamkeit der Verwaltung zu fördern und faire Lösungen zu finden. Konkret wird empfohlen,

(1) nicht nur auf nationaler, sondern vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene Ombudsstellen zu schaffen und

(2) über ihre Arbeitsweise hinreichend zu informieren.

In der Resolution (Entschliessung) 80 wird vorgeschlagen, dass Gemeinden und Regionen Ombudsstellen schaffen und mit hinreichenden Mitteln ausstatten. Allenfalls sollen kleinere Gemeinden eine gemeinsame Ombudsstelle errichten. Gemeinden und Regionen, in denen eine Ombudsstelle bereits besteht, wird u.a. geraten, die Bevölkerung umfassender über die Ombudsstellen zu informieren, einen Erfahrungsaustausch in die Wege zu leiten und europaweit ein Netz kommunaler und regionaler Ombudsstellen zu schaffen.

## 2. Welche Anforderungen an Ombudsstellen hat der Gesetzgeber zu beachten?

Im Anhang zur Entschliessung 80 werden im Wesentlichen die folgenden Grundsätze hervorgehoben:

- Die wichtigsten Aufgaben der Ombudsstellen (Ziff. 18, 22, 23) sind:
- Information, Beratung, Vermittlung und Schlichtung im Einzelfall;
- Empfehlungen, wenn genereller Handlungsbedarf besteht.
- Der Zugang zu den Ombudsstellen soll möglichst unkompliziert sein (Ziff. 20).
- Unabhängigkeit, Unbefangenheit und Fachkompetenz der Ombudspersonen sind wichtig; diese dürfen insbesondere keiner Gruppierung angehören, die bestimmte politische und/oder wirtschaftliche Zielsetzungen verfolgt (Ziff. 9 - 12, 14).
- Die Ombudsstelle soll von sich aus tätig werden können (Ziff. 23).
- Die Ernennung soll durch das Parlament erfolgen (Ziff. 13).
- Kommunale und regionale Ombudsstellen sind solchen auf nationaler Ebene vorzuziehen, da der unmittelbare Bezug zwischen Bevölkerung und Ombudsstelle wichtig ist (Ziff. 6 - 8).
- Ombudsstellen für Spezialbereiche (z.B. für Minderjährige) ersetzen keine Ombudsperson mit allgemeiner Zuständigkeit (Ziff. 15).
- Bereiche, die nicht in den Wirkungsbereich der Ombudsstellen fallen, sollten auf ein Minimum beschränkt werden (Ziff. 17).
- Die Ombudsstellen sind unentgeltlich (Ziff. 21).
- Die Ombudsstelle soll uneingeschränkt Einsicht in Akten usw. der Amtsstellen nehmen können (Ziff. 24, 25).
- Die Ombudsperson muss die in der Verwaltung arbeitenden Personen befragen können; diese sind zur Auskunft verpflichtet (Ziff. 26).
- Für die Ombudsstellen ist eine angemessene Infrastruktur zu schaffen (Ziff. 16).
- Über die Tätigkeit der Ombudsstellen soll regelmässig Bericht erstattet werden, der veröffentlicht wird (Ziff. 29).
- Die Ombudsperson soll Personen, die sie in ihrer Funktion behindern, geeignete Sanktionen auferlegen können (Ziff. 28). Allenfalls soll sie sogar Antrags-

recht für die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens haben (Ziff. 31 Abs. 1).

- Die Amtsstellen haben zu Empfehlungen oder Anregungen der Ombudsperson innert einer bestimmten Frist Stellung zu nehmen oder zu begründen, wenn sie diese nicht befolgen (Ziff. 27, 31 Abs. 2).

Die Rechtsgrundlagen der parlamentarischen Ombudsstellen in der Schweiz, die vor diesen Europaratsinstrumenten geschaffen worden sind, entsprechen weitestgehend diesen Grundsätzen.



# Gute Gründe für die Schaffung parlamentarischer Ombudsstellen

In ihrer Medienmitteilung zur 7. Table Ronde des Europarates mit den europäischen Ombudsleuten im November letzten Jahres fassten die schweizerischen Teilnehmer die Gründe für die Errichtung parlamentarischer Ombudsstellen folgendermassen zusammen:

- Ombudsstellen sind ein niederschwelliges, für unterschiedslos alle Bürgerinnen und Bürger direkt zugängliches, unentgeltliches Dienstleistungsangebot bei Fragen, Problemen und Konflikten im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung.
- Ombudsleute arbeiten unabhängig von Regierung und Verwaltung, sie schulden allein ihrer Wahlbehörde, dem Parlament, Rechenschaft. Dadurch stehen sie gegenüber den Rat suchenden Bürgerinnen und Bürgern in einer Vertrauensposition. Für die Anliegen der betroffenen Personen haben sie ein offenes Ohr, man darf bei ihnen nötigenfalls auch "Dampf ablassen".
- Ombudsleute suchen bei Konflikten - in erster Linie mit den Methoden der Mediation - nach einvernehmlichen, für alle Beteiligten vertretbare Lösungen. Sie wahren gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und gegenüber der Verwaltung gleichermaßen die Prinzipien der Fairness und der Unvoreingenommenheit. Mit ihrem dialogischen, konsensorientierten Verfahren verhindern Ombudsstellen in vielen Fällen, dass sich die Verwaltungsjustiz mit unnötigen Beschwerden auseinandersetzen muss. Darin liegt ein beträchtliches Kostensparpotential, welches die Aufwendungen für den Betrieb einer Ombudsstelle mehr als ausgleichen dürfte.
- Ombudsstellen bieten gegenüber den herkömmlichen Entscheidungsverfahren der Verwaltungsjustiz eine ergänzende, nicht konkurrenzierende Alternative. Sie füllen Lücken im bestehenden verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzsystem, u.a. indem sie sich auch mit den nicht justiziablen Formen des Verwaltungshandelns (z.B. mit blossen Realakten, etwa dem unangemessenen Verhalten eines Staatsangestellten) befassen können.
- Ombudsleute haben Untersuchungsbefugnisse, können aber Behörden und Verwaltung keine verbindlichen Anweisungen erteilen. Ihre Durchsetzungshilfe sind Aufklärung, Vermittlung und

Überzeugung. Ihre Stellungnahmen und Anregungen haben im Prinzip Empfehlungscharakter. Ihre Mittlerstellung wird dadurch noch unterstrichen.

- Ombudsleute handeln rasch, formlos, unkompliziert, unbürokratisch. Bei der Wahrnehmung ihrer Untersuchungsbeugnisse verfügen sie über ein umfassendes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht gegenüber der Verwaltung. Sie bewerten einen Sachverhalt nicht ausschliesslich nach rechtlichen Sachverhalten, sondern lassen stets auch Billigkeitsüberlegungen einfließen.

## Die Schweizerische Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute bietet Unterstützung

1998 gegründet, hat sich die Schweizerische Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute (SVPO) neben der Pflege des nationalen und internationalen Erfahrungsaustausches insbesondere die Förderung des Ombudsgedankens in der Schweiz zum Ziel gesetzt. Die SVPO ist überzeugt, dass den Ombudsinstitutionen für den Schutz der Menschenrechte, des Rechtsfriedens und der pluralistischen Demokratie eine hohe Bedeutung zukommt. Den Nachweis, dass sie einem breiten Bedürfnis entsprechen, erbringen die bestehenden Ombudsstellen täglich. Ihre Dossiers und ihre Fallstatistiken legen darüber beredtes Zeugnis ab.

Die Mitglieder der SVPO bieten allen interessierten Personen und insbesondere den Gemeinwesen bei der Erarbeitung von Grundlagen für die Schaffung von Ombudsstellen ihren reichhaltigen Erfahrungsschatz und ihre aktive Unterstützung an. In Vorbereitung ist unter anderem die Herausgabe einer kommentierten Mustergesetzgebung. Ins Auge gefasst wird ferner die Gründung eines virtuellen Schweizerischen Ombudsmann-Instituts im Internet mit dem Ziel, Informationen rund um die Ombudsfunktion, Diskussionsforen zu aktuellen Themen, die Beantwortung von Fragen sowie eine Plattform für die Zusammenarbeit anzubieten.

SVPO-website: [www.ombudsman-ch.ch](http://www.ombudsman-ch.ch)

## Kontaktadressen:

Fürspr. Mario Flückiger,  
Ombudsmann der Stadt Bern,  
Junkerngasse 56, 3000 Bern 5  
Tel. 031 312 09 09, Fax 031 312 09 70,  
E-mail: [ombudsstelle@bern.ch](mailto:ombudsstelle@bern.ch)

Markus Kägi, Präsident SVPO,  
Ombudsmann des Kantons Zürich,  
Mühlebachstrasse 8, 8090 Zürich  
Tel. 01 269 40 70, Fax 01 269 40 79,  
E-mail: [ombudsmann@ombudsmann.zh.ch](mailto:ombudsmann@ombudsmann.zh.ch)

lic.iur. Louis Kuhn,  
Ombudsman des Kantons Basel-Landschaft,  
Bahnhofplatz 3a, 4410 Liestal  
Tel. 061 925 62 90, Fax 061 921 99 19,  
E-mail: [ombudsman@ombudsman-bl.ch](mailto:ombudsman@ombudsman-bl.ch)

Dr.iur. Werner Moser,  
Ombudsmann der Stadt Zürich, Oberdorfstrasse 10, 8001 Zürich  
Tel. 01 261 39 33, Fax 01 261 37 18,  
E-mail: [ombudsmann.stadt-zuerich@bluewin.ch](mailto:ombudsmann.stadt-zuerich@bluewin.ch)

lic.iur. Andreas Nabholz,  
Ombudsman des Kantons Basel-Stadt,  
Freie Strasse 52, 4001 Basel  
Tel. 061 261 60 50, Fax 061 261 66 58,  
E-mail: [bs.ombudsman@bs.ch](mailto:bs.ombudsman@bs.ch)

Dr.iur. Karl Stengel,  
Ombudsmann der Stadt Winterthur,  
Marktgasse 53, 8402 Winterthur  
Tel. 052 212 17 77, Fax 052 212 04 66,  
E-mail: [ombudsmann@win.ch](mailto:ombudsmann@win.ch)



# Fallbeispiele der sechs parlamentarischen Ombudsleute

## 1. Familiennachzug nach 12 Jahren Aufenthalt in der Schweiz (Fallbeispiel aus dem Kanton Basel-Stadt)

### Sachverhalt

Ein ausländischer Staatsangehöriger lebt und arbeitet seit 12 Jahren in der Schweiz. Sein erstes Gesuch um Nachzug seiner Ehefrau und der drei gemeinsamen Kinder aus dem Ausland wurde von der Fremdenpolizei mit Hinweis auf sein zu geringes Einkommen abgewiesen. Als er mit Rücksicht auf seine finanzielle Lage in einem zweiten Gesuch nur um Nachzug seiner Frau und eines Kindes nachsuchte, erhielt er mit dem Hinweis auf die mangelnde Vereinigung der ganzen Familie erneut abschlägigen Bescheid. Der Ausländer, der nicht zeitlebens in dieser Situation verbleiben wollte und nach einer Lösung zur Vereinigung seiner Familie suchte, war begreiflicherweise enttäuscht und gelangte an den Ombudsman.

### Abklärungen

In der Besprechung mit der Fremdenpolizei zeigte sich, dass Voraussetzung für den Familiennachzug der Nachweis einer Arbeitsstelle für die Ehefrau in der Schweiz war, andernfalls das finanzielle Auskommen der fünf Personen nicht gesichert schien. Nach längeren Bemühungen gelang es dem Gesuchsteller, für seine Ehefrau bei einem Landsmann eine Stelle zu finden, obwohl der Arbeitgeber die Mitarbeiterin nicht im voraus persönlich kennenlernen konnte. Der künftige Arbeitgeber der Ehefrau fertigte einen schriftlichen Arbeitsvertrag aus, den der Gesuchsteller der Fremdenpolizei vorlegte. Zwar gelang es ihm damit, den Mangel des zu niedrigen Einkommens zu beheben, doch beanstandete die Fremdenpolizei die zu kleine Wohnung für die ganze Familie. Aus verständlichen Gründen wollte der Gesuchsteller aber eine grössere Wohnung erst dann suchen und mieten, wenn eine konkrete Chance auf Nachzug seiner Familie bestand.

### Ergebnis

Diese Zusage konnte ihm der Ombudsman nach Absprache mit der Fremdenpolizei geben. Wenige Wochen danach fand der Gesuchsteller eine genügend grosse Wohnung zu einem Mietzins, der in seine finanzielle Struktur passte, und noch vor Ende

1995 konnte er mit Zustimmung der Fremdenpolizei Frau und Kinder nach Basel nachkommen lassen.

## 2. Warum nicht Hans Xaver Müller? (Fallbeispiel aus der Stadt Zürich)

### Sachverhalt

Ein Mann vorgerückten Alters, dem nicht nur ein Allerwelts-Familiennamen, sondern auch noch ein ebensolcher Vornamen zugefallen ist - nennen wir ihn Hans Müller - erklärt dem Ombudsmann, er sei unlängst durch seinen Geburtsschein wieder an ein längst angegangenes, aber noch immer ungelöstes Problem erinnert worden: Seit Jahren versuche er die Stadtverwaltung dazu zu bringen, ihn zur leichteren Identifikation und Vermeidung von Verwechslungen nicht nur als Hans Müller, sondern mit seinen beiden Vornamen Hans Xaver Müller anzuschreiben. Hans Müller gebe es doch "wie rote Hunde". Er verstehe nicht, weshalb die Stadt sich weigere, einen der besseren Unterscheidbarkeit dienenden, in seinem Geburtsschein verbrieften Zusatzvornamen in ihre Register aufzunehmen. Auch sein Pass sei ausgestellt auf Müller Hans Xaver, nicht nur Müller Hans. Die angeschriebene Stadtverwaltung habe in einem leider nicht mehr auffindbaren zweiseitigen Brief begründet, weshalb er für sie noch immer der Hans Müller sei und nicht der Hans Xaver Müller werden könne. Die Begründung habe ihn aber nicht zu überzeugen vermocht, weshalb er den Ombudsmann bitte, das unmöglich Scheinende vielleicht doch noch möglich zu machen.

### Abklärungen

Der Ombudsmann, auf dessen Geschäftsliste auch bereits zwei und nunmehr drei Hans Müller figurieren und der sich daher und aufgrund der vom Beschwerdeführer vorgelegten Papiere verständnisnig keinen Reim auf das Verhalten der Verwaltung machen kann, bittet das Bevölkerungsamt mit folgenden Zeilen, ihm Einblick in diese Büchse der Pandora zu gewähren:

*Das Anliegen dieses Mannes, seinem Allerweltsnamen Hans Müller durch die "differentia specifica" seines zweiten Vornamens Xaver etwas mehr persönliches Profil und Identifikationsschärfe zu verleihen, verdient ohne Zweifel (auch aus amtlicher Sicht) Unterstützung. Nach der bundesrätlichen Zivilstandsverordnung sind Vornamen*

*(Mehrzahl) nicht nur ins Personenverzeichnis eintragbar bzw. eintragungspflichtig (Art. 35 Abs. 1 Ziff. 3), sondern dürfen vielmehr auch "nicht weggelassen, nicht über- setzt und nicht in ihrer Reihenfolge abge- ändert werden" (Art. 43 Abs. 2); sie sind dem Zivilstandsamt überdies "mit der Ge- burtsanzeige mitzuteilen" (Art. 69 Abs. 2), d.h. der Geburtsschein scheint die Referenz- grösse für den zivilstands- und den gesam- ten übrigen amtlichen Registrierungs- und Anschreibeverkehr zu sein. Wo liegt also in diesem Fall nur "der Hund begraben", dass des Mannes Anliegen abschlägig beschieden worden ist?*

### Ergebnis

In bester NPM-Manier lässt der Dienstchef dem Ombudsmann zuhänden des Klienten innert weniger Tage einen auf Hans Xaver Müller ausgestellten Schriftenempfangs- schein zugehen, dem er folgende Erläute- rungen beifügt:

*Schade, dass das Corpus delicti (der abschlägige zweiseitige Bescheid des Amtes) nicht auffindbar ist. Unsere Recher- chen beim Kreisbüro, beim Steueramt und beim Zivilstandsamt der Stadt Zürich sowie bei der Direktion des Innern, Abteilung Namensführung, führten zu keinem Ziel. Das besagte Papier scheint in der Amtsmüh- le unauffindbar, oder könnte es sein, dass es dem Schriftstück an seiner Existenz man- gelt? Wie auch immer, wir sind selbstver- ständlich bereit, Herrn Hans Müller in unsern Registern ab sofort als Hans Xaver Müller zu führen. Gerne legen wir Ihnen eine neue Meldebestätigung mit der Rufnamens- ergänzung bei - gratis versteht sich -, die Sie Herrn Hans Xaver Müller bitte mit ihrem Schlussbericht zustellen wollen. Fortan soll- ten ihn sämtliche amtlichen Sendungen kor- rekt angeschrieben erreichen.*

## 3. Gütliche Einigung statt Rechtsstreit (Fallbeispiel aus der Stadt Bern)

### Anliegen

Frau B, trotz ihres hohen Alters von über 80 Jahren noch sehr gut zu Fuss, erlitt kurz vor Silvester 1999 auf einem Trottoir einen Unfall. Gemäss ihren Schilderungen fiel Frau B auf dem Weg zur Post unversehens in einen Schlamm-Sammler ("Senkloch") und zog sich dabei schmerzhafte Prellun- gen an Oberschenkel, Schultergelenken



und Oberarmen zu. Es stellt sich heraus, dass der Deckel des Schlamm-Sammlers samt Halterungsring, möglicherweise bei der Schneeräumung, in den Schacht gefallen war.

Frau B gelangte in der Folge mit Schadenersatzforderungen (u.a. für eine Brille), deren Deckung von der Versicherung abgelehnt worden war, an das Tiefbauamt der Stadt Bern. Von dort erhielt sie den Bescheid, es handle sich bei der betreffenden Schachtabdeckung um einen Schlamm-Sammler für die Vorplatzentwässerung, welche zur privaten Liegenschaftsentwässerung gehöre. Als Sofortmassnahme, um weitere Unfälle zu vermeiden, habe man seitens der Stadt die Abdeckung repariert.

#### Abklärungen

Im Rahmen seiner Erkundigungen erhält der Ombudsmann von den zuständigen Amtsstellen zunächst sinngemäss den gleichen Bescheid wie Frau B. Nach weiteren Abklärungen - u.a. einem Augenschein am Ort, wo sich der Unfall ereignet hatte - gelangt der Ombudsmann zur Auffassung, dass die haftpflichtrechtliche Situation in diesem Fall nochmals geprüft werden sollte. Er weist die Planungs- und Baudirektion darauf hin, dass das betreffende Trottoir der Stadt Bern gehöre. Nach dem kantonalen Gesetz über Bau und Unterhalt der Strassen bildeten insbesondere auch Entwässerungsanlagen Bestandteile von Strassen. Zu den Strassen im Sinne des Gesetzes gehören u.a. auch Gehwege. Die Stadt Bern sei als Eigentümerin dieser Anlagen zuständig für deren Unterhalt. Nach seiner Auffassung liege es nicht ohne weiteres auf der Hand, einen Schacht im Bereich eines derartigen Werkes haftpflichtrechtlich aus dem Zusammenhang herauszulösen und ihn (u.a. bezüglich eines möglicherweise unterhaltsbedingten Werkmangels) allein dem Verantwortungsbereich eines privaten Liegenschaftsbesitzers zuzuordnen. Der Ombudsmann ersucht daher die Planungs- und Baudirektion, diese Angelegenheit nochmals eingehend zu prüfen.

Nach erneuten internen Abklärungen erklärt sich die Planungs- und Baudirektion der Stadt Bern bereit, Frau B zur Vermeidung eines weitere Kreise ziehenden Rechtsstreits entgegenzukommen. Auf Vorschlag des Ombudsmannes wird in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten, Frau B ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und per Saldo aller Ansprüche für die entstandenen Umtriebe zu entschädigen.

#### Ergebnis

Nebst der Entschädigung erhält Frau B kurz vor Weihnachten ein persönliches Schreiben des Planungs- und Baudirektors sowie einen Blumenstrauss in den Berner Farben. Dem Ombudsmann danken die Beteiligten, dass er ihnen mit seiner Intervention Gelegenheit geboten hat, den Konflikt auf gutlichem Weg zu regeln.

#### 4. Polizei verhaftet falsche Person (Fallbeispiel aus dem Kanton Basel-Land)

##### Anliegen

Mehrere Polizisten haben Herrn C und seinen Freund D, als sie ein Restaurant verliessen, festgenommen. Die Polizei hat sie auf den Boden gedrückt, ihnen Handschellen angelegt, einen Strumpf über den Kopf gezogen und abtransportiert. Auf dem Posten wurden sie durchsucht und nach drei Stunden wieder entlassen, mit dem Hinweis, der Polizei sei ein Fehler unterlaufen. Man habe sie mit anderen Personen verwechselt.

##### Abklärungen

Die Polizei schildert den Hergang der Ereignisse wie folgt: Ein Tag vor der Festnahme von C und D verbreitete die Alarmzentrale der Polizei den Steckbrief eines entwichenen Raubtäters. Die Fahndung nach diesem wurde auch im Fernsehen DRS ausgestrahlt. Auf diese Sendung hin teilte ihnen eine Frau mit, sie habe den Gesuchten gesehen. An diesem Tag waren die Mitarbeiter/innen der Spezialfahndung mit der Überwachung einer Diebesbande beschäftigt. Ein Polizist meldete dem Einsatzleiter, er habe soeben beobachtet, wie der gesuchte Verbrecher in Begleitung einer unbekanntenen Person ein Restaurant betreten habe. Deshalb wurde die ursprüngliche Überwachung abgebrochen und entschieden, den Gesuchten und seinen Begleiter beim Verlassen des Restaurants zu inhaftieren. Die anschliessenden Ermittlungen und Befragungen ergaben schliesslich, dass es sich beim Angehaltenen nicht um den gesuchten Raubtäter E handelte. Die Polizei entliess daraufhin C und D, nicht ohne sich vorher bei diesen entschuldigt zu haben.

Wir liessen uns in der Folge Steckbrief und Fahndungsfoto von E zeigen und konnten feststellen, dass Gesichtszüge und Haarfarbe von D und E eine gewisse Ähnlichkeit aufwiesen. Die unterschiedliche Grösse der beiden Personen stach uns aber sofort ins Auge. Der gesuchte E hat laut Steckbrief eine Körpergrösse von 190 cm, diejenige von Herrn D beträgt lediglich 169 cm.

Insbesondere aufgrund dieses markanten Unterschiedes der Körpergrösse gelangten wir zur Auffassung, die Polizei habe die Ähnlichkeit zwischen Steckbrief und Fahndungsfoto und der verhafteten Person nicht genügend abgeklärt. Der massive Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen macht eine seriöse Prüfung der Übereinstimmung der Signalelemente unverzichtbar, damit das Handeln der Polizei als verhältnismässig gelten kann. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass eine Anhaltung eines Raubtäters für die Polizei eine ernste, oft auch sehr gefährliche Angelegenheit ist und eine solche Polizeiaktion in der Regel mit grossem Stress verbunden ist.

Positiv zu bewerten ist, dass sich die Polizei nach Entdeckung des Irrtums in aller Form entschuldigt hat.

##### Ergebnis

Nach Rücksprache mit dem zuständigen Direktionssekretär bin ich zur Auffassung gelangt, dass aufgrund der erlittenen Unbill den beiden betroffenen Personen eine kleine Genugtuungssumme ausbezahlt sei.

#### 5. Städtischer Beitrag an Privatschulen (Fallbeispiel aus der Stadt Winterthur)

##### Anliegen

Alex, der Sohn von Frau M., ist vor rund zwei Jahren plötzlich erkrankt und kann nicht wie vorgesehen die Oberstufe der Volksschule besuchen. Frau M. hat das erste Oberstufenschuljahr in einer privaten Tagesschule selbst finanziert und die Stadt nunmehr gebeten, die Schulkosten für die beiden verbleibenden Schuljahre zu übernehmen. Das Departement hat das Gesuch abgelehnt. Frau M. fühlt sich abgeschohen. Es geht ihr sowohl um die finanzielle Belastung wie um die Benachteiligung von Kindern in Privatschulen; grundsätzlich möchte sie einen Entscheid, den sie auch weiterziehen kann.

Alex hätte ohne Erkrankung das Niveau eines Sekundarschülers. Nun hat er häufig Kopfschmerzen und muss dann abliegen oder in der Schule abgeholt werden. Er denkt langsamer, ist leicht ablenkbar und weniger konzentrationsfähig, hat jedoch weder Wahrnehmungs- noch Verhaltensstörungen. Alex ist jetzt auf den Besuch einer Kleinklasse angewiesen, passt aber weder in eine städtische Sonderschule noch in eine Sonderklasse. Die private Tagesschule X ist die einzige Frau M. bekannte Schule, die seinen Besonderheiten Rechnung tragen kann.



## Abklärungen

Auf Anfrage der Ombudsstelle bestätigt die Person im Schulamt, mit der Frau M. Kontakt gehabt hat, dass für Alex kein Angebot der Volksschule besteht. Die grundsätzliche Frage der Kostenübernahme beschäftigt das Schuldepartement immer wieder. Das Anliegen von Frau M. sei nicht leichtfertig beurteilt worden. Es gebe aber keine rechtliche Grundlage für einen Beitrag.

Im Verlaufe des Gespräches wird bestätigt, es gebe zahlreiche weitere Bereiche, wo Schülerinnen und Schüler in Privatschulen benachteiligt würden: Die Auslagen für Schulbücher gehen z.B. zu Lasten des Kindes bzw. der Eltern. Weiter sind für ein hörbehindertes Kind in einer Privatschule, das deswegen Stütz- und Förderunterricht in einem städtischen Schulhaus erhält, Benützungsgebühren von jährlich Fr. 200 für das Belegen des Schulzimmers zu bezahlen.

Die Ombudsstelle erfährt bei dieser Gelegenheit, dass das Schuldepartement inzwischen einen Entscheid ausgefertigt hat; die Ombudsstelle erhält eine Kopie. Darin heisst es u.a., die erwähnte Privatschule X habe zwar kleinere Klassen- und Gruppengrössen, welche Kindern mit besonderen Bedürfnissen das Lernen zweifellos leichter machen. Dies sei aber eine Besonderheit dieser Schule; sie habe dadurch nicht den Status einer Sonderschule. Schulkosten in privaten Institutionen könnten nur bei Sonderschulungen von der öffentlichen Hand übernommen werden.

## Ergebnis

Der Ombudsmann bespricht das Ergebnis mit Frau M.. Die Rechtsgrundlagen für einen städtischen Beitrag fehlen zur Zeit. Wenn die kantonalen Rechtsgrundlagen für die Volksschule geändert werden, könnte sich aber die Lage verbessern: Würde der Kanton Zürich z.B. für jedes Kind im Volksschulalter den Gemeinden einen Pauschalbetrag ausrichten (sog. Schülerpauschale), könnte die Stadt einen Beitrag leisten.

Der Ombudsmann erklärt Frau M. aber, er könne nicht in das kantonale Rechtsetzungsverfahren eingreifen. Frau M. entscheidet sich, von einer Einsprache an den Stadtrat abzusehen. Sie dankt dem Ombudsmann für die Information.

## 6. Aus der Narkose aufgewacht - und nichts ist passiert (Fallbeispiel aus dem Kanton Zürich)

### Anliegen

A hat Probleme mit ihren Augen. Diese erscheinen in normal geöffnetem Zustand als so weit aufgerissen, dass andere Menschen dies offenbar als Bedrohung empfinden. Sie wandte sich deshalb an einen Spezialarzt einer kantonalen Klinik. Dieser riet ihr zur Schwächung des "Müllerschen Muskels". Durch diesen operativen Eingriff bestche die Möglichkeit, den Eindruck eines bedrohlichen Blicks zu mildern. Der operierende Arzt teilt A mit, nach der Operation würden die Augen einen Tag zugenäht bleiben, bis man die Fäden gezogen habe. Die Krankenkasse beteiligte sich nicht an den Operationskosten, weshalb A ein Depot von CHF 5'000.- leisten musste. Als sie aus der Narkose erwacht, stellt A fest, dass der Arzt sie nicht operiert hat. Auf ihre Frage antwortet der Arzt sichtlich verärgert, dass er erst auf dem Operationstisch festgestellt habe, dass sie am Hals und am Haaransatz Narben habe. Dies deute auf ein "Facelifting" hin, was eine Operation am Müllerschen Muskel ausschliesse. A versucht dem Arzt zu erklären, dass die Narben nicht von einem "Facelifting" herrühren, sondern die Folgen einer Aknebehandlung seien. Sie weist den Vorwurf zurück, ihm dies verheimlicht zu haben. Er habe sie zwar nach der Schilddrüse gefragt, nicht aber ob sie ein "Facelifting" habe machen lassen. Zudem sei in der Vorbesprechung stets nur die Rede von einer Korrektur des Augenmuskels gewesen. Erst jetzt habe der Arzt ihr gesagt, er habe nach Haut für eine Transplantation gesucht und dabei die entsprechenden Narben festgestellt. Schliesslich habe der Arzt A in ziemlich emotionaler Form eröffnet, dass er sie auch in Zukunft nicht operieren werde.

A verlangte in der Folge ihr Depot in voller Höhe zurück. Die Klinik sei jedoch auf diese Forderung nicht eingetreten.

### Abklärungen

Anlässlich der Besprechung beim Ombudsmann wird der operierende Arzt durch seinen Assistenzarzt vertreten. Dieser macht geltend, anhand der Krankengeschichte sei ersichtlich, dass der operierende Arzt alles sehr sorgfältig abgeklärt habe. Die Frage nach früheren Operationen sei bereits bei der Anamnese gestellt worden. Auch sei ersichtlich, dass der Operateur die Sache näher abgeklärt hätte, falls A ihre Akneoperation erwähnt hätte. Da sie selber Oberkrankenschwester und medizinisch sehr versiert sei, habe der Arzt keine Ver-

anlassung gehabt, an der Vollständigkeit ihrer Aussagen zu zweifeln. Auf dem Operationstisch habe man die grosse Narbe über der Stirn bis hinter die Ohren festgestellt, und dadurch sei eine neue Ausgangslage geschaffen worden. Der Operateur habe die Operation nicht aus emotionalen Gründen oder weil er das Vertrauensverhältnis als angeschlagen erachtet habe abgelehnt, sondern weil er aufgrund der neuen Sachlage keine medizinisch vertretbare Lösung mehr sah. Operieren, damit operiert sei, bringe nichts.

Der Ombudsmann nimmt in die Krankengeschichte von A Einblick. Er konfrontiert A mit den Aussagen des Assistenzarztes. A widerspricht vehement. Hätte der Arzt mit ihr die beabsichtigte Lidverlängerung (Hauttransplantation) vorbesprochen, so hätte sie ihn von sich aus darauf aufmerksam gemacht, dass sie infolge früherer Akneoperationen keine geeignete Haut hinter den Ohren mehr habe. Im Übrigen hätte er diesen zusätzlichen Eingriff ohne Einwilligung der Patientin gar nicht durchführen dürfen und die mögliche Hautentnahmestelle vor der Operation begutachten müssen. Die Behauptung, aufgrund der "neuen Ausgangslage" sei eine Operation des Müllerschen Muskels nicht mehr vertretbar gewesen, falle damit in sich zusammen. Dass der "Müllermuskel" Ursache ihres Leidens sei, habe der Arzt aufgrund eines medikamentösen Therapieversuchs gewusst. Damit sei erwiesen, dass die Lidverkürzung nicht, wie nachträglich behauptet, auf ein Facelifting zurückzuführen sei.

### Ergebnis

Um Weiterungen und einen möglicherweise langwierigen Prozess zu vermeiden, ersucht der Ombudsmann aus Billigkeits- und Kulanzgründen die Klinik, auf ihren abschlägigen Bescheid zurückzukommen. Die Klinik schreibt dem Ombudsmann: "Um nicht noch mehr unnötige Energie in dieses Thema zu verpuffen, werden wir den Betrag von CHF 2'865.45 abschreiben". A ist über den Entscheid der Klinik sehr erfreut, musste sie doch bisher nicht nur die Narkose, sondern auch die finanzielle Forderung "verdauen".



# Zur Diskussion auf Bundesebene/La discussion au niveau fédéral

1.  
**Juni 2001: Der Bundesrat steht der Idee einer eidgenössischen Ombudsstelle ablehnend gegenüber / Juin 2001: Le Conseil fédéral s'oppose à l'instauration d'un bureau du médiateur fédéral**

01.3319 – Postulat.

Turbo für eine eidgenössische Ombudsstelle

Eingereicht von: Donzé Walter  
Einreichungsdatum: 19.06.2001

## Eingereichter Text

Der Bundesrat wird ersucht, die Einrichtung einer eidgenössischen Ombudsstelle aktiv zu fördern und so rasch wie möglich zu realisieren. Für die bevorstehende Diskussion sollen seitens der Verwaltung statistische Angaben und effiziente Modellvorschläge unterbreitet werden. Synergien mit bestehenden Einrichtungen sind zu nutzen.

## Stellungnahme des Bundesrates 29.08.2001

Zurzeit laufen die Arbeiten am Entwurf eines Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Wir sind der Auffassung, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dem Anliegen einer bürgernäheren Verwaltung und der Förderung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Behörden zumindest teilweise Rechnung getragen wird. Bei der Inkraftsetzung dieses Gesetzes wird auf eine zweckmässige, bürgernahe Information über die neuen Möglichkeiten im Kontakt mit den Bundesbehörden zu achten sein. Die Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz werden zeigen, ob weitere Massnahmen, wie z. B. die Schaffung einer Ombudsstelle, nötig sind. Der Bundesrat hat im Übrigen in seiner Antwort vom 13. Juni 2000 auf die Interpellation Borer 00.3146, "Bundesverwaltung. Informationsflut", vom 24. März 2000 sein Kommunikationsverständnis dargelegt und festgehalten, warum er seine Informationstätigkeiten in den letzten Jahren verstärkt hat.

Die Legislaturplanung 1991-1995 sah vor, das Ziel "Bürgernähe durch mehr Transparenz" u. a. mit der Schaffung einer Ombudsstelle zu erreichen. Im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement wurde in der Folge ein vernehmlassungsreifer Vorentwurf für ein Bundesgesetz

über die Ombudsstelle des Bundes erarbeitet. 1994 beschloss der Bundesrat jedoch, die diesbezüglichen Arbeiten zu sistieren. Dies u. a. auch aus finanzpolitischen Gründen.

1998 wurde die Einführung einer Ombudsstelle im Rahmen der Verfassungsreform diskutiert und kontrovers beurteilt. Skepsis und Ablehnung wurden neben fehlendem politischem Willen zum Teil mit Kostenüberlegungen begründet. Unbestritten war dagegen, dass die Einführung auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung möglich wäre. Das Parlament beschloss, die Frage der Einführung einer Ombudsstelle offen zu lassen und nicht in diesem Zusammenhang zu beantworten (AB Sonderausgabe Verfassungsreform N 70ff., S 127). Im Rahmen der Armee reform 95 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Schaffung einer Militärombuds person vorgeschlagen (BBI 1993 IV 1); dieser Vorschlag ist vom Parlament jedoch abgelehnt worden.

Aus der Sicht des Bundesrates haben sich die Rahmenbedingungen nicht derart verändert, dass sich heute die Wiederaufnahme der Arbeiten für die Schaffung einer allgemeinen Ombudsstelle rechtfertigt. Die bisherigen Diskussionen über die Wünschbarkeit einer Ombudsstelle haben gezeigt, dass diese Frage auch im Parlament umstritten ist.

Zum Thema "Ombudsstelle" sind bereits verschiedene parlamentarische Vorstösse hängig. Insbesondere steht auch die Parlamentarische Initiative Fankhauser 98.445, "Ombudsstelle für Menschenrechte", vom 10. September 1998 noch in Beratung. Auf einen weiteren Prüfungsauftrag ist deshalb zu verzichten.

Hinsichtlich der statistischen Grundlagen kann auf die Geschäfts- und Tätigkeitsberichte der in verschiedenen Bereichen bestehenden ombudsähnlichen Stellen verwiesen werden (Preisüberwacher, Versicherungsaufsicht durch das Bundesamt für Privatversicherungen, Büro für Gleichstellung von Frau und Mann, Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter). Sie geben detailliert Aufschluss über die Tätigkeit dieser Organe.

## Erklärung des Bundesrates 29.08.2001

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

01.3319 - Postulat.

Instauration d'un bureau du médiateur fédéral

Déposé par : Donzé Walter  
Date de dépôt : 19-06-2001

## Texte déposé

Le Conseil fédéral est prié de promouvoir activement la création d'un service de médiation fédéral et de réaliser ce projet au plus vite. L'administration soumettra, en vue de la discussion à venir, des statistiques et des propositions de modèles efficaces. Les synergies avec des organes existants seront exploitées.

## Prise de position du Conseil fédéral 29-08-2001

A l'heure actuelle, un projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration est en voie d'élaboration. Le Conseil fédéral escompte que l'instauration du principe de la transparence permette de satisfaire - du moins en partie - à l'impératif voulant que l'administration soit proche des citoyens, ce qui contribuera à renforcer la confiance de ceux-ci dans les autorités. Lors de l'entrée en vigueur de cette loi, il y aura lieu de vulgariser, comme il se doit, les nouvelles possibilités qu'elle offre au public dans le cadre de ses rapports avec les autorités fédérales. L'expérience acquise dans l'application de la loi sur la transparence montrera s'il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires, telles que la création d'un office de médiation. Dans sa réponse du 13 juin 2000 à l'interpellation Borer 00.3146, "Administration fédérale. Avalanche d'informations", du 24 mars 2000, le Conseil fédéral a, au surplus, exposé sa conception de la communication et rappelé les raisons qui l'ont incité à renforcer son action en matière d'information ces dernières années.

Afin de rendre l'information "proche des citoyens grâce à une transparence accrue", objectif qui figure dans le programme de la législature 1991-1995, celui-ci prévoyait notamment la création d'un office de médiation de l'administration fédérale. En conséquence, le Département fédéral de justice et police a élaboré un avant-projet de loi fédérale sur un office de médiation de l'administration fédérale, avant projet qui était assez mûr pour faire l'objet d'une procédure de consultation. En 1994, cependant, le Conseil fédéral a décidé de



suspendre les travaux y relatifs, notamment pour des motifs relevant de la politique financière.

En 1998, l'instauration d'un office de médiation a donné matière à controverse dans le cadre des débats sur la réforme de la constitution. D'aucuns n'ont pas manqué de relever le manque de volonté politique, alors que d'autres ont fait valoir parfois des arguments d'ordre financier pour motiver leur scepticisme et leur opposition. Un aspect a, en revanche, fait l'unanimité: point n'est besoin d'une base constitutionnelle expresse pour créer un tel office. Le Parlement a décidé de laisser en suspens la question de l'instauration d'un office de médiation, ne voulant pas y répondre dans ce cadre (BO Tiré à part concernant les débats sur la réforme de la constitution N 70ss., E 127). Dans le cadre de la réforme "Armée 95", le Conseil fédéral a proposé aux conseils législatifs d'instaurer un médiateur militaire (FF 1993 IV 1); ceux-ci ont toutefois rejeté cette proposition.

Le Conseil fédéral considère que les conditions-cadres ne se sont pas modifiées au point qu'il faille reprendre les travaux en vue de la création d'un office de médiation pour l'ensemble de l'administration fédérale. Les discussions qui ont eu lieu jusqu'ici sur l'opportunité d'une telle institution, ont fait ressortir que celle-ci est controversée au Parlement même.

Plusieurs interventions parlementaires touchant le thème du "médiateur fédéral" sont actuellement pendantes. L'initiative parlementaire Fankhauser 98.445, "Droits de l'homme. Création d'un service de médiation", du 10 septembre 1998, en particulier, fait encore l'objet de délibérations. Il n'y a donc pas lieu de donner mandat au Conseil fédéral d'examiner plus avant cette question.

S'agissant des données statistiques, on peut se référer aux rapports de gestion et/ou d'activité des organes jouant un rôle de médiation dans différents domaines (surveillance des prix, surveillance des assurances exercée par l'Office fédéral des assurances sociales, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Préposé fédéral à la protection des données). Ces documents fournissent des informations détaillées sur l'activité desdits organes.

## **Déclaration du Conseil fédéral**

**29-08-2001**

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

2.

## **November 2001: Meinungsumschwung im Bundesrat / Novembre 2001 : Le Conseil fédéral change d'avis**

01.3492 - Motion.

Dringende Einführung einer eidgenössischen Ombudsstelle

Eingereicht von: Zisyadis Josef

Einreichungsdatum: 01.10.2001

### **Eingereichter Text**

Der Bundesrat wird eingeladen, mittels eines dringlichen Bundesgesetzes sofort einen eidgenössischen Ombudsmann bzw. eine eidgenössische Ombudsfrau zu ernennen. Die Stelle soll anschliessend gesetzlich verankert werden.

### **Stellungnahme des Bundesrates**

**14.11.2001**

Das Anliegen, eine allgemeine Ombudsstelle zu schaffen, um den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur Bundesverwaltung in einer Zeit zunehmend komplexer und technischer werdender Sachverhalte zu erleichtern, ist nicht neu. Aus verschiedenen Gründen kam es indes bisher nicht zur Realisierung. 1988 reichte Ständerat Gadiant eine Motion (88.333, Eidgenössischer Ombudsman) ein, die bis heute aufrechterhalten wird. In der Legislaturplanung 1991-1995 sah der Bundesrat vor, das Ziel "Bürgernähe durch Transparenz" u. a. mittels Schaffung einer Ombudsstelle zu erreichen. Im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement wurde in der Folge ein vernehmlassungsreifer Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Ombudsstelle des Bundes erarbeitet. Im Oktober 1994 beschloss der Bundesrat jedoch, nach Gesprächen mit den Bundesratsparteien, die diesbezüglichen Arbeiten zu sistieren, wobei vor allem finanzpolitische Gründe (Rücksichtnahme auf die schlechte Finanzlage des Bundes) sowie die Priorität der Umsetzung der Gatt-Beschlüsse ausschlaggebend waren. Im Rahmen der Verfassungsreform wurde die Schaffung einer Ombudsstelle erneut diskutiert. Neben grundsätzlicher Skepsis wurden auch hier Kostenargumente angeführt. Unbestritten war dagegen, dass die Schaffung auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung möglich wäre. Das Parlament beschloss damals, die Frage offen zu lassen und nicht im Zusammenhang mit der Verfassungsreform zu beantworten (AB Sonderausgabe Verfassungsreform NR S. 70ff., SR S. 127). Ein von Herrn Donzé am 19. Juni 2001 eingereichtes Postulat (01.3319, Turbo für eine eidgenössische Ombudsstelle), ist im Plenum bisher noch

nicht behandelt worden. In seiner Stellungnahme vom 29. August 2001 beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulates.

Erwogen wurden verschiedentlich auch Ombudsstellen für bestimmte Bereiche der Staatstätigkeit. So schlug der Bundesrat im Rahmen der Armee reform 95 die Schaffung einer Militär ombuds person (BBI 1993 IV 1) vor, was vom Parlament indes abgelehnt wurde. Am 4. Oktober 1999 gab der Nationalrat einer Parlamentarischen Initiative Folge, welche die Einrichtung einer eidgenössischen Ombudsstelle für Menschenrechte verlangt (Parlamentarische Initiative Fankhauser 98.445). In ihrer Sitzung vom 6. September 2001 setzte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine Subkommission ein, die ihr Vorschläge zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative Fankhauser unterbreiten soll.

In seiner ablehnenden Stellungnahme vom 29. August 2001 zum Postulat Donzé 01.3319 und im Geschäftsbericht 2000 verwies der Bundesrat neben dem Umstand, dass das Anliegen im Parlament bisher umstritten war, insbesondere auf die laufenden Arbeiten am Entwurf eines Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Das vorgesehene Öffentlichkeitsprinzip werde einer bürgernäheren Verwaltung mindestens teilweise Rechnung tragen. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz könne später entschieden werden, ob weitere Massnahmen wie z. B. die Schaffung einer Ombudsstelle erforderlich seien. Mit Rücksicht auf weitere hängige parlamentarische Vorstösse, insbesondere die Parlamentarische Initiative Fankhauser "Ombudsstelle für Menschenrechte", sei auf einen zusätzlichen Prüfungsauftrag zu verzichten.

Die tragischen Ereignisse des 27. September 2001 in Zug erfordern nun aber vertiefte Überlegungen dazu, wie sich die Sicherheit und die Bürgernähe im öffentlichen Dienst miteinander in Einklang bringen lassen. Ombudsstellen, wie es sie im Ausland und in einigen Schweizer Kantonen (ZH, VD, BL, BS) und Städten (Zürich, Bern, Winterthur) gibt, können den Kontakt der Bürgerinnen und Bürger zur Verwaltung erleichtern und damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden stärken. Eine eidgenössische Ombudsstelle könnte nicht nur dazu beitragen, kostspielige Prozesse und Beschwerden zu vermeiden, sondern auch helfen, besonders problematische Fälle frühzeitig zu erkennen und damit das Risiko leidvoller Tragödien zu verringern. Gleicher Ansicht sind kantonale und städtische Ombudsleute, die nach den Ereignissen von Zug mehr denn je auf die Notwendigkeit der Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle hinweisen, da



viele Anliegen der Bürgerinnen und Bürger die Bundesverwaltung betreffen.

Für eine Neubeurteilung der Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle spricht auch der Stand der Arbeiten am Entwurf eines Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung. In seiner Sitzung vom 5. Oktober 2001 beschloss der Bundesrat, dieses Geschäft auf das Jahr 2002 zu verschieben, weil im Gefolge der weltweit verschärften Bedrohungslage insbesondere die Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips auf die Sicherheitsproblematik noch zusätzlicher Abklärungen bedürften. Die Zweckmässigkeit allfälliger anderer Massnahmen, namentlich auch der Schaffung einer Ombudsstelle, erst nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen, macht deshalb wenig Sinn.

Der neuen Situation angemessener erscheint es nun, die Debatte über Tragweite und Grenzen von Sicherheit und Bürgernähe grundsätzlich anzugehen und die Arbeiten an den in ihrer Stossrichtung verwandten Themen Öffentlichkeitsprinzip und Ombudsstelle weiterzuführen bzw. wieder aufzunehmen. Eine umfassende Diskussion ermöglicht auch den Einbezug der bereits hängigen Parlamentarischen Initiative Fankhauser betreffend Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle für Menschenrechte. Dies ist besonders wichtig, weil sich der Menschenrechtsbereich möglicherweise gar nicht scharf von anderen Wirkungsfeldern einer Ombudsperson abgrenzen lässt, womit die Unterschiede gegenüber einer allgemeinen Ombudsstelle gering werden könnten.

Aus den genannten Gründen, die zu einer gewissen Veränderung der Umstände geführt haben, ist der Bundesrat bereit, die Frage der Zweckmässigkeit einer eidgenössischen Ombudsstelle einer Neubeurteilung zu unterziehen und die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes zur Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle zu prüfen. Die vom Motionär gewünschte sofortige Einrichtung einer Ombudsstelle mittels eines dringlichen Bundesgesetzes lehnt er hingegen ab. Aus diesem Grund beantragt er, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

#### **Erklärung des Bundesrates 14.11.2001**

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

01.3492 – Motion:  
Création urgente du médiateur fédéral

Déposé par : Zisyadis Josef  
Date de dépôt : 01-10-2001

#### **Texte déposé**

Le Conseil fédéral est invité de toute urgence à nommer un médiateur fédéral administratif par la voie d'une loi fédérale urgente et de lui donner par la suite une base légale

#### **Prise de position du Conseil fédéral 14-11-2001**

La proposition de créer un bureau de médiation pour faciliter l'accès des citoyennes et des citoyens à l'administration fédérale, alors que les dossiers à traiter sont toujours plus complexes et techniques, n'est pas nouvelle. Pourtant, pour diverses raisons, elle n'a pas encore pu être concrétisée. En 1988, le conseiller aux Etats Gadiant a déposé une motion (88.333, Médiateur fédéral), qui est toujours pendante. Dans son programme de législature 1991-1995, le Conseil fédéral prévoyait comme objectif d'être "Proche des citoyens grâce à une transparence accrue", notamment grâce à la création d'un bureau de médiation. Suite à cela, le Département fédéral de justice et police a rédigé un avant-projet de loi sur le Bureau fédéral de médiation, qui était prêt à être mis en consultation. Toutefois, en octobre 1994, le Conseil fédéral a décidé, après discussion avec les partis gouvernementaux, de suspendre les travaux, avant tout pour des raisons de politique financière (prise en compte de la mauvaise situation financière de la Confédération) et en raison de la priorité accordée à la mise en oeuvre des accords du GATT dans le droit national. Dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale, la création d'un bureau de médiation a été rediscutée. Aux réactions sceptiques sur le principe se sont là aussi ajoutés des arguments liés aux coûts. En revanche, nul n'a contesté la possibilité de créer un tel service sans qu'il soit nécessaire de le mentionner expressément dans la constitution. Le Parlement avait alors décidé de laisser la question ouverte et de ne pas la régler dans le cadre des travaux de réforme de la Constitution fédérale (BO, tiré à part, Réforme de la Constitution fédérale, N p. 70ss.; E p. 127ss.). Le postulat déposé le 19 juin 2001 par le conseiller national Donzé 01.3319, "Instauration d'un bureau du médiateur fédéral", n'a à ce jour pas encore été traité en plénum. Dans son avis du 29 août 2001, le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat.

A plusieurs reprises, il a été question de créer des bureaux de médiation pour cer-

tains domaines d'activités de l'Etat. Ainsi, le Conseil fédéral proposait la création d'un médiateur militaire dans le cadre de la réforme Armée 95 (FF 1993 IV 1), proposition qui a entre-temps été rejetée par le Parlement. Le 4 octobre 1999, le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire Fankhauser, demandant la mise en place d'un service fédéral de médiation en matière de droits de l'homme (98.445). Au cours de la séance du 6 septembre 2001, la Commission des institutions politiques du Conseil national a institué une sous-commission chargée de lui soumettre des propositions concernant la réalisation de cette initiative parlementaire.

Dans son avis du 29 août 2001 proposant le rejet du postulat Donzé 01.3319 et dans son rapport de gestion 2000, le Conseil fédéral s'est référé non seulement aux débats jusqu'ici controversés du Parlement à ce sujet, mais aussi plus particulièrement aux travaux en cours dans le cadre du projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration. Le principe de transparence tel qu'il est envisagé devrait, au moins partiellement, aller dans le sens d'une administration de proximité. Grâce aux expériences faites avec la loi sur la transparence, il serait possible par la suite de déterminer si d'autres mesures, telle que par exemple la création d'un bureau de médiation, s'avèreraient nécessaires. Eu égard aux autres interventions parlementaires en suspens et notamment à l'initiative parlementaire Fankhauser "Droits de l'homme. Création d'un service de médiation", l'on pouvait renoncer à un examen complémentaire.

Les événements tragiques qui se sont déroulés le 27 septembre 2001 à Zoug nécessitent que l'on entreprenne une réflexion approfondie sur la manière de concilier la sécurité et la proximité dans le service public. Les bureaux de médiation, comme ceux que l'on trouve à l'étranger, de même que dans certains cantons (ZH, VD, BL, BS) et grandes villes (Zurich, Berne, Winterthur), permettent de faciliter le dialogue entre les particuliers et l'administration, contribuant ainsi à renforcer la confiance que ces derniers ont dans les autorités. Un bureau fédéral de médiation pourrait non seulement contribuer à éviter des procédures et des recours coûteux, mais également permettre de reconnaître très tôt les cas particulièrement délicats et ainsi diminuer le risque de provoquer des drames. Les médiateurs cantonaux et communaux partagent le même point de vue. Ces mêmes médiateurs, suite aux événements de Zoug, ont plus que jamais souligné l'importance de créer un bureau fédéral de médiation, ce d'autant plus que de nombreuses demandes émanant de particuliers concernent l'administration fédérale.



L'état des travaux sur le projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration plaide également en faveur d'un réexamen de la question concernant la création d'un bureau fédéral de médiation. Lors de sa séance du 5 octobre 2001, le Conseil fédéral a décidé de repousser le projet de loi sur la transparence en 2002, car les effets du principe de transparence sur le problème de la sécurité nécessitent des éclaircissements supplémentaires en raison de la situation de menace accrue au niveau mondial. C'est pourquoi il aurait peu de sens d'attendre l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence pour examiner l'opportunité de prendre éventuellement d'autres mesures, notamment quant à la création d'un bureau de médiation. Il paraît plus indiqué, compte tenu de la nouvelle situation, d'aborder le débat de fond sur la portée et les limites de la sécurité et de la proximité aux citoyens, et de poursuivre ou reprendre à la lumière de ces éléments les travaux portant sur les thèmes voisins que sont, de par le but qu'ils poursuivent, l'introduction du principe de transparence et la création du bureau de médiation. Un débat portant sur tous les aspects permet en outre d'englober l'initiative parlementaire Fankhauser, actuellement en suspens, relative à la création d'un service de médiation en matière de droits de l'homme. Cela est d'autant plus important qu'il est probablement presque impossible de délimiter de façon tranchée les problèmes ayant trait aux droits de l'homme des autres problèmes qui tombent dans le champ d'activité d'un médiateur, de sorte que la différence par rapport à un bureau de médiation général pourrait devenir tout à fait insignifiante.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, lesquelles ont eu pour effet de modifier dans une certaine mesure les circonstances, le Conseil fédéral est prêt à réétudier l'opportunité de créer un bureau fédéral de médiation et d'élaborer un projet de loi y relatif. En revanche, il rejette l'idée proposée par l'auteur de la motion de créer immédiatement un bureau de médiation au moyen d'une loi fédérale urgente. Pour cette raison, il propose de transformer la motion en postulat.

#### **Déclaration du Conseil fédéral 14-11-2001**

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.



# Eidgenossenschaft: Persönliche Mitarbeiter für Parlamentsmitglieder

(sda, 28.1.02) Alle eidgenössischen Abgeordneten sollen persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter beiziehen können. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates schlägt vor, ihnen dafür maximal 40 000 Franken pro Jahr zur Verfügung zu stellen. Mit ihrer Initiative - angenommen mit 13 zu 0 bei 3 Enthaltungen der SVP - zieht die SPK die Konsequenzen aus einer Befragung der Ratsmitglieder. Darin hatten mehr als 80 Prozent der Abgeordneten den Wunsch nach persönlichen Mitarbeitern geäußert, die sie administrativ und wissenschaftlich unterstützen.

## 1. Normverträge

Die Milizabgeordneten müssten heute grosse finanzielle Opfer bringen, sagte SPK-Präsident Charles-Albert Antille (FDP/VS) im Bundeshaus vor den Medien. Wenn sich fähige Bürgerinnen und Bürger das Mandat nicht mehr leisten könnten, sei die Repräsentativität des Parlaments gefährdet.

Nach dem Vorschlag der SPK wird jedes Ratsmitglied jährlich über maximal 40 000 Franken verfügen, um persönliche Mitarbeiter beizuziehen oder Dritten Aufträge zu erteilen. Ziel ist es, die Abgeordneten insbesondere von administrativ aufwändigen Arbeiten wie Korrespondenz, Informationsbeschaffung und dergleichen zu entlasten.

## 2. Zusammenlegen zweckmässig

Der Betrag wird den Ratsmitgliedern nicht direkt ausbezahlt, damit nicht der Verdacht einer "Bereicherung" aufkommt. Die Verwaltungsdelegation der Räte wird für Anstellung und Aufträge verbindliche Normverträge erlassen, und die Parlamentsdienste übernehmen die Administration.

40 000 Franken für Entlohnung und Sozialleistungen erlaubten höchstens ein Halbzertpensum, heisst es im Bericht der SPK. In vielen Fällen werde es deshalb zweckmässig sein, dass sich zwei oder mehrere Ratsmitglieder zusammenschliessen, um gemeinsam eine Vollzeitkraft oder mehrere Mitarbeitende mit komplementären Aufgaben anzustellen.

## 3. Rund 10 Millionen

Die persönlichen Mitarbeiter kosten den Bund jährlich 9,8 Millionen Franken, zehn zusätzliche Stellen weitere 1,3 Millionen. Zählt man die von der SPK vorgeschlagene Übernahme der Jahrespauschale und aller Taggelder für den Ständerat durch den Bund (3,2 Millionen) hinzu, steigen die Ausgaben für Räte und Parlamentsdienste um 14,3 Millionen auf 73,6 Millionen.

Die Vorlage habe in der SPK zu lebhaften Diskussionen geführt, sagte Antille. Es seien aber keine Gegenanträge gestellt worden. Zu den Enthaltungen von Seiten der SVP meinte Antille: "Wenn jetzt noch jemand aus einer in der Kommission vertretenen Partei kommen sollte, würde das ein sehr seltsames Licht auf diese Leute werfen."

Informationen:

Martin Graf,  
Sekretär der Staatspolitischen  
Kommissionen  
E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



# Confédération: Les parlementaires veulent se doter de collaborateurs personnels

Berne (ats, 28.1.01) Les parlementaires veulent se doter de collaborateurs personnels pour affronter la surcharge de travail. Dans une initiative parlementaire, la commission des institutions politiques du National propose de libérer 14,3 millions de francs à cet effet. Forte des résultats d'une enquête, elle veut allouer aux députés un crédit pour engager un collaborateur ou un tiers travaillant sur mandat. Celui-ci serait chargé de travaux administratifs tels que la collecte d'information, le tri de la correspondance ou la constitution de dossiers, a dit le président de la commission Charles-Albert Antille (PRD/VS) devant la presse.

## 1. Contrats-type

Concrètement, l'actuelle contribution forfaitaire annuelle de 18 000 francs pour "dédommagement pour le frais généraux et inconvénients subis" serait remplacée par un crédit annuel de 58 000 francs, dont 40 000 francs pour le salaire du collaborateur. Si la décision d'engager un tiers reviendrait à l'élu, celui-ci ne toucherait pas directement l'argent.

Afin de prévenir les abus, la gestion des contrats de travail serait confiée aux services du Parlement, qui devrait augmenter ses effectifs de dix postes. La Délégation administrative arrêterait des contrats-type obligatoires pour garantir une pratique uniforme.

## 2. Regroupement encouragé

Le crédit proposé, correspondant à un salaire de quelque 3300 francs par mois, ne permettrait au mieux que de créer des emplois à mi-temps, a reconnu M. Antille. Pour lui, plusieurs parlementaires pourraient se regrouper pour engager une personne à plein temps. Le radical se dit d'ailleurs prêt à tenter l'expérience avec des élus valaisans d'autres partis.

Selon lui, le collaborateur serait amené à seconder les parlementaires à Berne lors des sessions. Le reste du temps, il devrait être présent sur le terrain, dans la circonscription du député.

## 3. Trop de travail

La tâche des élus s'avère toujours plus astreignante, a expliqué M. Antille. Leur charge s'est accrue à un tel point qu'elle implique de lourds sacrifices financiers. De nombreux citoyens intéressés et compétents renoncent dès lors à se lancer dans la course.

La représentativité du Parlement est menacée, a-t-il déploré. Pour pallier à cette situation, la commission refuse toutefois de "glisser" vers un parlement professionnel. Le contact étroit du député avec son électorat et l'expérience tirée de sa pratique professionnelle en pâtiraient.

## 4. UDC réservée

L'idée de seconder les parlementaires par des collaborateurs, alors inscrite dans un paquet plus généreux d'augmentations de leurs indemnités, avait été balayée par le peuple en septembre 1992. L'UDC avait à l'époque vigoureusement combattu cette réforme. Le discours semble plus réservé aujourd'hui.

Trois UDC se sont abstenus lors de vote sur le présent projet sans justifier leurs motivations, a commenté M. Antille. La commission a donné son aval à l'initiative parlementaire par 13 voix sans opposition. Le principe de la réforme n'a pas été remis en cause et aucun argument concret ne lui a été opposé, a tenu à souligner le radical valaisan.

Informations:

Martin Graf

Secrétaire des commissions des institutions politiques

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



## Confederazione : Anche i parlamentari vogliono il "portaborse"

(ats, 28.1.01) Anche i parlamentari vogliono avere il loro "portaborse" o collaboratore personale per far fronte al sovraccarico di lavoro. La commissione delle istituzioni politiche del Nazionale, con un'iniziativa parlamentare, chiede che venga stanziato, a tale scopo, un credito di 14,4 milioni di franchi.

Facendosi forte dell'esito di un'indagine, la commissione mira a far assegnare ad ogni parlamentare una somma destinata ad assumere un aiutante capace di scaricarlo da tutta una serie di incombenze, quali la corrispondenza, la consultazione di dossier particolarmente impegnativi e la cura del proprio elettorato. Lo ha detto il presidente della commissione Charles-Albert Antille (PLR/VS).

Concretamente, l'attuale contributo forfettario annuo di 18mila franchi che il parlamentare percepisce a titolo di indennizzo per le spese generali e gli inconvenienti subiti, verrebbe sostituito con un credito annuo di 58mila franchi, 40mila dei quali per il salario del collaboratore personale. La decisione di assumere un portaborse spetta unicamente al parlamentare, il quale però non riceverebbe direttamente il denaro. Per prevenire abusi, la gestione dei contratti sarebbe affidata a Servizi del Parlamento i cui effettivi - per questa ulteriore incombenza - andrebbero aumentati di 10 unità.

Il credito proposto dalla commissione corrisponde ad un salario mensile di circa 3300 franchi, "e ciò permette soltanto di creare posti a metà tempo", ha ammesso Antille. Diversi deputati - ha aggiunto il vallesano - potrebbero raggrupparsi per assumere qualcuno a tempo pieno e non sarebbe una cattiva idea "tentare l'esperienza con gli eletti di altri partiti".

Il portaborse, sempre secondo Antille, durante le sessioni si trasferirebbe a Berna per assecondare il lavoro del suo assistito, mentre il resto del tempo lo trascorrerebbe "sul terreno, nella circoscrizione del deputato".

Il compito di chi viene eletto alle Camere si fa ogni giorno più stringente - ha proseguito il presidente della commissione - il carico di lavoro è cresciuto a tal punto da richiedere "pesanti sacrifici finanziari". Proprio per questo numerosi cittadini rinunciano a gettarsi nella corsa elettorale.

La rappresentatività del Parlamento - ha detto Antille - è minacciata, ma la commissione non vuol sentir parlare di deputati

professionisti: ne soffrirebbero lo stretto rapporto con l'elettorato e l'esperienza derivante dalla pratica professionistica del parlamentare.

Quest'idea di affiancare agli eletti dal popolo dei collaboratori personali figurava nel generoso pacchetto di aumenti delle indennità ai parlamentari, bocciato dal popolo nel settembre 1992. Allora l'UDC aveva combattuto la riforma, oggi la sua posizione appare meno rigida. Tre commissari UDC si sono infatti astenuti, senza fornire spiegazioni, ha rilevato Antille.

Informazioni:

Martin Graf

Segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



# Eidgenossenschaft: Keine Spielchen mit Bundesratsrücktritten vor den Wahlen

(sda, 12.2.02) In Wahljahren soll es grundsätzlich keine Demissionen aus dem Bundesrat mehr geben. Mit dem Verbot einer Ersatzwahl vor der Gesamterneuerung der Landesregierung will die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates taktische Manöver verhindern.

Untergebracht hat die SPK ihren Vorschlag im neuen Parlamentsgesetz, welches das Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 ersetzt und vom Nationalrat im vergangenen Herbst verabschiedet wurde. Die Vorlage passierte mit 8 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung. Das Plenum wird sich in der Märzsession damit befassen.

Nach dem Vorschlag der SPK sollen Bundesratsvakanten im Wahljahr nur dann vor der Gesamterneuerung im Dezember besetzt werden dürfen, wenn sie durch einen Todesfall oder einen schwerwiegenden Grund wie Krankheit bedingt sind. Damit werde taktischen Manövern ein Riegel geschoben, sagte SPK-Präsident Franz Wicki (CVP/LU) vor den Medien.

## Faktisches Rücktrittsverbot

Faktisch bedeutet dies, dass Rücktritte ungefähr ab Mitte November vor dem Wahljahr nicht mehr möglich wären, weil das Mandat sonst unter Umständen während eines ganzen Jahres verwaist bliebe. Laut Wicki müsste im Einzelfall die Bundesversammlung entscheiden, ob der Demissionsgrund schwerwiegend genug ist, um eine vorgezogene Ersatzwahl zu rechtfertigen.

"Unsere Kommission schaut in die Zukunft, sagte Wicki auf die Frage nach konkreten Fällen. In jüngerer Zeit traten Otto Stich (1995) sowie Arnold Koller und Flavio Cotti (beide 1999) wenige Monate vor den Wahlen zurück. Für die vor den Wahlen 2003 erwartete Demission von Kaspar Villiger und Ruth Dreifuss käme die Neuregelung zu spät.

Im übrigen hielt die SPK am heutigen Verfahren der Bundesratswahlen fest: Mit 6 zu 5 Stimmen lehnte sie es ab, von der aufeinanderfolgenden Einzelwahl zu einer gleichzeitigen Einzelwahl überzugehen. Ein Systemwechsel würde die Transparenz verringern und eine allenfalls erwünschte Abwahl nicht erleichtern, sagte Wicki.

Informationen:

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



# Confédération : Démissions des conseillers fédéraux Une commission des Etats veut les empêcher avant les élections

(ats, 12.2.02) La commission des institutions politiques du Conseil des Etats souhaite empêcher les démissions tactiques de conseillers fédéraux. Elle veut instaurer un délai d'un an avant les élections fédérales durant lequel il ne pourrait pas y avoir de vacance au sein du gouvernement. Cette innovation a été adoptée par 7 voix sans opposition et 5 absentions, a indiqué le président de la commission Franz Wicki (PDC/LU) devant la presse. A l'avenir, l'Assemblée fédérale ne pourrait plus remplacer un conseiller fédéral après la session d'hiver précédant les élections de l'automne suivant.

Concrètement, le dernier délai autorisé pour démissionner se situerait vers la mi-novembre, selon M. Wicki. Ensuite seuls seraient remplacés les conseillers fédéraux qui décèdent ou qui se retirent pour des raisons graves, comme la maladie. Il appartiendrait au Parlement de décider si les motifs invoqués sont justifiés.

## Bouleversement

Cette nouveauté modifierait considérablement la vie politique suisse. Plusieurs conseillers fédéraux - Arnold Koller et Flavio Cotti en 1999, Otto Stich en 1995 - ont démissionné quelques mois avant les élections fédérales. Généralement, les partis tirent profit de ces retraits pour occuper la scène médiatique.

Kaspar Villiger et Ruth Dreifuss, dont le départ est attendu avant les élections d'octobre 2003, ne seraient pas concernés par la nouvelle réglementation. La commission souhaite l'inscrire dans la loi sur Parlement, sur laquelle le Conseil des Etats se penchera en mars et qui n'entrera pas en vigueur avant quelques années.

Par 6 voix contre 5, elle a par ailleurs refusé de faire élire le Conseil fédéral en bloc, comme le proposait une minorité, et a opté pour le statu quo: sept élections successives. Cette pratique est plus transparente, selon M. Wicki.

Informations:

Martin Graf

Secrétaire des commissions des institutions politiques

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



# Confederazione: Commissione istituzioni politiche degli Stati: i consiglieri federali non potranno dimettersi prima delle elezioni

(ats, 12.2.02) La commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati vuole impedire le dimissioni tattiche dei consiglieri federali. Essa intende fissare un periodo di un anno prima della data delle elezioni federali durante il quale non ci potranno essere vacanze in seno al governo.

Questa novità è stata adottata con 7 voti senza opposizione e 5 astenuti, ha indicato alla stampa il presidente della commissione Franz Wicki (PPD/LU). In futuro, l'Assemblea federale non potrebbe più sostituire un consigliere federale dopo la sessione invernale che precede le elezioni federali dell'autunno successivo.

Ciò significa - secondo Wicki - che l'ultimo termine concesso a un consigliere federale per rassegnare le dimissioni cadrebbe verso la metà di novembre dell'anno antecedente le elezioni. Dopo questo termine potrebbero essere sostituiti solo i membri del governo che si ritirano per motivi gravi, segnatamente di salute. Spetterebbe al parlamento decidere se i motivi addotti siano giustificati.

Questa novità modificherebbe considerevolmente la vita politica svizzera. Vari consiglieri federali - Arnold Koller e Flavio Cotti nel 1999, Otto Stich nel 1995 - rassegnarono le dimissioni a pochi mesi dalle elezioni federali. Generalmente i partiti traggono vantaggi da queste partenze, visto che occupano la scena mediatica.

Kaspar Villiger e Ruth Dreifuss, la cui partenza è attesa prima delle elezioni federali dell'ottobre 2003, non sarebbero interessati dalla nuova disposizione. La commissione desidera infatti ancorarla nella legge sul parlamento - di scena agli Stati in marzo - che entrerà in vigore solo tra qualche anno.

Con 6 voti contro 5, la commissione ha inoltre respinto la proposta di una minoranza di procedere all'elezione in blocco del Consiglio federale. La commissione ha optato per lo statu quo: sette elezioni distinte. Secondo Wicki, questa pratica è più trasparente.

Informazioni:

Martin Graf

Segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche

E-mail: martin.graf@pd.admin.ch



# Kanton Zürich: Höhere Entschädigungen für die Mitglieder des Kantonsrates und für die Fraktionen

## 1. Veränderte Umstände rufen nach Anpassungen

Die Zürcher Kantonsverfassung vom 18. April 1869 spricht den Mitgliedern des Kantonsrates ein "mässiges" Taggeld und eine "angemessene" Reiseentschädigung zu. "Mässig" und "angemessen" sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Sie müssen vor dem Hintergrund von Zeit und Umständen konkretisiert werden.

Die geltenden Entschädigungen für Ratsmitglieder und Fraktionen sind im Wesentlichen im Jahr 1991, mit Rechtswirkung ab 1. Januar 1992, festgesetzt worden. Die seither bis Ende des Jahres 2001 aufgelaufene Teuerung beträgt 13 Prozent. Für eine Neuregelung der Entschädigungen wichtiger als die aufgelaufene Teuerung waren indessen Änderungen in der Arbeitsweise des Parlamentes und seiner Mitglieder:

- Als Auswirkung der Parlamentsreform ist der Zürcher Kantonsrat zunehmend ein Arbeitsparlament geworden; das Gewicht der politischen Tätigkeit hat sich von der Plenumspräsenz zur Arbeit in fünf ständigen Aufsichtskommissionen und in sieben ständigen Sachkommissionen verschoben. Der Rat arbeitet effizienter; er hat dies durch einen markanten Pendenzenabbau belegt. Von den Ratsmitgliedern wird heute – bei steigenden familiären und beruflichen Anforderungen – ein höheres Mass an Erreichbarkeit und Abkömmlichkeit für die politische Tätigkeit gefordert.
- Der Zürcher Kantonsrat verbreitet heute wesentliche Arbeitsinformationen, etwa die gesamte Geschäftskontrolle, die Geschäftsplanung, die Mitgliederverzeichnisse und hochaktuelle Mitteilungen, über das Internet. Die Ratsmitglieder müssen heute eine bessere Arbeitsinfrastruktur stellen als nur eine Postadresse und einen Telefonanschluss. Wollen sie das wachsende Informationsangebot der Kantonsrats-Homepage nutzen, müssen sie über einen PC mit Internetanschluss und E-Mail-Adresse verfügen. Die meisten Ratsmitglieder haben auch einen Fax-Anschluss bereitgestellt. Eine effizientere, aber aufwändigere individuelle Arbeitsinfrastruktur rechtfertigt eine Überprüfung der Spesenabgeltung.

sind deshalb neue Entschädigungsansätze verlangt worden.

## 2. Die neuen Entschädigungsansätze

### 2.1 Sitzungsgeld

Das Sitzungsgeld ist von Fr. 150 auf Fr. 200 je Plenums- oder Kommissionssitzung erhöht worden. Gleichzeitig ist aber die bisherige Zulage von Fr. 100 zu den Plenumsitzungen am Montagmorgen entfallen; mit dieser Zulage wurde die Teilnahme an den regelmässigen Fraktionssitzungen am Montag abgegolten. Die Kommissionssitzungen werden neu also besser entschädigt als die Plenumsarbeit. Dies berücksichtigt den Wandel zum Arbeitsparlament.

### 2.2 Grundentschädigung

Jedes Ratsmitglied erhält neu eine pauschale, nicht präsenzgebundene Grundentschädigung von Fr. 4000 je Amtsjahr. Bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Rat wird die Grundentschädigung anteilmässig gekürzt.

Ein Nachteil des bisherigen Entschädigungssystems lag darin, dass es völlig präsenzgebunden war und bei Krankheit oder Unfall eines Ratsmitgliedes zu entsprechenden Einnahmehausfällen führte.

Das bisherige Entschädigungssystem berücksichtigte auch nicht die sogenannten Opportunitätskosten, das heisst besondere Kosten, die Personen erwachsen, wenn sie ein Ratsmandat wahrnehmen. Diese Opportunitätskosten sind individuell natürlich ganz verschieden. Sie können in einer Lohnkürzung bei unselbstständiger Tätigkeit oder in Einnahmehausfällen bei selbstständiger Tätigkeit bestehen. Alleinerziehende Ratsmitglieder müssen allenfalls eine Kinderbetreuung, andere Ratsmitglieder eine berufliche Stellvertretung finanzieren. Hinzu können Kosten für die Anschaffung eines PC mit Internetanschluss kommen.

Das bisherige System entschädigte auch in keiner Weise das umfangreiche Aktenstudium. Auch Ratsmitglieder, die an einer Sitzung fehlen, müssen ihren Informationsstand aufdatieren.

### 2.3 Spesen

Spesen wurden bisher sitzungsbezogen mit einer Pauschale von Fr. 20 je Plenumsitzung bzw. Fr. 10 je Kommissionssitzung abgegolten.

Neu bezieht jedes Ratsmitglied eine Jahrespauschale von Fr. 2800 je Amtsjahr. Die Jahrespauschale liegt etwas höher als der auf ein Amtsjahr umgerechnete Gesamtbeitrag der bisherigen Sitzungspauschalen. Die neue Jahrespauschale soll auch Telefon- und Faxauslagen sowie den Informatikunterhalt und -betrieb abgelden. Die Jahrespauschale vereinfacht die bisher aufwändige Abrechnung wesentlich. Bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Rat wird die Spesenpauschale anteilmässig gekürzt. Unverändert geblieben ist die Vergütung der Reisespesen. Jedes Ratsmitglied bezieht ein persönliches Abonnement des Zürcher Verkehrsverbundes für das ganze Verbundgebiet.

### 2.4 Präsidiumszulagen

Beim Ratspräsidium und den Kommissionspräsidien erreicht die Arbeitsbelastung mitunter die Grenzen der Miliztauglichkeit. Deshalb wurden die bisherigen Sitzungszulagen von Fr. 120 (Ratspräsidium) bzw. Fr. 80 (Kommissionspräsidien) erhöht; sie beziehen neu das doppelte Sitzungsgeld je Sitzung, in der sie den Vorsitz führen.

### 2.5 Fraktionsentschädigungen

Die Fraktionsentschädigungen setzten sich bisher aus einem jährlichen Grundbeitrag von Fr. 20 000 je Fraktion und einem jährlichen Zuschlag von Fr. 1400 je Fraktionsmitglied zusammen (eine Fraktion umfasst wenigstens fünf Mitglieder).

Die Gliederung in Grundbeitrag und Zuschlag wird beibehalten; die Ansätze werden aber auf Fr. 40 000 (Grundbeitrag) bzw. Fr. 2800 (Zuschlag) verdoppelt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Fraktionen wichtige Funktionen im politischen Entscheidungsprozess erfüllen. Ihnen obliegt die Vorberatung der Ratsgeschäfte und die Vorbereitung der durch den Rat zu treffenden Wahlen. Sie stellen den freiwilligen Proporz und damit die angemessene Vertretung der politischen Minderheiten sicher. Die Fraktionssekretariate erfüllen auch Aufgaben, die sonst den Parlamentsdiensten überbunden werden müssten. Die Fraktionen sollten in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen, ohne Beiträge der Ratsmitglieder ("Fraktionssteuern", "Mandatsabgaben") abschöpfen zu müssen. Die Fraktionen sollten auch nicht darauf angewiesen sein, die Ressourcen der Parteien zu nutzen.



### **3. Finanzielle Auswirkungen und Vollzugsbeginn**

Die neue Entschädigungsregelung verursacht unter sonst gleich bleibenden Umständen Mehrkosten von rund 1,35 Millionen je Amtsjahr. Der Kantonsrat hat dem Antrag seiner Geschäftsleitung am 19. November 2001 mit 73 zu 50 Stimmen zugestimmt. Der Beschluss unterstand nicht dem fakultativen Referendum. Die neue Regelung wird ab 1. Mai 2002 vollzogen werden.

Bruno Rickenbacher  
Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich  
E-mail: [bruno.rickenbacher@pd.zh.ch](mailto:bruno.rickenbacher@pd.zh.ch)



# Kanton Bern: Grosser Rat mit 160 Mitgliedern

Am 20. November 2001 hat das bernische Kantonsparlament wichtige Beschlüsse zur Parlaments- und Wahlkreisreform gefasst: Der Grosse Rat soll von bisher 200 auf neu 160 Mitglieder verkleinert werden. Darüber hinaus sollen 8 Wahlkreise gebildet werden. Diese ersetzen das bisherige gemischte System aus 9 Wahlkreisverbänden und fünf selbstständigen Wahlkreisen. Die Reform ist mit einer Änderung der Kantonsverfassung und einer Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte verbunden. Die Stimmberechtigten des Kantons Bern werden voraussichtlich am 22. September 2002 über beide Vorlagen befinden. Bei einem positiven Verlauf der Volksabstimmung treten die Neuerungen im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates im Jahre 2006 in Kraft.

## 1. Die Grundzüge der neuen Regelung

Die 160 Mitglieder des Grossen Rates sollen wie bisher für eine vierjährige Amtsdauer gewählt werden. Die Mandate werden entsprechend der Einwohnerzahl den 8 Wahlkreisen zugeordnet. Auf Verfassungsebene wird für die französischsprachige Minderheit ein besonderer Schutz vorgesehen. Dem Wahlkreis Berner Jura werden 12 Mandate garantiert. Damit wird dieser sprachlichen und territorialen Minderheit eine überproportionale Vertretung eingeräumt. Die 12 Mandate entsprechen der Sitzzahl, welche der Berner Jura bereits in einem Grossen Rat von 200 Mitgliedern beanspruchen konnte. Die Verfassung legt überdies fest, dass eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen ist. In jedem Wahlkreis sind zwischen 12 und 29 Sitze zu vergeben. Die meisten Wahlkreise umfassen mehrere Amtsbezirke. Jedem Amtsbezirk wird mindestens ein Sitz garantiert.

Der Grosse Rat soll als Volksvertretung ein möglichst repräsentatives Bild der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Regionen und politischen Kräfte innerhalb des Kantons darstellen. Das Reformprojekt wird diesen Ansprüchen gerecht: Die Wahlkreise sind hinreichend gross, so dass sich auch kleinere politische Gruppierungen Chancen auf eine Vertretung im Parlament ausrechnen können. Mit der Sitzgarantie für die 26 Amtsbezirke wird sichergestellt, dass alle

Regionen im Parlament über Sitz und Stimme verfügen. Darüber hinaus wird der französischsprachigen Minderheit ein grosszügiges Vertretungsrecht eingeräumt.

Das bisherige Verfahren der Sitzzuteilung in den Wahlkreisverbänden war kompliziert. Die neue Lösung mit den 8 Wahlkreisen ist wesentlich einfacher und transparenter. Zu Umverteilungen innerhalb der gemischtsprachigen Listengruppen derselben politischen Gruppierung kann es im Wahlkreis Biel-Seeland kommen, wenn der Vertretungsanspruch der französischsprachigen Minderheit nicht auf Anhieb sichergestellt werden kann.

## 2. Die Entstehungsgeschichte

Seit dem Jahre 1921 werden die Mitglieder des Grossen Rates nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Im Jahre 1953 wurde die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates auf 200 begrenzt. Trotz der Verkleinerung des bernischen Territoriums - Gründung des Kantons Jura im Jahre 1979, Übertritt des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft im Jahre 1994 - blieb die Zahl von 200 Ratsmitgliedern erhalten.

Bereits bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung wurde im Jahre 1992 der Antrag auf Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder gestellt. Das Parlament vertrat damals die Auffassung, dass dieses Anliegen besser im Rahmen einer Teilrevision der Verfassung realisiert werden könnte. In der zweiten Hälfte der 1990-er Jahre wurde das Thema wiederholt aufgegriffen. Im Januar 1999 überwies der Grosse Rat drei Motionen aus dem Kreis der Regierungsparteien, welche die Verkleinerung des Parlaments auf 160 Ratsmitglieder zum Ziel hatten. Kontrovers blieb bereits damals die Neugestaltung der Wahlkreise. Diese Frage dürfte auch bei der Volksabstimmung am 22. September 2002 nochmals zu Auseinandersetzungen Anlass geben.

## 3. Der schweizerische Kontext

Alle Kantone verfügen über ein Parlament, das aus einer einzigen Kammer besteht. Die Mitgliederzahl bewegt sich zwischen 55 (Obwalden) und 200 (Bern und Aargau). In verschiedenen Kantonen gibt es Vorstösse zur Verkleinerung des Parlaments. Der Grosse Rat des Kantons Waadt wurde

im Jahre 1997 von 200 auf 180 Mitglieder verkleinert. Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern beschlossen im Jahre 1998, die Mitglieder des Grossen Rates von 170 auf 120 Mitglieder zu reduzieren. In beiden Kantonen fanden die Reformvorlagen eine breite Zustimmung.

Auch in anderen Kantonen ist die Grösse des Parlaments ein Thema. Einzelne Kantone befassen sich im Zusammenhang mit der Totalrevision ihrer Verfassungen mit dieser Frage. In anderen Kantonen wird diese Frage separat behandelt. Im Kanton Solothurn entschieden die Stimmberechtigten am 3. März 2002 über die Verfassungsänderung zur Volksinitiative "100 Kantonsräte sind genug" (100 Kantonsräte/sieben Wahlkreise) und einen Gegenvorschlag des Kantonsrates (100 Kantonsräte/5 Wahlkreise). Wenn im Kanton Bern die Reform Erfolg hat, bleibt der Kanton Aargau der einzige Kanton mit einem Parlament von 200 Mitgliedern. Der aargauische Grosse Rat lehnte im März 2001 einen Vorstoss für eine Parlamentsreduktion mehrheitlich ab.

Kurt Nuspliger,  
Staatsschreiber des Kantons Bern  
E-mail: kurt.nuspliger@sta.be.ch



# Kanton Bern: Gesetzliche Grundlage für die Einführung von NPM in der parlamentarischen Beratung

Das neue Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), die gesetzliche Grundlage für die breite Einführung von NEF in der bernischen Kantonsverwaltung, wurde im Januar in erster Lesung und wird voraussichtlich im März in zweiter Lesung im Grossen Rat behandelt.

Der Grosse Rat hat bekanntlich im September 2000 der breiten Einführung eines NPM-Steuerungsmodells in der bernischen Kantonsverwaltung zugestimmt und einen Kredit für die Umsetzungsarbeiten bewilligt (vgl. "Parlament, Parlement, Parlamento" 3/00, S. 30 f.). Die Umsetzungsarbeiten in den Direktionen und in der Staatskanzlei laufen derzeit auf Hochtouren. Die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells NEF SOLL erfordert aber auch neue bzw. geänderte gesetzliche Grundlagen, namentlich im Finanzhaushalts-, Parlaments-, Organisations- und Personalrecht. Die rechtlichen Grundlagen zur Einführung von NEF 2000 sollen mit einem neuen Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) geschaffen werden, welches das heutige Gesetz über den Finanzhaushalt (FHG) ablöst und Änderungen in weiteren Gesetzen enthält (vgl. den ausführlichen Bericht in "Parlament, Parlement, Parlamento" 1/01, S. 19 f.).

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 19. September 2001 den Gesetzesentwurf zuhanden des Grossen Rates verabschiedet (Bericht, Gesetzesentwurf und ein Folienvortrag können im PDF-Format abgerufen werden unter <http://www.fin.be.ch/nef-d.html>). Die Vorberatung des Gesetzesentwurfs erfolgte durch die vom Grossen Rat Ende 2000 eingesetzte Umsetzungskommission NEF (UK NEF) im November 2001. Dabei wurden - fast durchwegs im Konsens mit dem Regierungsrat - zahlreiche kleinere und einige grössere Änderungen und Ergänzungen am Gesetzesentwurf vorgenommen. Auf Grund der Komplexität der Gesetzesmaterie führte die UK NEF Anfangs Januar eine Informationsveranstaltung durch, an welcher rund 90 Mitglieder des Grossen Rates auf freiwilliger Basis teilnahmen. Das Gesetz wurde anschliessend in der Januarsession vom Grossen Rat in erster Lesung beraten. Die zweite Lesung wird voraussichtlich im März 2002 stattfinden.

In einer der nächsten Ausgaben des Mitteilungsblattes wird eine umfangreichere Berichterstattung zum FLG erfolgen. Dabei soll einerseits auf einige wichtige oder

innovative inhaltliche Punkte des FLG (z.B. Auftrag, Bürokratiebremse, etc.) und andererseits auf die Zusammenarbeit zwischen Regierungsrat und Parlament im Rechtssetzungsverfahren vertieft eingegangen werden.

Daniel Kettiger  
Stv. Gesamtprojektleiter NEF 2000  
E-mail: [nef@fin.be.ch](mailto:nef@fin.be.ch)



# Kanton Bern: NEF 2000 und das Parlament

**Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im Jahr 2000 die Umsetzungskommission NEF (UK NEF) konstituiert, welche alle den Grossen Rat im Zusammenhang mit NEF betreffenden Fragen behandelt. Die Kommission lässt sich durch eine externe Begleitung unterstützen.**

Im letzten Jahr beschäftigte sich die Kommission intensiv mit den Vorarbeiten zum Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG). Gemäss Kompetenzordnung im FLG nimmt der Grosse Rat den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäftsbericht zur Kenntnis und beschliesst den Voranschlag. Diesem Beschlussgeschäft unterliegen die Salden der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung des Kantons, der Direktionen und der Staatskanzlei sowie die Salden der Produktgruppen, welche auf der neu eingeführten Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) basieren. Weitere Themen der FLG-Arbeiten waren u. a. die gesetzliche Verankerung von Wirkungszielen für die Umsteuerung der Verwaltung und Politik mit NEF sowie die Einführung des Auftrags als neuem parlamentarischem Interventionsinstrument. Mit diesem Instrument kann das Parlament dem Regierungsrat hinsichtlich Inhalt und Gestaltung des Voranschlages, Aufgaben- und Finanzplans sowie des Geschäftsberichts Aufträge erteilen und so Einfluss auf die Leistungsseite nehmen.

Dieses Jahr beschäftigt sich die UK NEF vorwiegend mit Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes. Durch die grossrätliche Steuerung über die Laufende Rechnung und die KLER sind die Monate der Voranschlagsberatung für ein Milizparlament noch stärker belastet. Deshalb wird beispielsweise geprüft, ob die FIKO dem Regierungsrat bereits im Frühjahr ihre politische Meinung zum Voranschlag des nächsten Jahres kundtut. In diesem Kontext wird auch die Zweckmässigkeit der Ausgestaltung des Kommissionensystems analysiert. Schliesslich sind die Anforderungen an die Ausgestaltung und die Aufgaben zukünftiger Oberaufsichtstätigkeiten des Parlamentes ein wichtiges Thema auf der Agenda der UK NEF.

Urs Bolz und Jürg Lutz  
Experten der UK NEF



# Kanton Uri: Parlamentsreform

## 1. Über die Verwaltungs- zur Parlamentsreform

Auf den 1. Juni 1996 erhielt die Urner Staatsverwaltung eine neue Verwaltungsstruktur. Im April 2000 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat einen Bericht zu dieser Verwaltungsreform. Danach sollen Massnahmen umgesetzt werden, die der Verwaltung ermöglichen, noch bürgerfreundlicher, rascher und wirksamer zu handeln. Auch die Einführung von New Public Management wurde im Bericht zur Verwaltungsreform thematisiert. Nach der Landratsdebatte setzte das Landratsbüro im Auftrag des Parlaments eine Arbeitsgruppe zum Thema "Parlamentsreform" ein, in der auch die Regierung vertreten war. Die Parlamentsreformkommission (PRK) erhielt den Auftrag, Vorschläge zur modernen Ausgestaltung des Parlamentsbetriebes zu entwickeln. In der Kommission waren neben Vertreterinnen und Vertretern aus allen Fraktionen und Gruppierungen des Landrates auch der Landammann und der Kanzleidirektor vertreten.

## 2. Ziele der Parlamentsreformkommission

Der Landrat hat den Verfassungsauftrag, die strategische Führung wahrzunehmen sowie die politische Oberaufsicht über alle Behörden auszuüben, welche kantonale Aufgaben wahrnehmen. Gestützt darauf formulierte die PRK ihre Ziele. Kernanliegen der Reform ist es, dem Landrat zu ermöglichen, seinen Verfassungsauftrag wirksam und mit verhältnismässigem Aufwand zu erfüllen. Zudem sollen die Verfahrensabläufe überprüft werden. Die Kompetenzbereiche von Regierung, Verwaltung und Parlament sollen partnerschaftlich abgesteckt werden. Die Instrumente, die dem Landrat zur Verfügung stehen, sind so zu gestalten, dass sie optimal genutzt werden können. Eine Reform um der Reform willen wird abgelehnt. Die NPM-Frage wurde angesichts der übersichtlichen, kleinräumigen Urner Verhältnisse weniger dringend eingestuft. Denn NPM verlangt nach einem spürbaren Gesinnungswandel auf breiter Basis, den die Kommission in Uri zurzeit nicht oder nur teilweise erkennt.

## 3. Nächste Schritte

In der November-Session 2001 behandelte der Landrat den ersten Zwischenbericht der PRK.

Als Folge davon hat der Landrat die PRK beauftragt, 15 Reformansätze im Parlamentsbereich weiter zu bearbeiten. Darunter befinden sich beispielsweise die Forderung nach verbesserter Information des Rates bei Gesetzesänderungen oder die Schaffung von unabhängigen Parlamentsdiensten. Zudem sollen neue Arten von parlamentarischen Vorstössen (etwa die parlamentarische Empfehlung) geprüft und das bestehende Vorstoss-Instrumentarium griffiger ausgestaltet werden. Auch sind Massnahmen zu studieren, wie der Ratsbetrieb wirksamer gestaltet werden kann.

## 4. Reformvorschläge auf Verfassungsebene

Darüber hinaus hat sich der Landrat zu Reformvorschlägen auf Verfassungsebene geäussert. Die PRK wurde beauftragt, sich zu fünf allfälligen Verfassungsänderungen Gedanken zu machen und im Schlussbericht dem Landrat aufzuzeigen, wie derartige Ideen umzusetzen wären. Es handelt sich dabei um die Prüfung der Einführung von stillen Wahlen aller kantonalen Behörden, um die Wahl der Gerichte durch den Landrat, um die Wahl des Landammanns und des Landesstatthalters durch den Landrat, um die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums und um die Erhöhung der Finanzkompetenzen des Landrates.

Peter Huber  
Kanzleidirektor  
E-mail: peter.huber@ur.ch



# Canton de Fribourg : Grand Conseil : Commissions/Indemnités des membres et des groupes

## 1. Commissions permanentes: retour à l'ancien système

En novembre 2000, le Grand Conseil a généralisé le système des commissions permanentes, concrétisant ainsi l'un des objectifs que s'était fixés en 1997-1998 la commission de la réforme du parlement: le renforcement du rôle et de la position du parlement et l'élargissement de sa marge de manœuvre. Cette généralisation, remplaçant le système mixte en vigueur jusqu'alors, soit six commissions permanentes (finances et gestion, justice, grâces, naturalisations, pétitions, validations) et des commissions ad hoc ou spéciales pour l'examen de chaque projet de loi ou de décret transmis au Grand Conseil par le Conseil d'Etat et ne tombant pas dans le champ de compétences des commissions permanentes, est entrée en vigueur seulement en avril 2001, faute de moyens en personnel (secrétaires, collaborateurs scientifiques) pour assurer la logistique et le suivi de ces commissions.

Après quelques mois seulement, soit en novembre 2001, à la dernière session de la législature 1997-2001, le Grand Conseil s'est ravisé. Estimant que la généralisation des commissions permanentes apportait plus de désavantages que d'avantages, le Grand Conseil a fait marche arrière en revenant dès le début de la nouvelle législature 2002-2006 au système mixte des commissions. D'aucuns ont regretté ce revirement en disant entre autres qu'il aurait fallu laisser un peu de temps au temps pour permettre aux nouvelles commissions permanentes de se mettre en place et de s'organiser de manière efficace. Les partisans et partisans de ce revirement ont mis en évidence le fait que les désavantages avaient été sousestimés: conflits de compétence, spécialisation inopportune au niveau cantonal, manque de flexibilité, perte de motivation, coût injustifié.

législative ou d'une commission parlementaire ou par séance de groupe reconnue par le Bureau ou pour toute autre prestation officielle, soit une augmentation de 30 fr. par rapport à l'ancienne législature.

Sans énumérer ici toutes les autres adaptations de montants, il semble intéressant d'en signaler une, qui pourrait peut-être faire école: c'est l'indemnité journalière de route ou l'indemnité de déplacement. Jusqu'en 2001, le membre du Grand Conseil touchait 55 centimes par kilomètre de son domicile au lieu de la séance ou de la prestation, mais au minimum 5 fr. Depuis le début de cette année, pour ses déplacements le membre du Grand Conseil a droit à:

- une indemnité de base de 10 fr.
- une indemnité de route de 65 centimes par kilomètre (aller et retour)
- une indemnité de 50 centimes par minute de déplacement (aller et retour)

L'indemnité de base de 10 fr. couvre les frais de parcage et l'utilisation des transports en commun en ville de Fribourg. Quant à l'indemnité de 50 centimes par minute de déplacement, elle a été introduite pour tenir compte du fait que certains membres du Grand Conseil passent un temps relativement important dans leur voiture pour venir aux séances (jusqu'à 90 minutes aller-retour), temps qu'ils ne peuvent consacrer à leurs activités professionnelles, contrairement aux parlementaires habitant Fribourg ou son agglomération.

Gérard Vaucher,  
Vice-chancelier d'Etat  
2e secrétaire du Grand Conseil  
E-mail : vaucherg@fr.ch

## 2. Indemnités des membres et des groupes du Grand Conseil

Régulièrement en fin de législature, le Grand Conseil adapte ses indemnités au coût de la vie et parfois en introduit de nouvelles, qui prennent effet au début de la législature suivante.

Ainsi, à partir de janvier 2002, les membres du Grand Conseil fribourgeois touchent 150 fr. par séance de l'assemblée



# Kanton Solothurn: Verkleinerung des Kantonsrates / Parlamentsreform

**Das Solothurner Parlament wird auf Beginn der nächsten Legislaturperiode (2005-2009) von heute 144 Mitglieder auf neu 100 Mitglieder verkleinert. Ausserdem werden die Wahlkreise neu definiert und von heute 10 (entsprechend den Bezirken) auf neu 5 (entsprechend den Amteien) reduziert.**

Am 7. September 1999 wurde eine von der SVP lancierte Volksinitiative "100 Kantonsräte sind genug" in Form einer Anregung eingereicht. Die Initiative verlangte einerseits eine Reduktion der Anzahl Parlamentsmitglieder von 144 auf neu 100 und andererseits eine Neudefinition der Wahlkreise, wobei nicht mehr als 7 gebildet werden sollten, die zudem so begrenzt sein sollten, dass die neue Zahl der Parlamentsmitglieder möglichst gleichmässig verteilt sei. Der Kantonsrat lehnte die Initiative mit 70 zu 58 Stimmen ab. Das Volk nahm sie in der Abstimmung vom 24. September 2000 mit 48'120 JA zu 27'399 NEIN an. Über die aufgrund dieses Volksbeschlusses ausformulierte Vorlage und über einen Gegenvorschlag des Parlaments, der auch eine Reduktion auf 100 Parlamentsmitglieder, aber 5 Wahlkreise vorsah, stimmte das Volk am 3. März 2002 ab. Bei einer Stimmbeteiligung von 58% wurde der Gegenvorschlag mit 51'719 JA zu 35'953 NEIN angenommen, während die ausformulierte Initiative mit 43'316 JA zu 44'681 NEIN abgelehnt wurde.

Als Knacknuss erwies sich die Frage der Wahlkreiseinteilung. Die Initiative machte zwei Vorgaben: "maximal 7" und "möglichst gleich gross". Die historische gewachsene Struktur mit 10 Bezirken, die gleichzeitig die Wahlkreise für die Kantonsratswahlen bilden, erfüllt die Vorgaben nicht; die Grenzen hätten neu gezogen und Gemeinden "umverteilt" werden müssen. Eine willkürliche Zerstückelung der gewachsenen und gewohnten Wahlbezirke wäre die Folge gewesen und die neuen Wahlkreise hätten nicht mehr mit der dezentralen Organisationsstruktur des Kantons übereingestimmt. Zudem wurde befürchtet, dass die Umverteilung von Gemeinden im Kanton Solothurn als Kanton der Regionen einen unnötigen Regionenstreit entfachen würde. Die resultierende Gebietseinteilung, welche sich weder an historischen noch geographischen oder demographischen Gegebenheiten orientiert hätte, wurde als willkürlich empfunden und deshalb abgelehnt. Die Schwierig-

keiten der Wahlkreiseinteilung gemäss Initiative erschienen bereits in der vorbereitenden Kommission des Kantonsrats so gross, dass eine praktikable und politisch tragfähige Umsetzung der Initiativvorgaben als unmöglich erachtet wurde, zumal für die andern Wahlen und für die Abstimmungen die Ergebnisse weiterhin in den bisherigen Wahlkreisen (den 10 Bezirken) festgestellt werden. Verschiedene Votanten im Parlament äusserten die Vermutung, dass sich das Volk zu sehr von der runden Zahl "100" habe leiten lassen und dabei den anderen Vorgaben der Initiative zu wenig Rechnung getragen habe.

Der vom Regierungsrat aufgrund der angenommenen Initiative ausformulierte Entwurf sah 100 Mitglieder des Kantonsrates und 7 Wahlkreise (mit einer maximalen Differenz von 4 Mandaten) vor. Der Schaffung dieser als künstlich empfundenen Strukturen mochte die Reformkommission des Parlaments indessen nicht zustimmen. Deshalb schlug sie vor, die bestehenden 5 Amteien (je 2 Bezirke zusammen) als Wahlkreise für die Kantonsratswahlen zu definieren, weil sich dieses Modell an den historisch gewachsenen Strukturen orientiert. Damit wurde zwar ein Begehren der Initiative ("möglichst gleichmässige" Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise) nicht erfüllt. Die Kommission sah aber keinen anderen gangbaren Weg, dem klaren Volkswillen auf Verkleinerung des Parlamentes gerecht zu werden. Auch dieses Modell stösst zwar nicht überall auf Zustimmung. Die Amteien weisen derart unterschiedliche Einwohnerzahlen auf, dass die Mandate nicht gleichmässig verteilt und die Wahlhürden je nach Wahlkreis sehr unterschiedlich sind. Es müssen zudem Bezirke miteinander vereint werden, welche hinsichtlich der Bevölkerungszahlen, der parteipolitischen Stärkeverhältnisse sowie der demographischen und kulturellen Gegebenheiten sehr unterschiedlich sind. Trotz gewissen Befürchtungen, wonach die kleineren Bezirke bei Wahlen von den grösseren Bezirken majorisiert werden könnten (z.B. Amtei Bucheggberg (7'196 Einw., bisher 5 Mandate) / Wasseramt (46'830 Einw., bisher 27 Mandate), neu zusammen 22 Mandate), wurde dieses Modell in der Abstimmung deutlich angenommen.

Nach der Annahme des Gegenvorschlags steht fest, dass der Solothurner Kantonsrat ab der Legislaturperiode 2005-2009 nur noch 100 Mitglieder umfassen wird. An

dieser Zahl orientiert sich deshalb auch die Arbeit der parlamentarischen Reformkommission, die Vorschläge für eine miliztaugliche Parlamentsreform auszuarbeiten hat. Die bedeutendsten Änderungen wird es voraussichtlich beim Kommissionensystem geben, weil zwei gegensätzliche Ziele gesteckt sind: Einerseits sollen - nicht zuletzt mit Blick auf die Auswirkungen der flächendeckenden Einführung des New Public Management - möglichst alle Kantonsratsmitglieder in die Kommissionsarbeit einbezogen werden. Das bedeutet im gegebenen Fall auch solche, die keiner Fraktion angehören. Andererseits sollen die Kommissionen effektive Arbeit bei der Vorberatung ihrer Geschäfte leisten, was bedeutet, dass sie die politischen Verhältnisse im Plenum spiegeln müssen, weil sonst die Gefahr besteht, dass ihre Anträge im Kantonsrat nicht mehrheitsfähig sind. Das erste Ziel lässt sich nur erreichen, wenn das Konzept der proportionalen Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen fallen gelassen wird; das zweite Ziel lässt sich im Gegensatz dazu nur erreichen, wenn ein Proporz bei der Sitzverteilung beachtet wird. Beide Ziele sind nicht gleichzeitig zu erreichen.

Der Kanton Solothurn kennt zwar schon seit langem ein System mit ständigen Sachkommissionen. Neu ist aber, dass zu den bestehenden 7 Kommissionen (Bildung + Kultur; Finanz; Geschäftsprüfung; Justiz; Redaktion; Soziales + Gesundheit; Umwelt, Bau + Wirtschaft) eine "Kommission für Wirtschaft und Abgaben" (WAK) hinzukommen soll, unter gleichzeitiger Entlastung der Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission von den entsprechenden Sachgebieten. Die Redaktionskommission soll wie bisher 3 Mitglieder umfassen, die anderen 7 ständigen Kommissionen sollen neu 13, statt wie bisher 15 Mitglieder haben. Dieses Konzept hat zur Folge, dass insgesamt 94 Kommissionssitze unter 100 Parlamentsmitgliedern verteilt werden müssen. Der Vorteil eines solchen Systems liegt auf der Hand: die Kommissionen sind so breit wie möglich abgestützt und es ist die grösstmögliche Zahl von Parlamentariern und Parlamentarierinnen in die Kommissionsarbeit einbezogen. Dieser Vorteil hat allerdings eine Kehrseite, die nicht übersehen werden darf: Die Arbeitslast für das einzelne Parlamentsmitglied wird zunehmen, weil gegenüber heute gleich viel oder sogar mehr Arbeit (Stichworte: Globalbudgets, Controlling



etc.) auf weniger Personen verteilt werden muss.

Fraktionslose Mitglieder sollen auch weiterhin keinen Anspruch auf Kommissionssitze haben. Mit diesem Grundsatz soll erreicht werden, dass ein Anreiz für alle Parlamentarier und Parlamentarierinnen besteht, sich in einer Fraktion zu integrieren. Ausserdem soll damit die Stellung der Fraktionen gestärkt werden, die in der parlamentarischen Vorberatung und in der Debatte im Plenum eine wichtige Rolle spielen. Auch an der proportionalen Zuteilung der Sitze an die Fraktionen soll festgehalten werden. Das im geltenden Recht vorgesehene strikte Verbot, gleichzeitig in zwei Kommissionen zu sitzen, soll dafür gelockert werden, damit Fällen Rechnung getragen werden kann, in denen eine Fraktion nicht alle ihr zustehenden Kommissionssitze besetzen kann, z.B. weil ihr aufgrund der Proporzberechnung mehr Sitze zustehen als sie überhaupt Mitglieder hat, oder weil es einem Fraktionsmitglied aus objektiven Gründen nicht möglich ist, in einer Kommission mitzuwirken. In solchen Fällen sollen Doppelmandate zugelassen werden. Ausserdem sollen die Fraktionen die Möglichkeit haben, Kommissionssitze, die sie selber nicht besetzen können, an eine andere Fraktion ihrer Wahl abzutreten. Es liegt im ureigenen Interesse der Fraktionen, die ihnen zustehenden Kommissionsmandate "richtig" zu besetzen; deshalb erscheint die Lockerung des Verbots von Doppelmandaten und die Weitergabe von Mandaten nicht als problematisch.

Fritz Brechbühl  
Ratssekretär Solothurn  
E-mail: fritz.brechbuehl@sk.so.ch



# Kanton St.Gallen: Der Kanton führt WoV ein

**Der Kanton St.Gallen führt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) ein. WoV wird schrittweise eingeführt. Das Projekt wird in der ersten Phase auf einzelne Dienststellen je Departement bzw. Staatskanzlei beschränkt. Der Grosse Rat regelt mit einem allgemein verbindlichen Grossratsbeschluss die Modalitäten. Für die Einführung werden vier Jahre vorgesehen, die Regierung kann jedoch um zwei Jahre verlängern.**

Im Rahmen des Projektes beschliesst der Grosse Rat den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie jährlich mit dem Voranschlag den Globalkredit und die Wirkungs- oder Leistungsziele, genehmigt die Produkte je Produktgruppe und den Jahresbericht einschliesslich der finanziellen Ergebnisse. Auf Antrag einer ständigen parlamentarischen Kommission kann er der Regierung einen Auftrag erteilen. Zur Vorbereitung dieser Geschäfte und zur Behandlung der für seine Belange massgeblichen Aspekte des Pilotprojektes setzte er eine ständige Kommission ein, WoV-Kommission genannt.

## 1. Einführung von WoV

Nach einem mehrjährigen Prozess von der Umsetzung des Auftrags, WoV einzuführen, über das Konzept bis zum Projekt und mit einem phasenweise sehr breiten Kreis von Mitwirkenden beschloss der Grosse Rat am 29. November 2001, WoV schrittweise einzuführen. Als Grundlage diente ihm eine Botschaft der Regierung vom 18. April 2001 mit dem Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

WoV wird nicht flächendeckend eingeführt, sondern schrittweise. Die Regierung bestimmt Dienststellen der Staatsverwaltung, die WoV während der Pilotphase einführen und umsetzen. Vorgesehen ist eine Pilotphase von vier Jahren, welche die Regierung um höchstens zwei Jahre verlängern kann.

## 2. Rechtsgrundlagen

Die Einführung von WoV basiert auf dem Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 29. November 2001, der nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 10. Januar 2002

rechtsgültig wurde. Der Grossratsbeschluss normiert im Wesentlichen:

- Grundsatz der Einführung von WoV und Inhalt der Regelung;
- Definition von Begriffen;
- Steuerung durch den Grossen Rat;
- Festlegung und Erfüllung des Leistungsauftrags;
- Anstellung von Personal;
- Globalkredit;
- Vollzug und Referendum.

Am 20. Februar 2002 erliess der Grosse Rat überdies den Grossratsbeschluss über Organisation und Verfahren der WoV-Kommission, einer die Einführung von WoV begleitenden ständigen parlamentarischen Kommission.

## 3. Einbindung des Grossen Rates

Im Rahmen der Einführung von WoV beschliesst der Grosse Rat den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie jährlich mit dem Voranschlag den Globalkredit und die Wirkungs- oder Leistungsziele und genehmigt die Produkte je Produktgruppe sowie den Jahresbericht einschliesslich der finanziellen Ergebnisse. Er kann der Regierung auf Antrag einer ständigen Kommission einen Auftrag erteilen. Dieser Auftrag enthält eine Vorgabe des Grossen Rates, die darauf abzielt, ein Produkt oder eine Produktgruppe leistungsbezogen oder in finanzieller Hinsicht zu verändern. Der Auftrag ist verbindlich, wenn er den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates betrifft. Greift er in den Zuständigkeitsbereich der Regierung ein, ist er als Richtlinie zu verstehen.

Zur Vorberatung der Geschäfte, für die der Grosse Rat im Rahmen der Einführung von WoV zuständig ist, und zur Behandlung der für seine Belange massgeblichen Aspekte des Pilotprojektes setzte der Grosse Rat eine ständige Kommission ein, WoV-Kommission genannt.

## 4. Perspektiven des Grossen Rates

Am 15. Februar 1999 hatte der Grosse Rat unter dem Titel "Verwaltungsreform" Regierung und Präsidium des Grossen Rates beauftragt, bis spätestens Ende 2000 ein Konzept für eine WoV-orientierte Verwaltungsreform und eine darauf abge-

stimmte Parlamentsreform vorzulegen, das mit den Arbeiten der Verfassungsrevision harmonisiert ist. Am 4. Mai 1999 genehmigte er das ihm unterbreitete Vorgehen für die Erarbeitung des Konzeptes für eine Verwaltungs- und Parlamentsreform. Der Projektverlauf erfolgte in mehreren parallel verlaufenden Prozessen in vier Workshop-Gruppen (Grosser Rat, Regierung, Linienämter, Querschnittsämter). Das Ergebnis der Workshop-Arbeit, das im Schlussbericht der Projektleitung an Präsidium und Regierung enthalten ist, widerspiegelt die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Beteiligten. Der Lenkungsausschuss des Projektes verzichtete Ende des Jahres 2000 auf eine materielle Diskussion des Schlussberichtes, sondern beschränkte sich darauf, zu Händen des Auftraggebers Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu erarbeiten. Darin lud er unter anderem die Regierung ein, dem Grossen Rat eine Vorlage mit dem Entwurf eines Grossratsbeschlusses zur schrittweisen Einführung einer wirkungsorientierten Parlaments- und Verwaltungsreform mit verschiedenen Vorgaben zu unterbreiten. In der Folge unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat die bereits erwähnte Vorlage vom 18. April 2001 mit dem Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

Für die Einführungsphase von WoV verzichtet der Grosse Rat auf die ursprünglich vorgesehene, mit der Verwaltungsreform einhergehenden Parlamentsreform mit Ausnahme der Einsetzung einer WoV-Kommission. Insbesondere sah er vorläufig von der Einführung des parlamentarischen Instruments des "Auftrags" ab. Während dieser Phase steuert er die Einführung von WoV im Rahmen seiner Befugnisse mit (Beschluss über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan, Beschluss über den Globalkredit sowie die Wirkungs- oder Leistungsziele, Genehmigung der Produkte je Produktgruppe und des Jahresberichtes einschliesslich der finanziellen Ergebnisse, Auftragserteilung auf Antrag einer ständigen Kommission). Die WoV-Kommission berät die Geschäfte in der Zuständigkeit des Grossen Rates vor und begleitet die Einführung von WoV in den von der Regierung bestimmten Dienststellen.

Neben bzw. mit der Regierung wird der Grosse Rat am Ende der schrittweisen Einführung von WoV in den von der Regierung bestimmten Dienststellen eine Standortbestimmung treffen und die Weichen stellen



(Ausdehnung der Einführung von WoV, flächendeckende Einführung von WoV, Abbruch der Einführung von WoV usw.). Im Fall der Ausdehnung der Einführung von WoV, insbesondere aber im Fall der flächendeckenden Einführung von WoV wird die Frage der Parlamentsreform wieder aktuell werden. Zentrale Punkte könnten die Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates unter den WoV-Grundsätzen – Möglichkeiten der direkten Einflussnahme sowie Aufsicht über Regierung und Verwaltung – sein, aber auch die Parlamentsstruktur – integrale Einführung ständiger Kommissionen und Ausbau der Parlamentsdienste. Auch könnte das parlamentarische Instrument des "Auftrags" erneut thematisiert werden.

### **Informationen**

Weitere Informationen vermittelt lic.rer.publ. Rolf Vorbürger, M.B.L.-HSG, seinerzeitiges Mitglied der Projektleitung WoV, erreichbar unter:  
Telefon 071 229 32 16, Fax 071 229 39 55  
E-Mail: [rolf.vorbuerger@sk.sg.ch](mailto:rolf.vorbuerger@sk.sg.ch)

Georg Wanner, Leiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei St.Gallen  
E-Mail: [georg.wanner@sk.sg.ch](mailto:georg.wanner@sk.sg.ch)



# Graubünden: Umfassende Parlamentsreform

In Graubünden befasst sich der Grosse Rat zur Zeit mit zwei grossen Reformprojekten, die seine eigene Stellung betreffen: Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung und mit einer umfassenden Parlamentsreform. Erstere wird in zwei Sondersessionen im Juni und August 2002, letztere in der Märzsession 2002 behandelt. Zur Rolle des Parlaments im neuen Verfassungsentwurf erfolgte bereits eine Information im Mitteilungsblatt No. 1/2001.

Die letzte Parlamentsreform geht auf das Jahr 1995 zurück. In der Zwischenzeit haben sich das Umfeld der parlamentarischen Arbeit sowie die Anforderungen an diese Arbeit deutlich verändert. Zu erwähnen ist beispielsweise der Reformansatz von New Public Management, der Auswirkungen auf die Planungs- und Steuerungsfunktion des Parlaments hat und nach neuen Instrumenten und Verfahren verlangt. Daneben geht es für das Parlament darum, seinen Tagungsrythmus im Interesse einer besseren Präsenz zu erhöhen sowie durch die Schaffung neuer ständiger Kommissionen die Gesetzgebungs-, Initiativ- und Planungsmöglichkeiten zu verbessern. Sodann soll der Ausbau der Parlamentsdienste den Grossen Rat stärken.

## 1. Sechs Kurzsessionen im Jahr

Heute tagt der Grosse Rat während fünf Sessionen im Jahr (insgesamt 15 Tage). Neu soll die Zahl der Sessionen auf sechs erhöht werden, wobei sich diese gleichmässig über das ganze Jahr verteilen. Die Gesamtzahl der jährlichen Sitzungstage bleibt dieselbe. Einmal pro Legislatur findet eine Landsitzung statt. Die neue Sessionsordnung ermöglicht dem Grossen Rat, rascher auf aktuelle politische Fragen eingehen zu können.

## 2. Neue ständige Sachkommissionen

Zur Zeit gibt es im Bündner Grossen Rat zwei ständige Kontrollkommissionen (Geschäftsprüfungs- und Justizkommission) und zwei ständige Sachkommissionen (Redaktionskommission und Kommission für Regierungsprogramm, Jahresprogramme und Finanzplan). Zudem ist die Konferenz der Fraktionspräsidenten als Leitungsgremium des Rates ausgestaltet. Für alle anderen Bereiche und Geschäfte setzt

das Parlament Ad hoc-Kommissionen ein. Neu soll nun die bestehende Programmkommission in eine Strategiekommission mit erweitertem Aufgabenbereich umgewandelt werden. Sie ist zuständig für die Ausarbeitung übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze in enger Zusammenarbeit mit der Regierung. Weiter entsteht eine Kommission für Bildung, Kultur und Umwelt, die sich an der Departementseinteilung orientiert. Eine Kommission für Wirtschaft und Abgaben befasst sich mit departementsübergreifenden Aufgabenfeldern. Dieser Reformansatz ermöglicht die Erprobung unterschiedlicher Ausgestaltungen des Kommissionensystems. Entsprechend den Erkenntnissen aus der praktischen Arbeit kann der Rat denn auch weitere ständige Kommissionen durch Beschluss einsetzen oder bestehende aufheben. Eine Kommissionsminderheit möchte auf die Schaffung der beiden zusätzlichen ständigen Sachkommissionen verzichten.

## 3. Ausbau der Parlamentsdienste

Die Parlamentsdienste werden heute von der Standeskanzlei als allgemeiner Stabsstelle von Parlament und Regierung betreut. An diesem auch in der Kantonsverfassung verankerten Status der Standeskanzlei soll sich nichts ändern. Der Standeskanzlei wird neu ein Ratssekretariat angegliedert, das fachlich selbständig für die Ratsleitung, die Kommissionen und die einzelnen Ratsmitglieder tätig ist. Dieses Teilautonomiemodell ermöglicht den Parlamentsgremien und den Ratsmitgliedern, direkt auf eigene, in der Sache nur ihnen verantwortliche Dienste zu greifen. Es ist vorgesehen, dieses Ratssekretariat in der Anfangsphase mit zweieinhalb Stellen zu dotieren.

## 4. Planung und Steuerung stärken

Im Bereich der politischen Planung setzt die Parlamentsreform stark auf die Kooperation von Grosse Rat und Regierung bei der Erarbeitung der Planungsgrundlagen. Wie bereits festgehalten, verabschiedet das Parlament neu vor jeder Planungsperiode für Regierungsprogramm und Finanzplan übergeordnete politische Ziele und Leitsätze. Diese sind bei der Ausarbeitung

der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung von der Regierung zu berücksichtigen. Verstärkt wird auch das Controlling. Sowohl die Erreichung der eigenen wie auch der Zielsetzungen der Regierung soll systematisch überprüft werden. Der Revisionsentwurf will damit insbesondere die Arbeitsweise des Grossen Rates NPM-tauglich machen.

## 5. Neufassung der parlamentarischen Vorstösse

Eine neue Struktur gibt es bei den parlamentarischen Vorstössen. Motion und Postulat werden durch den Auftrag mit unterschiedlicher Wirkungsweise in den Zuständigkeitsbereichen des Parlaments und der Regierung abgelöst. Die Interpellation bleibt in Form der Anfrage erhalten. Abgeschafft wird die Schriftliche Anfrage als Informationsinstrument für einfache Fragen in Angelegenheiten von geringerer Bedeutung. An ihre Stelle tritt die Fragestunde. Neu steht der Grundsatzbeschluss zur Verfügung, der die Einflussnahme des Parlaments schon im Stadium der Planung und Entwicklung von Lösungen erlaubt. Insgesamt ergeben sich dadurch eine klarere Struktur der Vorstösse und die Fortsetzung einer schon bei der letzten Parlamentsreform eingeleiteten Tendenz für einfachere und effizientere Vorstossverfahren. Unverändert erhalten bleiben die äusserst selten genutzten Instrumente der parlamentarischen Initiative und des Antrages auf Direktbeschluss.

## 6. Anliegen für die Verfassungsrevision

Im Zusammenhang mit der gleichzeitig laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung sollen Fragen der Parlamentsgrösse, der Verlängerung der Amtsdauer des Parlaments und der Koordination der Wahltermine für Parlament und Regierung einerseits sowie für National- und Ständerat andererseits bearbeitet werden. Die Kommission Parlamentsreform möchte die Parlamentsgrösse bei 120 Mitgliedern belassen. Neu ist nach Auffassung der Kommission die Amtsdauer der Parlamentsmitglieder von drei auf vier Jahre heraufzusetzen.



## 7. Mehrkosten und Inkrafttreten

Die in der Märzsession 2002 zur Behandlung gelangende Parlamentsreform rechnet mit Mehrkosten von jährlich einer Million Franken. Dazu tragen bei höhere Taggelder und Spesenbeiträge für die Ratsmitglieder, eine ausgeweitete Kommissionstätigkeit, das neu strukturierte Ratssekretariat und Mehraufwendungen für die Sitzungsgestaltung. Die Reform soll nach Möglichkeit auf den 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Claudio Riesen  
Kanzleidirektor,  
Standeskanzlei Graubünden  
E-mail: claudio.riesen@staka.gr.ch

## Literaturhinweis/ Littérature

Haldemann, Theo/Carigiet Erwin (Hrsg.): Politische Planung – Neukonzeption oder Wiederbelebung? SGVW-Jahrestagung 2001 13. Juni 2001 in Luzern. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW)/Publications de la Société Suisse des Sciences Administratives (SSSA), Band/volume 42

Darin verschiedene Beiträge betreffend Verhältnis Parlament/Regierung:

Philippe Mastronardi: Einführung

Ueli Vischer, Regierungsrat, Basel: Politikplanung der Regierung: Das "Basler Modell"

Hubert N. Steiner, Luzern: Planungsbeschluss des Parlamentes: Das "Luzerner Modell"

Sebastian Brändli, Zürich: Kenntnisnahme im Parlament: Das "Zürcher-Modell"



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)

## Programm

der Jahresversammlung vom 13./14. September 2002 in Zürich

### Vorabendprogramm für Freitag, 13. September 2002

18.00 Uhr                    Treffpunkt Vorabendprogramm im Landesmuseum  
Sonderführung: Das Siegerprojekt für den Neubau des Landesmuseums  
Allenfalls Apéro im Landesmuseum  
Schönwettervariante: Tramfahrt bis Triemli, Spaziergang ins Albisgüetli  
Schlechtwettervariante: Tramfahrt ins Albisgüetli  
Nachessen in der Taverne oder Üertenstube

### Programm für die Jahresversammlung vom Samstag, 14. September 2002

## "Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz"

09.30 Uhr                    **Jahresversammlung im Kantonsratssaal, Rathaus von Zürich**

Begrüssungen  
– Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen  
– Präsident des Kantonsrats des eidgenössischen Standes Zürich  
– Präsidentin des Gemeinderates von Zürich

09.45 Uhr                    Referat "Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz"  
(Prof. Dr. Rainer Schweizer, Universität St.Gallen)

10.15 Uhr                    **Pause/Erfrischungen**

10.45 Uhr                    Referat "Die Interessenlage der Parlamente"  
(Prof. Dr. iur. Hansjörg Seiler, Richter am Verwaltungsgericht des Kantons Bern/Universität Luzern)

11.00 Uhr                    Referat "Die Interessenlage der Justiz"  
(Dr en droit Alain Wurzburger, Président de la IIe Cour de droit public, Tribunal fédéral)

11.15 Uhr                    Fragen an die Referenten/Diskussion

12.15 Uhr                    Apéro im Festsaal des Rathauses

13.00 Uhr                    Mittagessen im Zunfthaus zu Zimmerleuten



Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)

## Programme

de l'Assemblée annuelle des 13 et 14 septembre 2002, Zurich

### Programme du vendredi 13 septembre 2002 (veille de l'Assemblée annuelle)

18h00                      Rendez-vous au Musée national pour le programme de la veille de l'Assemblée annuelle  
Visite guidée particulière : le projet retenu pour le nouveau bâtiment du Musée national  
Eventuellement: apéro au Musée national  
Si le temps le permet: voyage en tram jusqu'à, promenade dans l'Albisgüetli  
En cas de mauvais temps: voyage en tram à travers l'Albisgüetli  
Dîner à la Taverne ou à la Üertenstube

### Programme du samedi 14 septembre 2002 (Assemblée annuelle)

## "La haute surveillance du Parlement sur la Justice"

09h30                      Assemblée annuelle, salle du Grand Conseil, Hôtel de ville de Zurich

                                 Allocutions de bienvenue  
                                 – du président de la Société suisse pour les questions parlementaires  
                                 – du président du Grand Conseil du canton de Zurich  
                                 – de la présidente du Conseil communal de la Ville de Zurich

09h45                      Conférence sur "La haute surveillance du Parlement sur la Justice"  
(prof. Rainer Schweizer, Université de St-Gall)

10h15                      **Pause café**

10h45                      Conférence sur "La perspective du Parlement "  
(prof. Hansjörg Seiler, juge au tribunal administratif du canton de Berne/Université de Lucerne)

11h00                      Conférence sur "La perspective de la Justice"  
(M. Alain Wurzbürger, Président de la IIe Cour de droit public, Tribunal fédéral)

11h15                      Débat

12h15                      Apéro dans la salle polyvalente de l'Hôtel de ville

13h00                      Déjeuner au "Zunfthaus zu Zimmerleuten"



Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)

## Programma

dell'Assemblea annuale del 13/14 settembre 2002 a Zurigo

### Programma di venerdì 13 settembre 2002 (vigilia dell'Assemblea annuale)

18:00 Incontro al Museo nazionale per il programma della vigilia  
Visita guidata: il progetto vincitore del concorso per il nuovo edificio del Museo nazionale  
Eventualmente: aperitivo presso il Museo nazionale  
Tempo permettendo: trasferta in tram fino al Triemli, passeggiata fino all'Albisgüetli  
In caso di cattivo tempo: trasferta in tram fino all'Albisgüetli  
Cena nella "Taverne" o nella "Üertenstube"

### Programma di sabato 14 settembre 2002 (Assemblea annuale)

## "L'alta vigilanza dei Parlamenti sulla Giustizia"

09:30 Assemblea generale nella sala del Gran Consiglio presso il Municipio di Zurigo

Allocuzioni di benvenuto:  
– del presidente della Società svizzera per le questioni parlamentari  
– del presidente del Gran Consiglio del Cantone di Zurigo  
– della presidente del Consiglio comunale della Città di Zurigo

09:45 Relazione sul tema "L'alta vigilanza dei Parlamenti sulla Giustizia"  
(Prof. Dr. Rainer Schweizer, Università di S.Gallo)

10:15 **Pausa/rinfresco**

10:45 Relazione sul tema "Il punto di vista dei Parlamenti"  
(Prof. Dr. iur. Hansjörg Seiler, giudice al Tribunale amministrativo del Cantone di Berna/Università di Lucerna)

11:00 Relazione sul tema " Il punto di vista della Giustizia"  
(Dr. en droit Alain Wurzbürger, presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale)

11:15 Discussione

12:15 Aperitivo nella Sala dei ricevimenti del Municipio di Zurigo

13:00 Pranzo al "Zunfthaus zu Zimmerleuten"



# 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: 01 259 20 07, F: 01 259 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, 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, Landschreiber, Standeskanzlei, 6370 Stans, T: 041 618 79 02, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

### **Landrat Glarus**

Josef Schwitter, Ratssekretär, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 61, F: 055 646 32 19, E: josef.schwitter@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**

Gérard Vaucher, Vice-Chancelier et 2ème secrétaire du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 45, F: 026 305 10 48, E: vaucherg@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**

François Miserez, Leiter der Kanzlei, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 85 70, F: 061 267 60 09, E: francois.miserez@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

### **Grosser Rat Schaffhausen**

Erna Frattini, Grossratssekretärin, Rathaus, 8201 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, E: erna.frattini@ktsh.ch

### **Kantonsrat Appenzell AU**

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**

Hans-Jürg Schär, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 352 12 77, E: schaer.anwalt@swissonline.ch

### **Grosser Rat 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**

Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 21, F: 081 257 21 41, E: claudio.riesen@staka.gr.ch

**Grosser Rat Aargau**

Adrian Schmid, Sekretär des Grossen Rates, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 12 42, F: 062 835 12 39, E: adrian.schmid@ag.ch

**Grosser Rat Thurgau**

Paul Roth, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: paul.roth@sk.tg.ch

**Gran Consiglio Ticino**

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 804 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

**Grand Conseil Vaud**

Marianne Brélaz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 40 10, E: marianne.brelaz@chancellerie.vd.ch

**Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis**

Fernande Melly-Fux, Secrétaire permanente du Grand Conseil VS, Grand Conseil, 1951 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@vs.admin.ch

**Grand Conseil Neuchâtel**

Laurent Helfer, Secrétaire de la commission des affaires extérieures, Favière 19, 2065 Savangier, T: 032 853 70 57, E: laurent.helfer@ne.ch

**Grand Conseil Genève**

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 319 22 07, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

**Parlement Jura**

Jean-Claude Montavon, Vice-Chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Rue du 24 Septembre 2, 2800 Delémont, T: 032 420 50 22/23, F: 032 420 50 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**

Irène Maeder van Stuijvenberg, Stadtschreiberin, 3000 Bern, T: 031 321 60 66, E: irene.maeder@bern.ch

**Stadt Biel – Ville de Bienne**

Christine Rustichelli, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 71, F: 032 326 11 92, E: christine.schneider-rustichelli@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

**Gemeinde Dietikon**

Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietikon, T: 01 744 36 30, E: thomas.furger@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

**Gemeinde Gossau**

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

**Gemeinde Kloten**

Alice M. Aeberhard, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90, E: alice.aeberhard@kloten.ch

**Gemeinde Köniz**

Matthias Burkhalter, Ratssekretär, Grosser Gemeinderat Köniz, Ratssekretariat, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970 92 04, F: 031 970 92 17, E: matthias.burkhalter@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, Hirschgraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, E: caroline.burkart@stadt.luzern.ch



**Gemeinde Opfikon**

Roger Würsch, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: roger.wuersch@opfikon.ch

**Stadt Thun**

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

Albert Rüttimann, Stadtschreiber, Stadthaus am Kalinplatz, 6301 Zug, T: 041 728 21 02

**Stadt Zürich**

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12, E: enrico.lorenzetti@skz.stzh.ch

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

**Präsident**

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

**Vizepräsident**

Kantonsrat Thomas Dähler, Vizepräsident des Kantonsrates, Zürich

**Sekretär**

Martin Graf, Sekretär des Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politique 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

Marianne Brélaz, secrétaire générale du Grand Conseil du Canton de Vaud, Lausanne

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève.

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Fernande Melly-Fux, secrétaire permanente du Grand Conseil, Sion

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Christine Schneider-Rustichelli, secrétaire parlementaire, Bienne

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona