

Andreas Lienhard
Daniel Schwarz
Fritz Sager
Reto Steiner
Andreas Müller

**Reform des Parlamentsrechts
im Kanton Bern**

Studie im Auftrag der Kommission
Parlamentsrechtsrevision
des Kantons Bern

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Andreas Lienhard
Daniel Schwarz
Fritz Sager
Reto Steiner
Andreas Müller

Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern

Studie im Auftrag der Kommission
Parlamentsrechtsrevision des Kantons Bern

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Dr. Daniel Schwarz ist Politikwissenschaftler im Bereich Parlamentsforschung am Kompetenzzentrum für Public Management sowie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Prof. Dr. Fritz Sager ist Professor für Politikwissenschaft am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern

Andreas Müller, Mlaw, Rechtsanwalt ist Assistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern

Lienhard Andrea ; Schwarz Daniel ; Sager Fritz ; Steiner Reto ; Müller Andreas

Bern 2011

ISBN 978-3-906798-41-7

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2011 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

SUMMARY	IX
1 EINLEITUNG	15
1.1 Ausgangslage und Fragestellung	15
1.2 Themenbereiche und Vorgehensweise	16
1.3 Aufbau der Studie	19
2 HERAUSFORDERUNGEN AN PARLAMENTE.....	21
2.1 Übersicht zur Problemstellung aus internationaler, nationaler und kantonomer Perspektive	21
2.2 Neuere Bestrebungen im Bund und in den Kantonen.....	27
2.2.1 Ausgebauter Verwaltungsstaat und Milizparlament	28
2.2.2 Internationale und interkantonale Verflechtung.....	32
2.2.3 Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.....	34
2.3 Folgerungen für die Parlamentsrechtsrevision im Kanton Bern	35
3 RECHTLICHE FRAGESTELLUNGEN UND BEFUNDE	37
3.1 Parlamentsrechtliche Ausgestaltung im Kanton Bern	37
3.1.1 Einleitung	37
3.1.2 Formale Betrachtung	37
3.1.2.1 Systematik.....	37
3.1.2.2 Normenanzahl	38
3.1.2.3 Normstufe	38
3.1.2.4 Normgefüge.....	39
3.1.2.5 Normdichte	40
3.1.2.6 Alter und Revisionsanzahl	40
3.1.3 Materielle Betrachtung	41
3.1.3.1 Vorbemerkungen	41
3.1.3.2 Organisation	41
3.1.3.3 Instrumentarium.....	43
3.1.3.4 Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat	44
3.1.3.5 Wahlen	45
3.1.4 Vorläufige Würdigung	46
3.2 Bedeutung und Grenzen der Oberaufsicht nach Art. 78 KV	47
3.2.1 Einleitung	47
3.2.2 Begriffsverständnis	47
3.2.3 Elemente der parlamentarischen Oberaufsicht im gewaltenteiligen System	48
3.2.4 Verfassungsrechtlicher Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht im Kanton Bern.....	51

3.2.5	Ausgestaltung und Bewertung der Oberaufsicht in der bernischen Gesetzgebung	54
3.2.5.1	Subkonstitutionelle Rechtsgrundlagen	54
3.2.5.2	Grundelemente der Oberaufsicht	54
3.2.5.3	Strukturelle Elemente	56
3.2.5.4	Berichtswesen	60
3.2.5.5	Informationsrechte.....	62
3.2.5.6	Interventionsrechte	68
3.2.6	Ergebnis.....	72
3.3	Positionierung des Ratssekretariats	75
3.3.1	Einleitung	75
3.3.2	Ausgangslage	75
3.3.2.1	Funktion und Bedeutung von Parlamentsdiensten	75
3.3.2.2	Ausgestaltung der Parlamentsdienste im Kanton Bern .	76
3.3.3	Verfassungsrechtliche Einschätzung	79
3.3.4	Vergleich mit anderen Kantonen.....	85
3.3.5	Vergleich mit der Eidgenossenschaft.....	88
3.3.6	Würdigung vor dem Hintergrund weiterer im Rahmen dieser Studie gewonnener Erkenntnisse.....	92
3.3.7	Ergebnis.....	95
4	POLITIKWISSENSCHAFTLICHE FRAGESTELLUNGEN UND BEFUNDE	97
4.1	Schwerpunkt 1: Parlamentarisches Instrumentarium, Effizienz- und Verfahrensfragen	97
4.1.1	Änderungsbedarf beim parlamentarischen Instrumentarium bzw. den parlamentarischen Vorstossrechten	97
4.1.1.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	97
4.1.1.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	102
4.1.1.3	Folgerungen	109
4.2	Schwerpunkt 2: Beziehungen Grosser Rat – Regierungsrat, Organisation und Aufgaben im Bereich Oberaufsicht, Informations- und Einsichtsrechte	113
4.2.1	Stellung der Parlamentsdienste und Festlegung der Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung.....	113
4.2.1.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	113
4.2.1.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	117
4.2.1.3	Folgerungen	123

4.2.2	Ausgestaltung des Geschäftsverkehrs mit dem Regierungsrat sowie der Anhörungs- und Mitwirkungsrechte zugunsten des Regierungsrats.....	127
4.2.2.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	127
4.2.2.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	129
4.2.2.3	Folgerungen	130
4.2.3	Ausgestaltung von Auskunfts- und Einsichtsrechten der Ratsmitglieder und -organe bzw. Ausgestaltung der Akteneinsicht	131
4.2.3.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	131
4.2.3.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	134
4.2.3.3	Folgerungen	136
4.3	Schwerpunkt 3: Organisation und Aufgaben im Bereich Justiz, Beziehungen Grosser Rat – Gerichte	137
4.3.1	Ausgestaltung der Wahlen der Justizbehörden durch den Grossen Rat.....	137
4.3.1.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	137
4.3.1.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	139
4.3.2	Folgerungen.....	140
4.4	Schwerpunkt 4: Organisation der Ratsleitung, des Kommissionensystems sowie Entschädigung der Grossratsmitglieder.....	141
4.4.1	Organisation der Ratsleitung	141
4.4.1.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	141
4.4.1.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	145
4.4.1.3	Folgerungen	147
4.4.2	Wahlmodus der Organe des Grossen Rates	150
4.4.2.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	150
4.4.2.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	150
4.4.2.3	Folgerungen	152
4.4.3	Einführung ständiger Sachbereichskommissionen: Vor- und Nachteile sowie Ausgestaltung der Koordination mit Aufsichts- und Querschnittskommissionen	153
4.4.3.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern	153
4.4.3.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	154
4.4.3.3	Folgerungen	160

4.4.4	Kommission für Aussenbeziehungen: Aufgabenbereiche, Organisation, Ausstattung sowie deren Notwendigkeit in einem System mit Sachbereichskommissionen.....	163
4.4.4.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern.....	163
4.4.4.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	164
4.4.4.3	Folgerungen	166
4.4.5	Entschädigung der Grossratsmitglieder.....	167
4.4.5.1	Ist-Analyse zum Kanton Bern.....	167
4.4.5.2	Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen	169
4.4.5.3	Folgerungen	174
5	ERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN.....	175
5.1	Beantwortung der Fragen im Einzelnen.....	175
5.2	Empfehlungen nach Schwerpunkten	191
5.3	Gesamtwürdigung.....	195
6	LITERATURVERZEICHNIS.....	199
	ANHANG I: LISTE DER BEFRAGTEN PERSONEN	217

SUMMARY

Die vorliegende Studie unterstützt die Kommission Parlamentsrechtsrevision des Grossen Rates in ihren Arbeiten zur Totalrevision der bernischen Grossratsgesetzgebung, indem sie die gegenwärtige Situation des Parlamentsrechts im Kanton Bern darstellt und würdigt, die Situation in anderen Kantonen und im Bund präsentiert sowie darlegt, welche Alternativen für die Ausgestaltung spezifischer Bereiche des Parlamentsrechts bestehen.

Parlamente aller Staatsebenen sehen sich heute vielfältigen Herausforderungen gegenüber: Ausbau und Spezialisierung des Verwaltungsstaates; zunehmende Politikverflechtung (international und interkantonal); Vereinnahmung durch die Tagesaktualität, wodurch die Bearbeitung strategischer Fragestellungen behindert wird; neue Bedürfnisse der elektronischen Medien; Grenzen, die durch das Milizsystem und die direktdemokratischen Instrumente auferlegt werden; Herausforderungen durch die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Daraus ist in den letzten rund 15 Jahren ein dynamisches Reformumfeld entstanden: Auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene versuchen die Parlamente, ihre Strukturen, Instrumente und Abläufe so anzupassen, dass ihre Funktionsausübung und Stellung im institutionellen Gesamtgefüge gestärkt wird, ohne das Grundprinzip des Milizsystems anzutasten. Ziel dieser Reformen sind insbesondere eine Stärkung im Verhältnis zur Exekutive, eine frühzeitige und verstärkte Mitwirkung vor dem Abschluss von Staatsverträgen (bzw. Konkordaten) sowie die wirksame Steuerung im NPM-Rahmen. Die Stossrichtung der aktuellen Reformbestrebungen des bernischen Grossen Rates fügt sich hier nahtlos ein.

Das geltende Parlamentsrecht des Kantons Bern ist bald 23 Jahre alt und hat mehrere Teilrevisionen erfahren, wodurch die innere Logik sowie die Lesbarkeit vor allem des Grossratsgesetzes weitgehend verloren gegangen sind. Zudem fällt die hohe Normdichte im Grossratsgesetz und der Geschäftsordnung auf (Überregulierung von Detailfragen), während man Aussagen grundsätzlicher Natur über Sinn und Zweck sowohl des gesamten Parlamentsrechts als auch einzelner Regelungsbereiche (Or-

gane, Instrumente) oft vergeblich sucht. Neben der Behebung dieser Defizite ist allenfalls auch die Zusammenfassung des Parlamentsrechts in einem Gesamterlass (Zusammenführung von Grossrats-gesetz und Geschäftsordnung) in Erwägung zu ziehen.

Die Ausgestaltung der Oberaufsicht in der Grossratsgesetzgebung bewegt sich im verfassungsrechtlichen Rahmen; sie beachtet die anderen Funktionen bzw. Kompetenzen im gewaltenteiligen System und ist insgesamt gut austariert, auch wenn im Hinblick auf das neue Parlamentsrecht einzelne Aspekte klarer zu definieren wären. Dies gilt beispielsweise für die Kompetenzabgrenzung zwischen den Aufsichtskommissionen oder für die Ausgestaltung der Informationsrechte der Kommissionen (Kaskadierung). Wesentliche materielle Leitlinie für die Gesetzesrevision bildet das Oberaufsichts-Verständnis des Verfassungsgebers, wonach es darum geht, Kritik anzubringen und Anstösse zu künftigen Korrekturen zu geben. Dem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis entsprechend wird eine Erweiterung der Kommunikationsgefässe angeregt – etwa durch einen periodischen institutionalisierten Dialog zwischen der Parlamentsleitung und der Regierung.

In diesem Zusammenhang stellt die Studie auch fest, dass der Geschäftsverkehr zwischen Grosseem Rat und Regierungsrat stark auf die Berichterstattung der Regierung an den Grossen Rat ausgerichtet ist. Neue Gefässe zur Stärkung des gemeinsamen Dialogs wären daher auch aus der Perspektive des Geschäftsverkehrs wichtig. Aus diesem Grund sollte von der Präsenz und Mitwirkung der Regierung in Kommissionssitzungen im Grundsatz nicht abgerückt werden. Im zukünftigen Parlamentsrecht verdeutlicht werden sollte hingegen die heutige Praxis, welche die Anwesenheit von Regierungs- und Verwaltungsvertreter/innen bloss „auf Einladung“ hin vorsieht.

Die dem Grossen Rat zur Verfügung stehenden Interventionsrechte und parlamentarischen Instrumente erscheinen sowohl unter dem Aspekt der Oberaufsicht als auch demjenigen der Gestaltung der Gesetzgebung und der Einflussnahme auf die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit grundsätzlich als zweckmässig und ausreichend. Die differenzierte Ausgestaltung respektiert die Kompetenzverteilung zwischen Grosseem Rat

und Regierungsrat. Neue Instrumente wie etwa ein Verordnungsveto oder eine Staatsvertragsmotion erscheinen nicht notwendig und – in Anbetracht verfassungsrechtlicher und absehbarer praktischer politischer Probleme bei deren Anwendung – auch nicht vorteilhaft. Stattdessen sind Massnahmen zu prüfen, welche eine verstärkte Einbindung der zuständigen Kommissionen bei Verordnungsgebung und Konkordatsverhandlungen vorsehen. Wünschbar erscheinen darüber hinaus eine Bündelung und damit verbundene terminologische Vereinfachung des bestehenden Instrumentariums sowie einzelne effizienzsteigernde Massnahmen (z.B. verstärkte Zusammenfassung gleichgerichteter Vorstösse, stärkere Strukturierung und Verkürzung der Ratsdebatten, Abschaffung der Fragestunde).

In Bezug auf die Organisation und Wahl der Ratsleitung spricht sich die Studie für eine deutlich vereinfachte Struktur mit nur noch einem kollektiven Ratsleitungsorgan und der Bildung von Unter-ausschüssen für spezifische Fragen und Aufgabenbereiche aus. Dadurch können die Abläufe verschlankt und Zuständigkeiten klarer zugewiesen werden. Stimmberechtigte Mitglieder der Ratsleitung würden sich auf das Ratspräsidium und die Fraktionsspitzen beschränken, wobei selbstverständlich nach wie vor weitere Mitglieder beratend zur Teilnahme eingeladen werden können. Für die Einberufung, Vorbereitung, Durchführung und Protokollierung der Ratsleitungssitzung wäre das Ratssekretariat zuständig. Beim Wahlmodus wäre aus funktionaler Sicht die Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl des Ratspräsidiums wünschbar, was den Grossen Rat sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch im Austausch mit den anderen Gewalten stärken könnte.

Ein wesentliches Element zur Stärkung der Ratsarbeit bildet darüber hinaus die Einführung ständiger Sachbereichskommissionen. Die klaren Vorteile ständiger Kommissionen haben in den letzten 15 Jahren etliche Kantone zu einem Systemwechsel bewogen. Unter den grösseren Kantonen ist Bern heute gar der einzige, welcher abgesehen von den Aufsichtskommissionen nur nicht-ständige Kommissionen kennt. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt zudem auf, dass ständige Kommissionen zumindest die für die kantonale Ebene wichtigen Bereiche Bil-

dung/Erziehung, Gesundheit/Soziales, Infrastruktur/Raumplanung sowie Sicherheit abdecken sollten. Überlegenswert ist ihre Ergänzung durch eine Kommission für staatspolitische Fragen und strategische Planung. Damit würde die Bildung einer separaten Kommission für Aussenbeziehungen entfallen: Die Begleitung von Konkordatsverhandlungen könnte durch die jeweils zuständige Sachbereichs- und allenfalls Aufsichtskommission (Finanzen, Justiz) sowie in Fällen, wo keine dieser Kommissionen zuständig ist, von der zusätzlich vorgeschlagenen Staatspolitischen Kommission wahrgenommen werden. Eine Vereinfachung drängt sich zudem bei der bisherigen Regelung zur Wahl der Kommissionsmitglieder auf: Durch einen Übergang zur Wahl aller Kommissionsmitglieder durch die Ratsleitung (auf Vorschlag der Fraktionen) ist keine Schwächung der Legitimation gegenüber den anderen Staatsgewalten zu befürchten.

Die Verfassungsmässigkeit einer vollständigen Herauslösung des Ratssekretariats aus der Staatskanzlei wird auf der gegenwärtigen Grundlage von Art. 92 Abs. 2 KV skeptisch beurteilt. Eine Stärkung des Ratssekretariats ist hingegen nicht nur mit Blick auf die adäquate Erfüllung der gemäss Grossratsgesetz und Geschäftsordnung zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen angezeigt, sondern auch zwecks einer Stärkung der Funktionserfüllung des Grossen Rates und der dafür benötigten verstärkten fachlichen und administrativen Unterstützung – auch im Hinblick auf eine allfällige Einführung ständiger Sachbereichskommissionen. Es gilt hier die funktionalen Anforderungen und Bedürfnisse des Grossen Rates unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Bedingungen so weit wie nur möglich zu erfüllen. Denn der Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund hat gezeigt, dass sich ein kooperatives Gewaltenteilungsverständnis sowohl mit einem monistischen als auch mit einem dualistischen Modell der Beziehungen zwischen Parlament und Verwaltung verwirklichen lässt.

Im Bereich der Justizwahlen ist es aus heutiger Perspektive verfrüht, eine abschliessende Würdigung der erst kürzlich eingeführten neuen Regelungen vorzunehmen. Der im Zuge der grossen Justizreform 2009/10 geleistete Effort, als sämtliche Justizgremien innerhalb kurzer Zeit durch den Grossen Rat neu zu bestellen waren, kann nicht als Massstab für

die kommenden Jahre dienen. Es bietet sich daher an, die aktuelle Regelung der Justizwahlen nach vier bis sechs Jahren Bewährungszeit eingehend zu evaluieren, um gestützt darauf fundierte Schlüsse zu ziehen.

Beim Entschädigungssystem für die Grossratsmitglieder werden einerseits administrative Vereinfachungen angeregt (verstärkter Einsatz von Pauschalbeiträgen), andererseits eine generelle Erhöhung der Ansätze, so dass eine adäquate Entschädigung der geleisteten Arbeit resultiert.

Gesamthaft gesehen sollen die Revisionsarbeiten am bernischen Parlamentsrecht darauf ausgerichtet sein, den Grossen Rat in der Erfüllung der ihm zugedachten Funktionen und Zuständigkeiten zu stärken bzw. die entsprechenden Strukturen und Ressourcen bereitzustellen. Gleichzeitig sind die Auswirkungen einzelner Reformpunkte auf die Beziehungen zwischen den Gewalten und das Funktionieren des institutionellen Gesamtgefüges im Auge zu behalten. Am Ende sollte nicht eine Gesetzgebung für die aktuelle politische Konstellation (Kohabitation) entstehen, wodurch vor allem eine zusätzlich gesteigerte Arbeitslast im Grossen Rat herbeigeführt würde, sondern ein Parlamentsrecht, das mittel- und längerfristig zum verstärkten Dialog zwischen den Gewalten beiträgt und besondere politische Konstellationen auf diese Weise zu entschärfen vermag.

1 EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat sich am 7. September 2010 mit 124 Ja zu 5 Nein bei 5 Enthaltungen für die Einleitung einer Totalrevision des kantonalen Parlamentsrechts entschieden.¹ In der Folge hat das Büro des Grossen Rates die Gesetzgebungsvorbereitung einer besonderen Kommission „Parlamentsrechtsrevision“ übertragen.²

Ziel der Revision ist eine moderne Gesetzgebung, die einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt und das Parlament in seiner Funktionsausübung stärkt. Die Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe im Parlament sollen klarer abgefasst und den heutigen Bedürfnissen entsprechend festgelegt werden. Betroffen sind davon die Verfahren sowohl im Parlament als auch zwischen Parlament und Regierung.³

Zu diesen Themenbereichen hat im Januar 2011 die Kommission Parlamentsrechtsrevision des Grossen Rates das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern mit dem Verfassen einer Begleitstudie betraut. Mit der Studie soll die gegenwärtige Situation des Parlamentsrechts im Kanton Bern dargestellt und gewürdigt werden. Zudem soll sie aufzeigen, wie sich die Situation in anderen Kantonen und beim Bund präsentiert und welche Alternativen für eine zweckmässige Ausgestaltung ausgewählter Bereiche des Parlamentsrechts bestehen.

¹ M 71/2010 Motion OAK (Blaser, Steffisburg).

² Der entsprechende Auftrag an die Kommission Parlamentsrechtsrevision ist im Schreiben des Büros vom 25. November 2010 an die Kommissionsmitglieder definiert. Darin wird auch bereits die Erarbeitung einer externen wissenschaftlichen Grundlagenstudie angeregt.

³ Vgl. Auftrag an das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern vom Januar 2011 sowie das Schreiben des Büros an die Kommissionsmitglieder vom 25. November 2010. Die im Auftrag genannten Zielsetzungen der Parlamentsrechtsrevision berücksichtigen die Anliegen der folgenden parlamentarischen Vorstösse: M 70/2010 Motion OAK (Blaser, Steffisburg) – Schaffung einer Kommission des Grossen Rates für Aussenbeziehungen; P 99/2010 Postulat Müller, Bern (FDP) – Vereinfachtes Prozedere bei unbestrittenen Wahlen; M 286/2009 Dringliche Motion Justizkommission (Kneubühler, Nidau) – Wahl kommissionsexterner Grossratsmitglieder mit Stimmrecht in die Wahlausschüsse der Justizkommission; M 68/2010 Motion OAK (Blaser, Steffisburg) – Interkantonale Institutionen bedürfen einer einwandfreien Rechtsgrundlage; M 69/2010 Motion OAK (Blaser, Steffisburg) – Vorstossrechte für interparlamentarische Aufsichtskommissionen.

Hervorzuheben ist, dass es sich bei der vorliegenden Untersuchung nicht um eine Evaluation (Wirkungsanalyse) des bernischen Parlamentsrechts handelt, sondern um eine Grundlagenstudie, deren Erkenntnisse der Kommission als wissenschaftliche Basis für ihre gesetzgeberische Arbeit dienen sollen.

1.2 Themenbereiche und Vorgehensweise

Die Studie widmet sich in den Kapiteln 2 bis 4 der Untersuchung und Beurteilung konkreter Fragestellungen gemäss Auftrag. Zwecks besserer Lesbarkeit der nachfolgenden Untersuchungen werden die einzelnen Fragestellungen im Verlaufe der Untersuchung verdichtet und den übergeordneten thematischen Schwerpunkten des Parlamentsrevisionsprojekts zugeordnet (vgl. Tabelle 1). In Kapitel 5 (Erkenntnisse und Empfehlungen) werden die einzelnen Fragen wiederum aufgeschlüsselt und zusammenfassend beantwortet.

Bei der Untersuchung der Fragestellungen in Kapitel 4 wird nach einem einheitlichen methodischen Rahmen vorgegangen: Als Erstes wird jeweils der aktuelle Stand im Kanton Bern dargelegt und einer kurzen Bewertung unterzogen (Ist-Analyse). Als Quellen dienen hierzu neben der politikwissenschaftlich und juristisch orientierten Literatur die Informationen aus den Anhörungen der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 15. und 18. März 2011 (Ratssekretariat 2011) sowie die zusätzlich geführten Interviews mit Personen des Grossen Rates, der Staatskanzlei sowie der Kantonsregierung (vgl. Interviewliste im Anhang). In einem zweiten Schritt wird der Fächer geöffnet unter Einbezug der Reformschritte und Erfahrungen anderer Kantone. Grundsätzlich werden kantonale Reformen seit 1995 beachtet, welche in den Beständen des *Année Politique Suisse (APS)*⁴, dem Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)⁵, der Informationsplattform der In-

⁴ <http://www.anneepolitique.ch/de/aps-online.php>, Rubrik: Die Gesetzgebung in den Kantonen / Grundlagen der Staatsordnung / Behörden- und Verwaltungsorganisation; für die Jahre 1995-2009.

⁵ <http://www.sgp-ssp.net/cont/12.0.html>; die Publikation trägt den Titel „Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen“ (erscheint seit 1998).

teressengemeinschaft der Kantonsparlamente (ICC)⁶ und den Publikationen von Jaun (2011) sowie Rieder und Widmer (2007) ihren Niederschlag finden.⁷ Der Kreis der zum Vergleich herangezogenen Kantone variiert je nach Fragestellung. Welche Kantone jeweils in der Untersuchung einer Fragestellung berücksichtigt wurden, ist aus den einzelnen Unterkapiteln ersichtlich. Bei jeder Frage werden abschliessend aus der Ist-Analyse zum Kanton Bern und den Informationen und Erfahrungen aus der Literatur und den anderen Kantonen konkrete Folgerungen für die laufende Revision des Berner Parlamentsrechts abgeleitet.

⁶ <http://www.kantonsparlamente.ch>; in den Vergleichstabellen der Plattform ist nur der jeweils aktuellste Stand festgehalten, d.h. für die vorliegende Studie basieren die Informationen von Anfang 2011. Zitierweise in dieser Studie: ICC (2011).

⁷ Hilfreich war insbesondere die Arbeit von Jaun (2011), aus welcher viele für die vorliegende Studie notwendige Informationen entnommen werden konnten.

Tabelle 1: Zuordnung der einzelnen Fragestellungen auf die Kapitel der Studie

Nr. *	Fragestellung	Abgehandelt in Kapitel	Thematischer Schwerpunkt
1	Mit welchen Herausforderungen sehen sich die Parlamente heute hauptsächlich konfrontiert? In welchem Umfeld müssen sie bestehen?	2.1	1-4
2	Wie gehen der Bund und die anderen Kantone damit um? Welche neuesten Bestrebungen sind auszumachen?	2.2	1-4
3	Wie präsentiert sich das Parlamentsrecht gegenwärtig im Kanton Bern (Status quo)?	3.1	1-4
4	Welche Schlussfolgerungen sind aus den heutigen Erkenntnissen für die Parlamentsrechtsrevision für den Kanton Bern zu ziehen?	2; 3	1-4
8	Welcher Änderungsbedarf besteht beim parlamentarischen Instrumentarium?	4.1.1	1
9	Wie soll die Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung sowie die Stellung der Parlamentsdienste festgelegt werden?	4.2.1	2
13	Verfassungsgrundlage: Steht Artikel 92 Absatz 2 der Berner Kantonsverfassung der Schaffung eines von der übrigen Verwaltung unabhängigen Ratssekretariats entgegen? Zum Vergleich: Wie entwickelten sich die Parlamentsdienste im Bund?	3.3	2
16	Geschäftsverkehr mit Regierungsrat / Anhörungs- und Mitwirkungsrechte: Wie ist der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat auszugestalten? Welche Anhörungs- und Mitwirkungsrechte sollen dem Regierungsrat eingeräumt werden?	4.2.2	2
10	Bedeutung und Grenzen der Oberaufsicht und Aufsicht gemäss Artikel 78 der Berner Kantonsverfassung und deren gesetzliche Umsetzung?	3.2	2
11	Informations- und Einsichtsrechte: Wie sind die Informations- und Einsichtsrechte der Ratsmitglieder und -organe bzw. wie ist die Frage der Akteneinsicht zweckmässigerweise auszugestalten?	4.2.3	2

Nr. *	Fragestellung	Abgehandelt in Kapitel	Thematischer Schwerpunkt
12	Wahlen durch Grossen Rat: Welche Verbesserungen sind bei den Bestimmungen der Wahlen der Organe des Grossen Rates und der Wahlen der Justizbehörden durch den Grossen Rat zweckmässig?	4.3.1, 4.4.2	3; 4
7	Welcher Änderungsbedarf besteht bei der Organisation des Grossen Rates?	4.4, 4.4.1	4
14	Ständige Sachbereichskommissionen: Was sind die Vor- und Nachteile ständiger Sachbereichskommissionen? Wie soll gegebenenfalls die Koordination mit den Aufsichtskommissionen – vorab der Finanzkommission – sowie der Kommission für Aussenbeziehungen ausgestaltet werden?	4.4.3	4
15	Kommission für Aussenbeziehungen: Welche Aufgaben sollen dieser Kommission zweckmässigerweise überbunden werden, und wie soll sie organisiert und ausgestattet werden? Braucht es eine Kommission für Aussenbeziehungen in einem System mit Sachbereichskommissionen?	4.4.4	4
17	Beurteilung der Entschädigung der Grossratsmitglieder im Vergleich ausgewählter Kantone?	4.4.5	4
5	In welchen Bereichen könnte oder müsste das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung gestärkt werden?	3; 4	1-4
6	Welche Massnahmen kommen dafür konkret in Frage?	3; 4; 5	1-4

1.3 Aufbau der Studie

Die Studie gliedert sich in fünf Teile mit Literaturverzeichnis und Anhang. Nach der Einleitung befasst sich der zweite Teil mit den generellen Herausforderungen, denen Parlamente aller Stufen heute begegnen, und zeichnet die wichtigsten Entwicklungen in Bund und Kantonen nach. Der dritte Teil behandelt die juristischen Fragestellungen (staats- und parlamentsrechtlich orientierte Fragen) des Auftrags. Der vierte Teil der Studie bearbeitet diejenigen Fragestellungen, welche schwerpunktmässig einen politikwissenschaftlichen Bezug aufweisen. Der fünfte Teil der

Studie bietet abschliessend eine Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen.

2 HERAUSFORDERUNGEN AN PARLAMENTE

2.1 Übersicht zur Problemstellung aus internationaler, nationaler und kantonaler Perspektive

Parlamente sind „Vielzweckorganisationen“ (Marschall 2005; Polsby 1975) und als solche permanent herausgefordert, die ihnen zugedachten, sehr vielfältigen Aufgaben und Funktionen in angemessener Weise zu erfüllen. Nach Riklin (1977) erstrecken sich die parlamentarischen Funktionen über folgende Bereiche: Repräsentations-, Artikulations- und Kontrollfunktion.⁸, Wahlfunktion, Rekrutierungsfunktion, Initiative- und Gesetzgebungsfunktion sowie Kontrollfunktion. Die einzelnen Funktionen lassen sich fast beliebig untergliedern. Nebst der Gesetzgebung ist insbesondere die Budgetfunktion hervorzuheben, welche sich ihrerseits in neuerer Zeit immer stärker zu einer eigentlichen Steuerungsfunktion entwickelt hat (Wirkungssteuerung im Rahmen von New Public Management bzw. wirkungsorientierter Verwaltungsführung; vgl. Möckli 2000: 8; Lienhard 2005: 253 ff.).

Der institutionelle Kontext – und darin insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative – führt sowohl demokratiethoretisch als auch empirisch zu einer Hierarchisierung zwischen den parlamentarischen Funktionen. In parlamentarischen Systemen (Wahl und Abwahl der Regierung durch die Parlamentsmehrheit, Parlamentsauflösungsoption durch die Regierung, Identität von Parlamentsmehrheit und Regierung) kommt der Wahl- und Rekrutierungsfunktion eine besondere Bedeutung zu, während die wesentlichen gesetzgeberischen Impulse anschliessend durch die Regierung erfolgen und die demokratische Kontrolle der Exekutive hauptsächlich der politischen Opposition und externen Kontrollinstanzen überlassen wird (Schüttemeyer und Siefken 2008; Sieberer 2010). In politischen Systemen hingegen, welche einem Gewaltenteilungsmodell folgen und eine

⁸ Die Auflistung durch Riklin (1977) bezieht sich auf das schweizerische Bundesparlament (Bundesversammlung). In der internationalen Literatur findet sich darüber hinaus eine Vielzahl an parlamentarischen Funktionskatalogen, welche in ihren Kernaussagen zumeist sehr ähnlich sind (für eine Übersicht vgl. beispielsweise Marschall 2005; Lienhard 2005).

getrennte demokratische Legitimation von Regierung und Parlament vorsehen, tritt die demokratiethoretische Bedeutung der Wahl- und Rekrutierungsfunktion gegenüber der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion in den Hintergrund. Die kantonalen Demokratien sind klar dem zweiten Systemtypus zuzuordnen (separate Volkswahl von Regierungsrat und Kantonsparlament in allen Kantonen), während das politische System des Bundes eine Mischform darstellt, das typische Elemente beider Systeme verbindet (Linder 2005; Schwarz und Vatter 2011).

Die Aufgabenvielfalt und die hohen Erwartungen an die Parlamente Die Aufgabenvielfalt und die hohen Erwartungen an die Parlamente haben im Verlauf des 20. Jahrhunderts zu einer zunehmend kritischen Beobachtung und Beurteilung der parlamentarischen Arbeit geführt, woraus sich die allgemeine These vom Niedergang der Parlamente (decline of parliament) entwickelt hat (Baldwin 2004; Bryce 1921; Norton 1990; Wheare 1967). Das Hauptaugenmerk der Niedergangsthese richtete sich auf die Funktionen der Gesetzgebung und Kontrolle, wo die Legislative gegenüber einem wachsenden Verwaltungsapparat immer mehr ins Hintertreffen geraten war. Auch der schweizerischen Bundesversammlung wurde wiederholt ein fortschreitender Funktionsverlust bescheinigt (Eichenberger 1949, 1965; Schmid 1971; Kriesi 2001). Aufgrund von Reformmassnahmen, die seit Beginn der 1990er Jahre durchgeführt worden sind, hat sich das herkömmliche Bild des schweizerischen Bundesparlaments indes stark gewandelt; heute ist wieder häufiger von einem „aktiven Gesetzgebungsorgan“ (Jegher und Linder 1998; vgl. auch Jegher 1999; Linder 2005; Lüthi 1997, 2006, 2009; Schwarz et al. 2011; Schwarz und Vatter 2011) die Rede, das sich gegenüber Regierung und Verwaltung deutlich stärker zu behaupten vermag als noch vor 20 Jahren.⁹

Das Ziel von Parlamentsreformen besteht in der Anpassung von Strukturen und Prozessen an einen zugrunde liegenden politischen und/oder gesellschaftlichen Wandel. Im Rahmen der vorliegenden Studie gilt es zu unterscheiden zwischen Entwicklungen und Herausforderungen, welche

⁹ Auch in der internationalen Literatur wird die Niedergangsthese mittlerweile sehr viel differenzierter vorgebracht (vgl. Baldwin 2004a; Elgie und Stapleton 2006; Mezey 1995; Norton 1998).

sich im internationalen Umfeld in ähnlicher Weise manifestieren, und solchen, die als spezifisch schweizerische (oder gar kantonale) Problemstellungen bezeichnet werden können. Im Folgenden werden die wichtigsten Herausforderungen, mit welchen sich die Parlamente in der Schweiz konfrontiert sehen, kurz umrissen:

1. Steigende Ansprüche an den Staat, fortschreitende Aufgabenübertragung an staatliche Gemeinwesen und Ausbau des Verwaltungsapparates: Die zunehmend komplexe Realität bildet eine wesentliche Ursache für die Entstehung einer „politischen Verwaltung“ (Linder 2005: 198) und die steigende Geschäftslast. Die Parlamente können mit dem Spezialisierungsgrad und dem Fachwissen der einzelnen Verwaltungseinheiten kaum mehr mithalten und sehen sich ausser Stande, jede Regierungsvorlage einer umfassenden Prüfung zu unterziehen (Linder und Hättenschwiler 1990). Parlamente mutieren so von aktiven zu reaktiven Organen (Riklin 1977). Diese Entwicklung, welche am Ursprung der bereits erwähnten „Decline of parliament“-These steht, erstreckte sich über das gesamte 20. Jahrhundert hinweg. Drei weitere Herausforderungen, welche nachfolgend kurz beschrieben werden, haben sich demgegenüber erst in den letzten 20 bis 30 Jahren bemerkbar gemacht.
2. Zunehmende internationale Verflechtung: Die Zahl und die Bedeutung internationaler Verhandlungen haben stark zugenommen. Die Rechtsetzung auf völkerrechtlicher Ebene stellt nationale und subnationale Parlamente in zweierlei Hinsicht vor grosse Herausforderungen: Einerseits geht es um die Aufrechterhaltung ihrer national verankerten Gesetzgebungsfunktion im Rahmen internationaler Verhandlungen, sei es auf bilateraler, regionaler (europäischer) oder globaler Ebene. Andererseits stossen sie aufgrund der intensivierten völkerrechtlichen Rechtsetzung auch im Rahmen rein nationaler oder subnationaler Gesetzgebungsprozesse häufiger auf Sachzwänge aufgrund zuvor eingegangener staatsvertraglicher Verpflichtungen – was nicht nur die innenpolitischen Handlungsspielräume der Parlamente einschränkt, sondern auch zur steigenden Komplexität der Materie sowie zur zunehmenden Geschäftslast beiträgt (vgl. von Beyme 1998; Möckli

1999; Linder 2005). Zusätzlich und analog zur internationalen Verflechtung stehen die kantonalen Parlamente seit einigen Jahren verstärkt vor der Herausforderung der interkantonalen Verflechtung, welche immer häufiger in interkantonalen Staatsverträgen (Konkordaten) mündet (Iff et al. 2010; Möckli 1999, 2009).

3. Vereinnahmung durch die Tagesaktualität und Vernachlässigung von Kapazitäten zur Zukunftsgestaltung: Ein sich rasant wandelndes tagespolitisches Umfeld und die ausgeprägte Wiederwahlorientierung (permanente Wahlkämpfe) verleiten die Parlamentsakteure vermehrt zu einem kurzfristigen, auf die Tagesaktualität und die Beeinflussung operativer Einzelheiten ausgerichteten Handeln. In Kombination mit den beiden vorgenannten Herausforderungen büssen die Parlamente ihre Rolle in der Zukunftsgestaltung ein (Nuspliger 1992). Die Herausforderung besteht darin, den Mitgliedern und Organen der Parlamente Instrumente und Ressourcen in die Hand zu geben, welche die strategische, langfristig orientierte Problemlösungsfähigkeit der Legislative erhöhen und ein verstärktes sich Befassen mit wichtigen Grundsatzentscheidungen und Weichenstellungen für die Zukunft ermöglichen sollen (vgl. auch Staatskanzlei 2010).
4. *Sich wandelnde Bedürfnisse der Mediengesellschaft*: Mit dem Einzug der elektronischen Medien hat sich auch das Bedürfnis nach einer zusätzlichen Komplexitätsreduktion in der politischen Berichterstattung etabliert (Webb und Poguntke 2005). Die Vermittlung politischer Prozesse wird personalisiert, wodurch Regierungsmitglieder und einzelne Exponent/innen des Parlaments ins Zentrum gerückt werden, während die kollektiven Leistungen des Gesamtparlaments in den Hintergrund treten. Gerade in Arbeitsparlamenten, wo die für Aussenstehende wenig sichtbare Kommissionsarbeit und langwierig anmutende Detailberatung von Gesetzesvorlagen im Plenum eine wichtige Stellung einnehmen, bilden die medialen Personalisierungstendenzen eine grosse Herausforderung in Bezug auf die Motivation der Parlamentsmitglieder und die Qualität der Gesetzgebungsprozesse. Diese Tendenzen können durch eine verstärkte und mit zeitgemässen Mitteln ausgestattete Kommunikation der Tätigkeit der *kollektiven* Parla-

mentsorgane (Plenum, Kommissionen, Ratsleitung und -sekretariat) allenfalls abgeschwächt, jedoch kaum beseitigt werden. Unter „zeitgemäss“ ist zudem nicht unbedingt die Verwendung neuester Informationskanäle (insbesondere im „Social Media“-Bereich) zu verstehen, da sich diese einerseits als inkompatibel mit dem Ansehen von und den Erwartungen an staatliche Institutionen erweisen können und andererseits rasch eine personalintensive Betreuung der entsprechenden Plattformen nach sich ziehen (z.B. Facebook, Twitter, Internet-Diskussionsforen). Vielmehr geht es um die effizienzsteigernde Anwendung z.B. von Intranet-Geschäftsverwaltungs- und Dateiablagensystemen oder die Verfügbarkeit der entsprechenden technischen Ausrüstung für Parlamentsmitglieder.¹⁰

Die genannten Herausforderungen stellen keine spezifisch schweizerischen Grundentwicklungen dar, sondern zeigen sich genauso im internationalen Umfeld. Daneben bestehen in anderen politischen Systemen einige Problembereiche, welche sich in der Schweiz bzw. in den Kantonen aufgrund des hiesigen institutionellen Kontextes bislang kaum stellen. Dazu gehört einerseits die in parlamentarischen Mehrheitsdemokratien übliche schicksalshafte Abhängigkeit der Parlamentsmehrheit vom politischen Erfolg der Regierung, was letztlich dazu führt, dass Regierungen eher ihre Parlamente kontrollieren als umgekehrt. Andererseits verhindert die institutionell schwache Stellung schweizerischer Exekutiven in der parlamentarischen Phase von Gesetzgebungsprozessen (z.B. fehlendes Regierungsveto gegen Parlamentsbeschlüsse) ernsthafte politische Blockaden, wie sie beispielsweise aus den USA bekannt sind.¹¹

Eine spezifisch schweizerische Ausprägung¹² weisen hingegen die folgenden parlamentarischen Herausforderungen auf:

¹⁰ Vgl. zu diesem Punkt insbesondere die Schlussfolgerungen bzgl. eines elektronischen Ratsinformationssystems in der NEF-Evaluation (Econcept 2011b: 5).

¹¹ Aufgrund des Zweikammersystems treten entsprechende Debatten in abgeschwächter Form auch im schweizerischen Bundesparlament hin und wieder auf. Nicht davon betroffen sind die kantonalen Einkammersysteme.

¹² Im Sinne, dass die nachfolgend beschriebenen Probleme für den schweizerischen Kontext besonders kennzeichnend sind, was nicht heisst, dass ausländische Parlamente z.T. diesen Herausforderungen nicht auch gegenüberstehen.

1. Milizsystem: Parlamente in der Schweiz sind im Milizsystem organisiert. Während auf Bundesebene in den letzten Jahren deutliche Professionalisierungstendenzen sichtbar sind (Bütikofer und Hug 2009) und Einkommen erzielt werden können, welche für den durchschnittlichen Lebensunterhalt ausreichen, bleibt die parlamentarische Tätigkeit in den Kantonen dem ursprünglichen Ideal des Nichtberufspolitikers bzw. der Nichtberufspolitikerin bis heute weitgehend treu. Milizstrukturen verhindern zwar die Herausbildung einer gesellschaftlich abgehobenen politischen Elite, setzen aber gleichzeitig dem Parlament klare Schranken für die optimale Erfüllung seiner Aufgaben. Da die Parlamentsmitglieder in der Regel einem Haupterwerb ausserhalb des Parlaments nachgehen müssen, verfügen sie nicht über die notwendigen Zeitressourcen, um sich mit der notwendigen Intensität den parlamentarischen Geschäften zu widmen. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Entwicklungen bezüglich einer zunehmenden Geschäftslast und steigenden Komplexität der Vorlagen stehen Parlamentsmitglieder in der Schweiz – vor allem auf subnationaler Ebene – heute vor der Herausforderung, die Funktionen des Parlaments trotz relativ geringer ressourcenmässiger Unterstützung angemessen zu erfüllen.
2. Direkte Demokratie: Obwohl die direktdemokratischen Instrumente die politischen Spielräume sowohl der exekutiven als auch der legislativen Gewalt hemmen, stellen sie vor allem für die Parlamente eine Herausforderung dar. Während nämlich Regierung und Verwaltung im ausgebauten vorparlamentarischen Prozess (Expertenkommissionen, Vernehmlassungsverfahren) und in der führenden behördlichen Rolle im Abstimmungskampf über beachtliche Agendasetting-Möglichkeiten verfügen, sieht sich das Parlament sowohl vonseiten der Exekutive als auch aufgrund der Nachkontrolle durch das Volk in seinen Entscheidungen eingeengt (Linder 2005; Schwarz et al. 2011). Der wesentliche Auf- und Ausbau der direktdemokratischen Instrumente erfolgte bereits im 19. und 20. Jahrhundert; dennoch stellen punktuelle Ausbauschritte (z.B. konstruktives Referendum und Finanzreferendum in den Kantonen, Ausbau des Staatsvertragsreferendums auf

Bundesebene) auch heute noch immer wieder neue Herausforderungen an die Legislative dar.

3. Verwaltungsreformen (wirkungsorientierte Verwaltungsführung): Seit Mitte der 1990er Jahre führten sowohl der Bund als auch viele Kantone – in unterschiedlichem Ausmass – Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ein und unterzogen ihre Verwaltungen damit einer „Binnenmodernisierung“ (Lienhard 2005: 109 ff.). Den Parlamenten kommt dadurch die neue Aufgabe zu, Wirkungsziele zu definieren, deren Erfüllung mittels Indikatoren zu kontrollieren und allenfalls steuernd einzugreifen. Zu diesem Zweck werden zusätzliche parlamentarische Planungs- und Steuerungsinstrumente sowie eine Anpassung der parlamentarischen Strukturen (z.B. eine Steuerungskommission) notwendig, was Parlamentsreformen bedingt (Möckli 2000; Lienhard 2005: 249 ff.).

2.2 Neuere Bestrebungen im Bund und in den Kantonen

Die Parlamente auf Bundes- und Kantonebene haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten mit zahlreichen Reformmassnahmen versucht, auf die Herausforderungen der Zeit zu reagieren und die eigene Fähigkeit zur Funktionserfüllung zu verbessern. Die Reformbestrebungen stellen vor allem eine Reaktion auf die schwächer werdende Position des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung dar, als Folge eines fortschreitenden Ausbaus der Verwaltungen, eines an die Belastungsgrenzen stossenden Milizparlaments, von zunehmenden politischen Verflechtungen zwischen den und innerhalb der verschiedenen politischen Ebenen sowie von schwindenden Planungs- und Steuerungskapazitäten z.B. im Rahmen von Verwaltungsreformen (wirkungsorientierte Verwaltungsführung). Die nachfolgende Zusammenfassung der Hauptstossrichtungen von Parlamentsreformen konzentriert sich daher auf diese Punkte. Der Ausbau direktdemokratischer Instrumente und die veränderten Bedürfnisse der neuen Medien bzw. der sich wandelnden Mediengesellschaft treten hingegen kaum als unmittelbare Auslöser von Parlaments-

reformen auf, weshalb darauf im Folgenden nicht mehr näher eingegangen wird.

2.2.1 Ausgebauter Verwaltungsstaat und Milizparlament

Der Ausgleich des Ressourcenungleichgewichts zwischen der stark professionalisierten Exekutive (Regierung und Verwaltung) auf der einen Seite und dem Milizparlament mit seinen vergleichsweise schwach dotierten professionellen Stäben (Parlamentsdienste bzw. Ratssekretariate) auf der anderen Seite bildet ein wiederkehrendes Motiv in den verschiedenen Parlamentsreformen der letzten Jahre. Viele Reformmassnahmen wurden mit dem Ziel ergriffen, im Gesetzgebungsprozess sowie in der Kontrolle und Steuerung der Tätigkeiten von Regierung und Verwaltung eine deutlich aktivere Rolle spielen zu können. Dazu zählten einerseits Strukturreformen, andererseits der Ausbau rechtlicher Kompetenzen sowie finanzieller und personeller Kapazitäten.

Die Funktion des Schrittmachers kam diesbezüglich den Reformen auf Bundesebene zu. Eine grosse Kommissionsreform fand bereits zu Beginn der 1990er Jahre statt, als das System ständiger Kommissionen eingeführt wurde (Lüthi 1997, 2009). Die im Nachgang zur Totalrevision der Bundesverfassung angegangene Parlamentsrechtsreform von 2002 hatte sich daher weniger auf strukturelle Massnahmen zu konzentrieren, sondern legte das Hauptgewicht auf Anpassungen der parlamentarischen Verfahren sowie der Ausgestaltung der Oberaufsichtsfunktion gegenüber Bundesrat und Bundesgerichten. Inhaltlich zielte die Reform auf eine effizientere und effektivere Wahrnehmung der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion des Parlaments. Neu geregelt wurden v.a. die folgenden Bereiche (vgl. Graf und Theler 2003: 27):

- Zulässigkeit und Rechtswirkung von Motionen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eingreifen.
- Effizienteres Verfahren bei der Behandlung von Motionen, parlamentarischen Initiativen sowie von Standesinitiativen.
- Einführung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen.

-
- Ausbau der Konsultationsrechte der Kommissionen (beispielsweise vor dem Erlass von Verordnungen oder im Bereich der Aussenpolitik).
 - Ausbau der Informationsrechte der Kommissionen.
 - Effizientere Ausgestaltung des Geschäftsverkehrs zwischen Bundesversammlung und Bundesgerichten.

Das parlamentarische Instrumentarium wurde jedoch nicht einfach nur erweitert, sondern es wurde auch versucht, die entsprechenden Verfahren zu deren Anwendung effizienter auszugestalten, um die Wirksamkeit der Instrumente zu erhöhen. Damit ging eine (weitere) Stärkung der Rolle der vorberatenden Kommissionen einher, auf Kosten der Rechte des einzelnen Parlamentsmitglieds, was Lüthi (2003: 65) wie folgt zusammenfasst:

„Die gestärkte Position der Kommissionen durch die Zuweisung neuer Kompetenzen und die Aufwertung der Selektionsfunktion bei der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts sind Ausfluss einer institutionellen Sichtweise, die bei der Erarbeitung des Parlamentsgesetzes prägend war. Es ging darum, die parlamentarischen Instrumente und Verfahrensweisen so auszugestalten, dass die Bundesversammlung als Institution ihre verfassungsmässigen Kompetenzen wirksam ausüben kann. Die individuelle Sichtweise, welche die Artikulationsmöglichkeiten des einzelnen Parlamentsmitglieds in den Vordergrund stellt, wurde dabei etwas in den Hintergrund gerückt. Somit wurde versucht, die ‚Output-Seite‘ des Parlamentes gegenüber der ‚Input-Seite‘ zu stärken. Angesichts der Dominanz der Input-Perspektive im schweizerischen politischen System im Allgemeinen und im schweizerischen Parlament im Besonderen – man denke nur an das ausgeprägte individuelle Antragsrecht – ist diese kleine Verlagerung auf die Output-Seite durchaus angebracht.“

Aufgrund der Erfahrungen in der praktischen Gesetzesanwendung ab Ende 2003 wurde das Parlamentsgesetz in verschiedenen Punkten wiederholt revidiert (z.B. abgeschwächte Rolle in der Legislaturplanung; Stärkung der Wahlfunktion durch die parlamentarische Wahl der Richt-

rinnen und Richter der neu eingerichteten erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte sowie der eidgenössischen Untersuchungsrichter/innen). In der Diskussion ist ferner eine weitere Stärkung der parlamentarischen Informationsrechte insbesondere der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen. Wiederholt abgelehnt wurde indes bisher die Einführung eines Verordnungsvetos durch das Parlament. Die allgemeine Stossrichtung der letzten zehn Jahre auf Bundesebene weist somit relativ klar in Richtung einer Stärkung der parlamentarischen Gesetzgebungs-, Kontroll- und Wahlfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung. Zu diesem Zweck legt die Bundesversammlung starkes Gewicht auf ein gut funktionierendes System ständiger Kommissionen, während die Spielräume des einzelnen Parlamentariers bzw. der einzelnen Parlamentarierin tendenziell abnehmen (Lüthi 2003).¹³

Parlamentsreformen auf kantonaler Ebene teilen in der Regel diese allgemeine Stossrichtung, auch wenn das Gesamtbild naturgemäss etwas weniger einheitlich ausfällt. So haben beispielsweise die Kantone Graubünden, Nidwalden, Uri, Wallis und Zürich ebenfalls die Anzahl ständiger Kommissionen erweitert bzw. sind ganz auf das System ständiger Parlamentskommissionen eingeschwenkt (Hösly und Rickenbacher 2003; Huber 2004; Melly-Fux 2000; Rieder und Widmer 2007; Riesen 2002; Trippel 2004; SGP 1999). Andere Kantone (z.B. Bern, Obwalden, Schaffhausen und Thurgau) haben zwar auf die Einführung (zusätzlicher) ständiger Kommissionen verzichtet, nahmen aber zumindest eine Optimierung des bisherigen Systems (z.B. bzgl. Koordination und Effizienz) vor (Betschart 2000; Roth 2000; Wallimann 2005; Wissmann 2006). Einen Sonderfall stellt einerseits der Kanton Freiburg dar, der innerhalb eines Jahres zuerst ein System ständiger Kommissionen eingeführt und gleich wieder abgeschafft hat (zu den Gründen vgl. Vaucher 2002). Andererseits wurde im Kanton Neuenburg erst kürzlich überhaupt ein permanentes System vorberatender Kommissionen installiert (Erard 2009). So zeigt sich insgesamt deutlich, dass Parlamentsreformen häufig eine Stärkung des Kommissionensystems – und somit eine effizientere Be-

¹³ In dieselbe Richtung zielen auch die neusten Vorschläge zur Eindämmung der „Vorstossflut“ in den eidgenössischen Räten; vgl. NZZ vom 23. Juli 2011.

handlung der Ratsgeschäfte sowie eine aktivere Rolle des Parlaments gegenüber der Exekutive – herbeiführen wollen. Mit der Stärkung der Kommissionen ist darüber hinaus oft eine verbesserte Kompetenzwahrnehmung im Bereich der Oberaufsicht verbunden, so z.B. in den Kantonen Luzern, Obwalden, Uri, Waadt und Zürich (Cocchi 2003; Huber 2004; Rapin 2007; SGP 1999; Wallimann 2005).

Eine weitere allgemein zu beobachtende Stossrichtung betrifft die Anpassung des parlamentarischen Instrumentariums, welche entweder die parlamentarische Gesetzgebungsinitiative stärken soll (z.B. Einführung des Instruments der Parlamentarischen Initiative in den Kantonen Freiburg und Waadt, vgl. Rapin 2007; Schmid 2009) oder Instrumente zur Verfügung stellt, welche verbindlichere legislative Eingriffe in den Kompetenzbereich der Regierung ermöglichen (z.B. in den Kantonen Aargau und Uri, vgl. Huber 2003; Schmid 2001). Auffallend ist zudem, dass immer mehr Kantone dazu übergehen, bei parlamentarischen Vorstössen auf mündliche Begründungen und Antworten zu verzichten, um mehr Zeit für die Detailberatung eigentlicher Gesetzgebungsvorlagen zu gewinnen (und somit die Effizienz im Rat zu steigern).

Häufig befassen sich Parlamentsreformen in den Kantonen mit der Stellung ihrer Ratssekretariate bzw. Parlamentsdienste. Als erster Kanton fällt Zürich 1996 den Beschluss, die Parlamentsdienste aus der Staatskanzlei herauszulösen. In den letzten Jahren haben weitere Kantone (Aargau, Basel-Stadt, Uri, Waadt, Wallis) gänzlich verwaltungsunabhängige Parlamentsdienste eingeführt (Huber 2004, 2010; Melly-Fux 2000; Rapin 2005; Schmid 2001; Stöcklin 2003). Andere haben sich zumindest für eine Stärkung des bisherigen, administrativ der Kantonsverwaltung unterstellten Ratssekretariats entschieden (z.B. Graubünden und Nidwalden; vgl. Riesen 2002; Trippel 2004). Gegen eine Herauslösung des Ratssekretariats aus der Kantonsverwaltung fiel demgegenüber der Entscheid in den Kantonen Schaffhausen, St. Gallen und Zug aus (Betschart 2000; Kanton St. Gallen 2008; Kanton Zug 2009). Insgesamt geht die Tendenz klar in Richtung einer Stärkung der Ratssekretariate bzw. Parlamentsdienste, sei es auf der Basis einer administrativen Eingliede-

rung in die Verwaltung oder durch die Schaffung verwaltungsunabhängiger Dienste.

Ähnlich wie auf Bundesebene wird auch in den Kantonen die Erhöhung von Parlamentarier- und Fraktionsentschädigungen bloss am Rande thematisiert, im Bewusstsein, dass es sich dabei im direktdemokratischen Umfeld um wenig populäre Forderungen handelt. Zwar haben etliche Kantone (moderate) Erhöhungen vorgenommen (so Bern, Freiburg, Graubünden und Obwalden, vgl. Huwyler Müller 2000; Riesen 2002; Vaucher 2002; Wallimann 2005; Wissmann 2003, 2006), doch wurde dies selten als Stärkung des Parlaments oder als Motivationsspritze für Kantonsparlamentarier/innen verkauft, sondern meist als Ausgleich der aufgelaufenen Teuerung oder als Folge einer Verkleinerung des Kantonsparlaments (wodurch sich dieselbe Arbeit auf weniger Schultern verteilt und sich eine höhere Entschädigung somit rechtfertigt).

2.2.2 Internationale und interkantonale Verflechtung

Die zunehmende Verflechtung unterschiedlicher Politikebenen hat zur Folge, dass die Parlamente aufgrund der von den Regierungen erzielten Verhandlungsergebnisse immer häufiger vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Denn anders als in Aushandlungsprozessen, welche sich nur auf einer einzigen Ebene abspielen, können die Verhandlungsergebnisse aus Mehrebenenprozessen durch die Parlamente inhaltlich nicht mehr verändert werden. Steht das Verhandlungsergebnis einmal fest, kann das Parlament dieses nur noch gesamthaft annehmen oder ablehnen. Dies gilt nicht nur für das Bundesparlament im Bereich internationaler Staatsverträge, sondern ebenso für kantonale Parlamente bei Verträgen zwischen den Kantonen (vgl. Iff et al. 2010; Moser 2010).

Auch in diesem Problemfeld erwies sich das Bundesparlament als Schrittmacher für die Kantone. Ständige Aussenpolitische Kommissionen bestehen auf Bundesebene bereits seit 1945. Doch erst im Jahr 1992 – im Nachgang zu den negativen Erfahrungen des Parlaments mit den EWR-Verhandlungen – wurden den Kommissionen besondere Kompetenzen zur Mitgestaltung der Aussenpolitik der Regierung eingeräumt,

deren Ziel nicht die Führung der Aussenpolitik durch das Parlament war, sondern die Einführung eines frühzeitigen und intensiven Dialogs in ausserpolitischen (Grundsatz-) Fragen zwischen Regierung und Parlament (Goetschel et al. 2002; Lüthi 2003; Wildhaber 1992). Mit der Parlamentsrechtsreform von 2002 wurden die parlamentarischen Informationsrechte im ausserpolitischen Bereich weiter gestärkt, indem sie beispielsweise auf alle „wesentlichen Vorhaben“ in der Aussenpolitik ausgeweitet wurden (zuvor nur Verhandlungen in internationalen Organisationen) und neben den Aussenpolitischen Kommissionen neu auch weiteren zuständigen Kommissionen zugestanden werden (Lüthi 2003).

Auf die Problematik der parlamentarischen Mitwirkung vor und während Vertragsverhandlungen zwischen den Kantonen haben alle Kantone reagiert, indem Abläufe eingeführt wurden, welche die Parlamentsorgane besser in die interkantonale Zusammenarbeit einbeziehen (Iff et al. 2010). Einige Kantone folgten dem Beispiel des Bundes und führten gesonderte Kommissionen für Aussenbeziehungen ein, um bei Konkordatsverhandlungen ihrer Regierungen bzw. Verwaltungen frühzeitig informiert zu werden und die Bedürfnisse des Parlaments vor Verhandlungsbeginn bzw. während des Verhandlungsprozesses geltend zu machen (z.B. Neuenburg, Obwalden, Zug; vgl. Jorio 2004; Opan 2001, Wallimann 2005). Andere Kantone verfolgten ebenfalls den Weg einer Ausweitung der Informationsrechte des Parlaments, verzichteten allerdings auf die Schaffung einer eigens dafür bestimmten Kommission, sondern übertrugen die Aufgaben entweder der jeweils zuständigen Sachbereichskommission oder einer der ständigen Aufsichtskommissionen (z.B. Basel-Stadt, Bern und Uri; vgl. Engelberger 2006; Huber 2004; Iff et al. 2010).

Unverkennbar ist jedoch die Tatsache, dass sich die Parlamente der demokratiethoretischen Problematik häufiger auftretender interkantona-ler Staatsvertragsverhandlungen unter Ausschluss einer parlamentarischen Mitwirkung zunehmend bewusst sind und ein Bedürfnis nach frühzeitigem Einbezug und enger Begleitung der Verhandlungen entwickelt haben (Iff et al. 2010). Auch hier weisen also die erfolgten Parlamentsreformen der letzten Jahre in Richtung einer Stärkung des Parlaments.

2.2.3 Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die Einführung von Elementen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (oder New Public Management, NPM) macht Parlamentsreformen notwendig, insbesondere was die Einführung neuer parlamentarischer Steuerungs- und Planungsinstrumente betrifft (Lienhard 2005; Möckli 2000; Rieder und Widmer 2007; Schmidt 2008; Arnold 2008). Im Unterschied zu den oben beschriebenen Reformauslösern bilden seit Mitte der 1990er Jahre die Kantone die Reformmotoren im Bereich der Verwaltungsorganisation (Schedler 2003). Gegenwärtig haben elf Kantone NPM flächendeckend und acht Kantone partiell eingeführt; die anderen Kantone haben zumindest einzelne Reformelemente umgesetzt (Tschentscher und Lienhard 2011: 172 f.). Die Kantone setzen ihre je eigene, „massgeschneiderte“ Version der wirkungsorientierten Verwaltungsführung um, wobei das Spektrum von einer flächendeckend-umfassenden Einführung über fragmentierte Implementierungen bis hin zum vorzeitigen Abbruch aller NPM-Projekte reicht. Die Entwicklung auf Bundesebene ist zögerlicher – seit 1994 läuft das Projekt „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG) – und hielt sich im Vergleich zu Pionierkantonen wie Zürich, Bern, Solothurn oder Luzern umfangmässig in relativ engen Grenzen (Lienhard 2005; Schmidt 2008). Gegenwärtig wird die Weiterentwicklung und flächendeckende Einführung von FLAG näher geprüft (NFB, Neues Führungsmodell des Bundes; vgl. Tschentscher und Lienhard 2011: 177 f.)

Zur uneinheitlichen Umsetzung der NPM-Reformen in den Kantonen und im Bund passt, dass sich auch die den Kantonsparlamenten zur Verfügung stehenden Planungs- und Steuerungsinstrumente in Art und Zahl stark unterscheiden (vgl. Schmidt 2008: 73-86). Während die Parlamente der Kantone Aargau, Bern, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn und Zürich über starke Einflussmöglichkeiten verfügen (Mitgestaltung der Finanz- und Leistungsseite der Leistungsaufträge und Globalbudgets sowie Festlegung von Indikatoren, Leistungs- und Wirkungszielen), sind die Interventionsmöglichkeiten beispielsweise in Basel-Landschaft, Thurgau

oder Graubünden vergleichsweise gering.¹⁴ In allen Kantonen wie auch im Bund hat aber die Einführung von NPM-Reformen zu Veränderungen des parlamentarischen Instrumentariums geführt, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmass.

2.3 Folgerungen für die Parlamentsrechtsrevision im Kanton Bern

Die bisherige Übersicht zu den generellen Herausforderungen, die sich Parlamenten gegenwärtig stellen, sowie zu den Stossrichtungen von Parlamentsreformen in der Schweiz auf Bundes- und kantonaler Ebene in den letzten rund 15 Jahren zeigt auf, dass sich der Grosse Rat des Kantons Bern in einem dynamischen Reformumfeld befindet, das durch die Frage gekennzeichnet ist, mit welchen Massnahmen unter den gegebenen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen einer Stärkung der parlamentarischen Stammfunktionen (im kantonalen Kontext v.a. die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion) herbeigeführt werden kann.

Der Anstoss zu einer Revision des bernischen Parlamentsrechts mit den in der Ausgangslage (Abschnitt 1.1) genannten Zielsetzungen fügt sich somit in die allgemein feststellbaren Reformaktivitäten in den Parlamenten auf Bundes- und kantonaler Ebene ein. Die angestrebte Revision bildet zudem eine Fortsetzung bisheriger Reformen des Grossen Rates, welche die Stärkung der Funktionswahrnehmung sowie die effizientere Ausgestaltung hinsichtlich Organisation und Verfahren zum Ziel hatten. In dieser Tradition stehen der Erlass des Grossratsgesetzes und der Geschäftsordnung 1988/89, die Revisionen des Parlamentsrechts von 1994 und 1996 (u.a. als Folge der neuen Kantonsverfassung von 1995) sowie die seither erfolgten weiteren Teilrevisionen in den Jahren 1999, 2002/04 (u.a. als Folge der definitiven NEF-Einführung sowie der Verkleinerung des Grossen Rates) und 2009 (vgl. Kommission Parlamentseffizienz

¹⁴ Unter den Kantonen mit relativ ausgebauten NPM-Steuerungsinstrumenten verfügen die Kantone Bern und Zürich allerdings über keine direkte Interventionsmöglichkeit auf die Leistungsseite (vgl. Econcept 2011b: 4).

1997; Gallati et al. 1997; Wissmann 2001, 2003, 2006; Bolz und Lutz 2002).

3 RECHTLICHE FRAGESTELLUNGEN UND BEFUNDE

3.1 Parlamentsrechtliche Ausgestaltung im Kanton Bern

3.1.1 Einleitung

Die Beantwortung der Frage, wie sich das Parlamentsrecht gegenwärtig im Kanton Bern präsentiert, erfolgt nachstehend aus einer rechtswissenschaftlichen Optik und in deskriptiver Art und Weise. Die Darstellung soll übersichtlich und systematisch darstellen, ohne bereits abschliessende Folgerungen anzustellen und Empfehlungen abzugeben. Dabei werden, soweit sie sachdienlich sind, Vergleiche mit anderen Kantonen und dem Bund gezogen.

3.1.2 Formale Betrachtung

3.1.2.1 Systematik

Das Parlamentsrecht umfasst die Regelungen der Organisation und des Verfahrens im Parlament sowie zwischen Parlament und Regierung. Die grundlegenden Bestimmungen befinden sich in der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV). Die gesetzliche Ausgestaltung findet sich primär im Gesetz über den Grossen Rat vom 8. November 1988 (Grossratsgesetz, GRG) und in der Geschäftsordnung für den Grossen Rat vom 9. Mai 1989 (GO). Zudem bestehen näher ausführende Reglemente, wie diejenigen der ständigen Kommissionen.¹⁵

Weitere relevante Gesetze sind das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 25. Juni 1995 (Organisationsgesetz, OrgG) sowie das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG). Einzelthemen finden sich in weiteren Erlassen wie etwa dem Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG), dem Gesetz über die Information der Bevölkerung vom 2. No-

¹⁵ Reglement FIKO vom 21.10.2010, Reglement JUKO vom 16.02.2010, Reglement OAK vom 16.08.2005, Richtlinien der OAK über die Grundsätze ihrer Aufgabenerfüllung und ihrer Arbeitsweise vom 16.08.2005.

vember 1993 (Informationsgesetz, IG) oder dem Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980 (GPR).

3.1.2.2 Normenanzahl

Die hier primär interessierenden Erlasse – das Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung – enthalten 71 respektive 108 Artikel, insgesamt somit 179. Damit liegt der Kanton Bern etwa im Durchschnitt der vorliegend verglichenen Kantone Zürich, Basel-Stadt, Aargau, St. Gallen und Freiburg¹⁶: die Bandbreite geht von 89 Artikeln (Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 2006) bis zu 210 Artikeln (Grossratsgesetz des Kantons Freiburg vom 6. September 2006 [als einziger Erlass]), wobei ein direkter Vergleich schwierig ist, weil auch die jeweiligen Kantonsverfassungen Regelungen enthalten und sich zudem weitere relevante Normen in Spezialerlassen finden. Als weitere Vergleichsmöglichkeit: Das eidgenössische Parlamentsgesetz vom 13.12.2002 (ParlG) beinhaltet 174 Artikel; hinzu kommen zusätzlich die Geschäftsreglemente des National- bzw. Ständerates mit 65 resp. 48 Artikeln.

3.1.2.3 Normstufe

Im Kanton Bern sind die Grundzüge des Parlamentsrechts in der Kantonsverfassung angelegt (Art. 72 ff. KV, „Grosser Rat“), wobei folgende Bereiche geregelt sind: Rechtsetzung, Planung, Finanzbefugnisse, Wahlen, Aufsicht, Weitere Befugnisse, Aufträge an den Regierungsrat und Grundsatzbeschlüsse, Kommissionen und Fraktionen, Stellung der Ratsmitglieder und Stellung des Regierungsrates im Grossen Rat. Das Grossratsgesetz als Gesetz im formellen Sinn regelt sodann alle wichtigen Teilbereiche des Parlamentsrechts: Darin werden insbesondere die Rechte und Pflichten der Parlamentsmitglieder, die parlamentarischen Vorstösse, die Parlamentsorganisation, die Kommissionen, die Dienst-

¹⁶Auswahlkriterien: ZH Stadt/Land; Basel modernes Gesetz; AG grosser Mittelland-Kanton; SG Stadt/Land und nur ein Gesetz/keine GO; FR zweisprachig, Nachbarkanton.

leistungen für den Grossen Rat sowie der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat geregelt. Die Geschäftsordnung als Parlamentsverordnung regelt einzelne Teilbereiche näher, welche im Grundsatz bereits im Grossratsgesetz erwähnt sind.

3.1.2.4 Normgefüge

Nachfolgend soll untersucht werden, ob die drei erwähnten Haupterlasse des Parlamentsrechts eine sinnvolle Struktur aufweisen, in sich stimmig sind, und ob die Grundzüge der Normierungen in den jeweils übergeordneten Erlassen bereits erwähnt sind. Dabei ist einleitend das Verhältnis zwischen Kantonsverfassung und Grossratsgesetz zu betrachten: In der Kantonsverfassung geregelt sind sowohl die Verfahrensrechte wie auch die Auskunfts- und Einsichtsrechte, welche zentrale Bestandteile der grossrätlichen Arbeit darstellen. Dasselbe gilt für die Aufsicht sowie für die Bildung von Kommissionen und Fraktionen. Nicht in der Kantonsverfassung angelegt ist hingegen die weitere Organisation des Grossen Rates und seiner Organe (auf Gesetzesstufe Art. 16 ff. GRG). So sind namentlich das Ratssekretariat und dessen Funktion/Angliederung nicht in der Verfassung verankert (auf Gesetzesstufe Art. 44 GRG). Die Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates sowie Finanz- sowie die Wahlbefugnisse des Grossen Rates hingegen sind wiederum in der Kantonsverfassung erwähnt.

Im Verhältnis zwischen Grossratsgesetz und Geschäftsordnung kann festgestellt werden, dass deren Aufbau über weite Teile parallel verläuft. Dies gilt vor allem im Rahmen von Art. 1 bis Art. 30d GRG. Die Geschäftsordnung äussert sich jedoch nicht zu den Informationsrechten der Mitglieder, Kommissionen etc., sondern die Parallelität wird erst mit Art. 43 GRG weitergeführt (Obertitel: Dienstleistungen für den Grossen Rat). Danach folgt im Grossratsgesetz der Abschnitt über die parlamentarischen Instrumente (Auftrag, Fragestunde etc.; Art. 52a ff. GRG). Dieser wird in der Geschäftsordnung detailliert ausgeführt (Art. 60 bis 106 GO). Sie verfeinert ab Art. 99 überdies auch das Wahlprozedere, welches im Grossratsgesetz ab Art. 68a geregelt ist. Damit ist der Regelungsinhalt

der Geschäftsordnung erschöpft. Diese äussert sich namentlich nicht zum Geschäftsverkehr zwischen Regierungsrat und Grosse Rat.

Zusammengefasst kann folglich festgehalten werden, dass der Aufbau GRG/GO weitgehend parallel verläuft, wobei die Geschäftsordnung einzelne Teilbereiche des Grossratsgesetzes nicht weiter ausführt.

3.1.2.5 Normdichte

Ein Erlass (oder auch eine Norm an sich) kann bezüglich der Materie, die er regeln soll, eher offen oder geschlossen formuliert sein. Ein Erlass mit hoher Normdichte liegt vor, wenn alle sich potentiell stellenden Fragen sich mit Hilfe der Norm(en) relativ klar und eindeutig beantworten lassen. Eine niedrige Normdichte hingegen führt dazu, dass mehr Punkte offen sind und deshalb die einzelne Norm näher konkretisiert oder ausgelegt werden muss, um deren verschiedene Inhalte deutlich herauskristallisieren zu können. Im gegenseitigen Zusammenspiel weisen das Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung eine hohe Normdichte auf. Der Grosse Rat arbeitet insofern in einem relativ eng abgesteckten subkonstitutionellen Rechtsrahmen.

3.1.2.6 Alter und Revisionsanzahl

Das bernische Parlamentsrecht aus dem Jahre 1988 wurde mehrfach revidiert; insgesamt hat es 13 kleinere oder grössere Änderungen erfahren.¹⁷ Nach der bereits genannten Totalrevision im Jahre 1988 folgten eine grössere Teilrevision im Januar 2004 sowie eine weitere erhebliche Teilrevision im Januar 2009. Es kann somit festgestellt werden, dass nach 16 Jahren ohne grössere Teilrevision sodann eine weitere bereits fünf Jahre später erfolgte. Diese mehrfachen Revisionen führten schliesslich auch zum Anstoss des Grossen Rates, sich ein neues Parlamentsgesetz zu geben. Was das Alter der Erlasse im Quervergleich

¹⁷ Vgl. Anhang GRG sowie Tagblatt 2010, S. 658.

mit den konsultierten Kantonen¹⁸ angeht, lässt sich festhalten, dass das bernische Parlamentsrecht zwar rund 23 Jahre alt ist, aber nicht zu den ältesten zählt: Das Grossratsgesetz des Kantons Zürich datiert vom 5. April 1981, und das Geschäftsreglement des Kantonsrates des Kantons St. Gallen wurde sogar bereits am 24. Oktober 1979 erlassen.

3.1.3 Materielle Betrachtung

3.1.3.1 Vorbemerkungen

Inhaltlich beginnt das Grossratsgesetz mit der Konstituierung des Grossen Rates. Ein einleitender Artikel, in welchem etwa Ziel und Zweck des Gesetzes definiert werden, fehlt. Anschliessend werden noch im ersten Teil „Allgemeine Bestimmungen“ diverse unterschiedliche Aspekte aus dem grossrätlichen Umfeld geregelt: So geht das Gesetz bereits auf die Rechte der Ratsmitglieder ein, definiert die Fraktionen, spricht das Öffentlichkeitsprinzip an und legt fest, unter welchen Voraussetzungen gültig verhandelt und beschlossen werden kann. Durch die verschiedenen Teilrevisionen ist mit anderen Worten die innere Logik gerade des ersten Teils des Grossratsgesetzes weitgehend verloren gegangen. Die anschliessenden Kapitel bezüglich Organisation, Informationsrechte und Amtsgeheimnis etc. konnten zumindest einen grösseren Teil ihrer Kohärenz beibehalten. Im Folgenden erfolgt die materielle Betrachtung deshalb nur so weit entlang des Grossratsgesetzes, wie dies aus systematischen Gründen als machbar und sinnvoll erachtet wird.

3.1.3.2 Organisation

Der Grosse Rat besteht aus 160 Mitgliedern, welche auf eine vierjährige Amtsdauer gewählt sind, und tagt mehrmals jährlich während ein bis zwei Wochen (gemäss Sessionsplan). Die Anzahl Mitglieder sind in der Kantonsverfassung definiert (Art. 72 KV; vgl. hingegen die flexiblere Regelung auf Gesetzesstufe beispielsweise in § 38 KV-ZG).

¹⁸Siehe dazu Fn. 16.

In den Art. 16 ff. GRG ist sodann die Organisation des Parlaments und der zugehörigen Organe/Stellen geregelt. Bereits in Abs. 2 von Art. 16 GRG wird ausserdem umschrieben, dass sich die Detailregelungen zu den Zuständigkeiten und Aufgaben in der Geschäftsordnung finden. Wie für aktuelle Parlamentsgesetze üblich, ist die Bildung von Kommissionen und Fraktionen vorgesehen (vgl. etwa Art. 42 ff. ParlG). Die Organe des bernischen Grossen Rates sind der/die Ratspräsident/in, das Büro, die Präsidentenkonferenz, die Deputation und die Kommissionen (Art. 16 GRG). Auch diesbezüglich sind Parallelen zum Parlamentsgesetz des Bundes feststellbar (Art. 31 ParlG), jedoch werden in Letzterem ebenso die Fraktionen als Organe anerkannt (im Kanton Bern sind diese keine Parlamentsorgane, aber gleichwohl Teil der Parlamentsorganisation; vgl. Nuspliger 2008: 128), und es sind aufgrund des Zweikammersystems, der Grösse und der Aufgabenvielfalt weitere Organe herausgebildet worden (insb. Delegationen, Koordinationskonferenz). Unter dem gleichen Titel „Ratsorgane“ werden sodann Regelungen für den Grossratspräsidenten bzw. die Grossratspräsidentin, das Büro sowie die Präsidentenkonferenz aufgestellt.

Im bernischen Parlamentsrecht existieren ständige und besondere Kommissionen. Die ständigen Kommissionen sind die Finanzkommission, die Oberaufsichtskommission und die Justizkommission mit je 17 resp. 15 Mitgliedern (Art. 17 ff. GRG). Dabei fällt auf, dass die Rechte und Pflichten der Finanz-, der Oberaufsichts- und der Justizkommission sowie von parlamentarischen Untersuchungskommissionen bereits detailliert auf Gesetzesstufe geregelt sind. Auch dies ist durchaus mit dem Bund vergleichbar (Art. 42 ff. ParlG). Der Bund hat darüber hinaus deutlich mehr ständige Kommissionen; zurzeit sind es deren 12 im Nationalrat und 11 im Ständerat. Im interkantonalen Vergleich fällt auf, dass etwa auch im Kanton Freiburg (Art. 12 GRG-FR) oder im Kanton Zürich (§ 58 ff. Geschäftsreglement des Kantonsrats) deutlich mehr ständige Kommissionen bestehen.¹⁹

¹⁹ Vgl. dazu eingehend Abschnitt 4.4.3.

Unter dem Titel „3. Delegationen für Aussenbeziehungen“ werden die Aufgaben, die Ernennung sowie das Verhältnis zur Oberaufsichtskommission dieser den Grossen Rat in interkantonalen parlamentarischen Einrichtungen vertretenden Delegationen geregelt.

Aufgrund der besonderen Situation im Kanton Bern existiert zur Interessenwahrnehmung des Berner Juras weiter die sogenannte Deputation (Art. 16d GRG). Deren Möglichkeit zum aufschiebenden Veto stellt einen wirksamen Mechanismus dar. Die Zweisprachigkeit des Kantons wird ferner im Grossratsgesetz festgehalten, indem alle Unterlagen zu den Traktanden sowohl in französisch als auch in deutsch vorzubereiten sind²⁰.

Aus systematischer Sicht überzeugt die heutige Gliederung der Organisationsartikel im Grossratsgesetz nicht. Deutlich übersichtlicher zeigt sich diesbezüglich die Ausgestaltung in der Geschäftsordnung (vgl. Art. 25 – 52 GO): So lauten dort die einzelnen Untertitel bei „II. Organisation“ konsequenterweise 1. Ratspräsident, 2. Büro, 3. Präsidentenkonferenz, 4. Deputation, 5. Kommissionen, 6. Delegationen für Aussenbeziehungen und es werden jeweils die betreffenden Materien näher ausgeführt. Im Grossratsgesetz an separater Stelle geregelt sind überdies die „Dienstleistungen für den Grossen Rat“, d.h. die Aufgaben des Staatschreibers bzw. der Staatsschreiberin, des Ratssekretariats, der Staatskanzlei sowie der Redaktionskommission zu Gunsten des Parlaments (Art. 43 ff. GRG), obwohl auch dieser Bereich zum parlamentarischen Organisationsrecht zählt.

3.1.3.3 Instrumentarium

Jedes Ratsmitglied verfügt über eingehende Auskunfts- und Einsichtsrechte gegenüber der Kantonsverwaltung und dem Regierungsrat; dies vor allem im Zusammenhang mit den Aufgaben in den Kommissionen (Art. 5 und 31 ff. GRG). Gemäss Art. 52a GRG können Ratsmitglieder,

²⁰ Vgl. die heutige Regelung RRB Nr. 1066, Richtlinien über die sprachlichen Dienstleistungen in der Zentralverwaltung des Kantons Bern vom 17. Juni 2009.

Kommissionen und Fraktionen Aufträge, parlamentarische Vorstösse und parlamentarische Initiativen einreichen (vgl. auch bereits Art. 4 GRG). Bei der Behandlung eines Geschäfts haben die Ratsmitglieder ein Antragsrecht und können sich zu Wort melden.

Im Weiteren ist der Grosse Rat aktiv bei der Planung involviert: Der Regierungsrat unterbreitet ihm in den gesetzlich vorgesehenen Zeitperioden insbesondere den Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik, den Aufgaben- und Finanzplan, den Voranschlag, Ausgabenbeschlüsse, den Geschäftsbericht sowie die Vorträge zu den Erlassen (Art. 58 ff. GRG; zu Gegenstand und Inhalt der Richtlinien der Regierungspolitik sowie von Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht siehe Art. 60 ff. FLG, Art. 2a OrG; dazu Lienhard 2008a: 810 f.).

Bereits auf Verfassungsstufe geregelt ist, dass die Mitglieder des Grossen Rates ohne Instruktionen beraten und abstimmen; hingegen müssen sie ihre Interessenbindungen offenlegen (Art. 82 Abs. 1 KV sowie Art. 7 GRG).

Zusammenfassend steht dem Grossen Rat ein breit gefächertes Instrumentarium zur Wahrnehmung seiner verschiedenen Aufgaben zur Verfügung.²¹

3.1.3.4 Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat

In Art. 58 ff. GRG ist die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung geregelt. Diese ist geprägt durch eine Vielzahl von Einfluss- und Kontrollmechanismen zugunsten des Grossen Rates. Die bereits erwähnten Berichte behandelt der Grosse Rat jeweils während der Sessionen. Er nimmt diese entweder zur Kenntnis, genehmigt sie oder weist sie an den Regierungsrat zurück mit der Anweisung, in welchem Sinne eine Überarbeitung erfolgen sollte (Art. 61 GRG). Ferner kann der Regierungsrat dem Parlament von sich aus Erklärungen zu wichtigen Ereignissen oder Problemen abgeben, die den Kanton Bern oder die Kan-

²¹ Die NPM/NEF-Kantone vergleichend, kommt Econcept (2011c: 92) zum Ergebnis, dass eher zu wenige Instrumente zur Verfügung stehen.

tonsverwaltung betreffen (Art. 66 Abs. 1 GRG). Hierüber hat der Grosse Rat alsdann zu beraten, wobei der Regierungsrat – bzw. das jeweils mit der Materie betraute Mitglied – zu den Gegenständen Stellung nimmt und den Sitzungen des Grossen Rates beiwohnen kann (Art. 67 GRG).

Zusammengefasst: Das „Parlament und [die] Regierung stehen daher in einem ständigen Informationsaustausch. Für die Qualität des staatlichen Willensbildungsprozesses ist das Kommunikationsgeflecht zwischen den beiden Organen unabdingbare Voraussetzung“ (Nuspliger 2008: 128).

3.1.3.5 Wahlen

Bezeichnung „Vla. Wahlen“ wurden erst mit der Teilrevision 2009 eingefügt. In seiner Wahlfunktion wählt der Grosse Rat – von Verfassung wegen und gestützt auf subkonstitutionelle Rechtsgrundlagen (Art. 77 KV) – den Grossratspräsidenten oder die Grossratspräsidentin, den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin, den Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin, den Ratssekretär oder die Ratssekretärin (Art. 46 Abs. 1 GRG) sowie grundsätzlich sämtliche Richter und Richterinnen, den Generalstaatsanwalt oder die Generalstaatsanwältin und dessen oder deren Stellvertreter/innen (Art. 21 ff. des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11. Juni 2009, GSOG) .

Nebst den zentralen Bestimmungen, dass die Stimmabgabe geheim ist und im Majorzverfahren gewählt ist, wer das absolute Mehr erreicht, bestehen weitere Regeln zu ungültigen Stimmen, zur Gesamterneuerung oder zu Ergänzungswahlen. Materiell- und prozessrechtlich wichtig ist hierbei, dass Formfehler unverzüglich nach Bekanntgabe des Ergebnisses geltend zu machen sind (Art. 68g GRG).

3.1.4 Vorläufige Würdigung

Das geltende Parlamentsrecht des Kantons Bern ist bald 23 Jahre alt und hat mehrere Teilrevisionen erfahren. Trotzdem ist es aus staatsrechtlicher Sicht im Grundsatz nach wie vor eine taugliche Grundlage für die Parlamentsarbeit. Eine erste Analyse zeigt indessen, dass dies vor allem die Kantonsverfassung betrifft, wogegen die subkonstitutionelle Regelungsebene ein nicht unerhebliches Optimierungspotenzial aufweist.

Bezüglich der Systematik innerhalb des Grossratsgesetzes fällt auf, dass sich an mehreren Stellen Regelungen zu gleichen Themen, etwa zu den Kommissionen, finden (siehe Art. 17 ff. unter dem Titel „Kommissionen“ und sodann Art. 31 ff. unter dem Titel „Informationsrechte und Amtsgeheimnis“). Ähnlich verhält es sich in systematischer Hinsicht beim Titel „II. Organisation“.

Das Gesetz ist schwer lesbar geworden, weil durch die verschiedenen Teilrevisionen ein Konstrukt aus eingeschobenen, erweiterten und gelöschten Artikeln resultierte. Demzufolge sind ein stringenterer Aufbau und eine schlankere Normierung angezeigt. Dabei sind auch Elemente der wirkungsorientierten Gesetzgebung zu beachten (insb. Zielnormen zu Beginn des Erlasses; Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern, Modul 7: NEF-Rechtsetzung, 16. April 2003).

Im Verhältnis zwischen Grossratsgesetz und Geschäftsordnung fällt auf, dass beide Erlasse sich eingehend zur Zusammensetzung des Büros und der Präsidentenkonferenz sowie zu deren Aufgaben oder zur Bestellung der besonderen Kommissionen äussern. Vor dem Hintergrund solcher Doppelspurigkeiten scheint es prüfenswert, die beiden Erlasse zu vereinen. Soweit (insbesondere aus Flexibilitätsgründen) darauf verzichtet wird, sind die beiden Erlasse zumindest besser aufeinander abzustimmen.

3.2 Bedeutung und Grenzen der Oberaufsicht nach Art. 78 KV

3.2.1 Einleitung

Die Beantwortung der Frage nach der Bedeutung und den Grenzen der Oberaufsicht und Aufsicht gemäss Artikel 78 der Berner Kantonsverfassung und nach der gesetzlichen Umsetzung erfolgt grob in drei Schritten: Als Erstes werden unter Berücksichtigung der allgemeinen Lehre und Dogmatik das Wesen der Beaufsichtigung sowie die verschiedenen Arten der (Ober-)Aufsicht kurz skizziert. Darauf folgt – unter besonderer Berücksichtigung der kantonalen Besonderheiten – eine Darstellung der gegenwärtigen Ausgestaltung der Oberaufsicht im Kanton Bern auf Verfassungs- sowie Gesetzesstufe. Dabei werden die Funktionen der Oberaufsicht sowie deren Stossrichtungen und Grenzen ausgelotet. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse münden in eine (verfassungs-)rechtliche Würdigung.

Grundsätzlich nicht Gegenstand der nachstehenden Betrachtung ist, inwieweit sich die rechtliche Ausgestaltung der Oberaufsicht in der Praxis bewährt hat. Auf diese Frage wird andernorts eingegangen, wobei hier jeweils entsprechend darauf verwiesen wird.

3.2.2 Begriffsverständnis

Aufsicht meint im weitesten Sinne die Befugnis der „übergeordneten“ Stelle, Handlungen nachgeordneter Stellen zu veranlassen, zu kontrollieren, zu beanstanden und möglicherweise zu korrigieren (siehe Tschanen et al. 2009: 38). Sie kann auch als Gesamtheit der Massnahmen in einem anderen, in der Regel nachgeordneten, Zuständigkeitsbereich verstanden werden und grundsätzlich prospektiver, begleitender oder retrospektiver Art sein. Die Beaufsichtigung von Regierung und Verwaltung durch die Legislative folgt dabei aufgrund der Gewaltenteilung anderen Regeln als die Aufsichtstätigkeit innerhalb der Exekutive (siehe Lienhard 2005: 184 f.).

In der Literatur wird gemeinhin zwischen Oberaufsicht des Parlamentes und Aufsicht der Regierung unterschieden (vgl. dazu jüngst Koller 2011: 47 f.). Während letztere als wesentlicher Bestandteil der Verwaltungsführung verstanden wird, dient erstere hauptsächlich der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit. Die Aufsicht der Regierung über die Verwaltung lässt sich dabei in Dienstaufsicht (über die Zentralverwaltung) und Organisationsaufsicht (über ausgelagerte Verwaltungsträger) unterscheiden.²² Für die vorliegende Untersuchung ist diese (verwaltungsrechtliche) Unterscheidung jedoch von geringer Relevanz, betrifft sie doch gerade nicht die parlamentarische (Ober-)Aufsicht über die anderen Gewalten, sondern spielt sich innerhalb dieser ab.

3.2.3 Elemente der parlamentarischen Oberaufsicht im gewaltenteiligen System

Oberaufsicht ist ein – dem Parlament als Vertretung des Stimmvolkes zustehendes – Instrument zur Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit der Exekutive und der ihr unterstellten Verwaltungseinheiten (vgl. Zimmerli 2008: 112). Sie soll das Wirken der Administration öffentlich sicht- und diskutierbar machen (Lienhard 2005: 186). Grundsätzlich nicht Gegenstand der Oberaufsicht sind hingegen der Eingriff in laufende Geschäfte, die Erteilung von Weisungen oder sogar die Aufhebung von Einzelakten.²³ Oberaufsicht ist damit im Grundsatz nachträglicher Natur (vgl. unten). Dies heisst indessen nicht, dass das Parlament die Geschäftstätigkeit von Regierung und Verwaltung nicht auch aktiv mitverfolgen darf bzw. soll (z.B. Fragen zu laufenden Geschäften); insofern wird die Oberaufsicht zunehmend auch mitschreitend verstanden (Lienhard 2005: 186 m.w.H.). Oberaufsicht muss zwar wirksam durchgeführt werden, darf sich jedoch nicht im Detail verlieren und ist damit von einer gewissen Distanz geprägt (Zimmerli und Lienhard 1998: 180).

²² Dienstaufsicht meint die einzelne Person, Organaufsicht meint das gesamte Gebilde, bspw. ein Gesamtgericht (vgl. Tschannen et al. 2009: 39).

²³ Zum Zeitpunkt der Aufsicht (nachträglich, begleitend) siehe auch Heusler (1993: insb. 398 ff.).

Oberaufsicht muss demzufolge den Grundsatz der Gewaltenteilung²⁴ respektieren und darf sich nicht unter dem Vorwand der Kontrolle Kompetenzen anmassen, die der Exekutive zustehen (vgl. bereits Kälin 1987: 10 f.). Es können ihr keinesfalls die Befugnisse einer „Oberregierung“ zukommen (Zimmerli und Lienhard 1998: 182). Oberaufsicht ist mithin kein Instrument der Verwaltungsführung (Lienhard 2005: 186 f.). Im Wesentlichen geht es vielmehr darum, „Kritik anzubringen und Anstösse zu künftigen Korrekturen zu geben. Die Aufsicht des Parlaments kann in diesem Sinn notwendigerweise nicht umfassend sein. Sie ist vielmehr der Natur der Sache nach selektiv, punktuell und exemplarisch“²⁵ und beschränkt sich auf die Gesamtsicht der Dinge. Im Grundsatz ist sie insofern eine *nachträgliche* Beaufsichtigung (Zimmerli und Lienhard 1998: 181; Lienhard 2008: 9).

Besonderes gilt nach traditionellem Verständnis in Bezug auf die Beaufsichtigung der Finanzen. Die Finanzaufsicht ist auch *begleitend*, was mit der Budgethoheit des Parlamentes erklärt werden kann (Lienhard 2005: 187). Diese Besonderheit wird indessen zunehmend relativiert, denn die Verbindung von Finanzen und Leistungen verlangt auch nach einer Angleichung der Oberaufsicht (Lienhard 2005: 187 sowie ders. 2008: 9 f.). Auch dies spricht für eine Entwicklung in Richtung einer begleitenden Oberaufsicht über die Geschäftsführung.

Der Oberaufsicht unterstellt ist im Grunde die *gesamte Verwaltungstätigkeit*, wobei sich die Intensität stark nach der organisationsrechtlichen Ausgestaltung richtet. Hinsichtlich der Zentralverwaltung kommen ihr weiter gehende Befugnisse zu als gegenüber ausgelagerten Verwaltungsträgern (vgl. dazu auf Bundesebene Zimmerli und Lienhard 1998: 193 f.; Müller und Vogel 2010). Bei Auslagerungen ist sie wesensgemäss auf den Aufsichtsbereich der Exekutive beschränkt und soll sich grundsätzlich an diese richten (vgl. Lienhard 2009: 61; ders. 2008: 8).

²⁴ Siehe dazu grundlegend Tschannen (2011: 370 ff.); siehe auch Buser (2011: 166 ff.).

²⁵ Vortrag der Verfassungskommission vom 31.1.1992, S. 107.

Als *Prüfkriterien* für die parlamentarische Oberaufsicht können genannt werden (siehe Lienhard 2005: 189):

- Ordnungs- und Rechtmässigkeit
- Zweckmässigkeit
- Leistungsfähigkeit
- Wirtschaftlichkeit
- Wirksamkeit

Als zentrale Elemente der parlamentarischen Oberaufsicht gelten dabei folgende *Instrumente* (vgl. Lienhard 2005: 189):

- Genehmigung oder Kenntnisnahme von Berichten
- Auskunfts- und Einsichtsrechte
- Interventionsrechte wie Motion, Postulat etc.

Organisatorisch ist mit der Beaufsichtigung in der Regel nicht durchwegs das gesamte Parlament betraut. Vielmehr werden dazu parlamentarische *Kommissionen* geschaffen: Geschäftsprüfungskommissionen, Finanzkommissionen, Oberaufsichtskommissionen, Justizkommissionen sowie allenfalls besondere Untersuchungskommissionen.

Oberaufsicht soll letztlich das *Vertrauen* der Bevölkerung in die Staatstätigkeiten stärken. Zudem kann sie ein Mittel zum staatsleitenden Zusammenwirken sein. Dieses Verständnis macht deutlich, dass die Oberaufsicht als *ein Element* im politischen Steuerungskreislauf zu verstehen ist: Planung – Entscheidung – Umsetzung – Oberaufsicht (siehe Lienhard 2005: 185). Zunehmend wird auch die Oberaufsicht selbst als *Prozess* (Ablauf) gesehen und dementsprechend in die Komponenten Kontrolle, Beurteilung und Handlungsanleitung zerlegt (zum Ganzen vgl. Lienhard 2005: 185).

Zusammenfassend lässt sich die Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht durch folgende Elemente beschreiben:

- Gegenstand und Funktion
- Adressaten und Reichweite
- Instrumentarium (Berichterstattung, Erklärung, Information, Intervention)
- Beurteilungskriterien und -zeitpunkt
- Strukturen und Prozesse (Abläufe)

3.2.4 Verfassungsrechtlicher Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht im Kanton Bern

Zentrale Bestimmung zur parlamentarischen Oberaufsicht ist Art. 78 KV. Die Norm bedarf zunächst einer begrifflichen Analyse: Sie unterscheidet bezüglich der Beaufsichtigung durch das Parlament selbst (terminologisch) zwischen Aufsicht und Oberaufsicht: „Der Grosse Rat *beaufsichtigt* die Regierung und die Geschäftsführung der obersten Gerichte und führt die *Oberaufsicht* über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben.“ Die Bedeutung dieser begrifflichen Unterscheidung ist dabei die folgende: Der Terminus *Aufsicht* wurde vorliegend wegen der *direkten Beziehung* zwischen Legislative und der obersten Exekutivbehörde bzw. den obersten rechtsprechenden Behörden gewählt. Demgegenüber meint *Oberaufsicht*, dass die Legislative nur *indirekt* beaufsichtigt, weil mit der direkten Aufsicht ja bereits die Regierung bzw. die obersten Gerichte betraut sind (vgl. dazu Nuspliger 1995: 153). Dies ändert aber materiell nichts daran, dass dem Grossen Rat des Kantons Bern durchwegs ausschliesslich *Oberaufsichtsfunktionen* zukommen (vgl. auch Nuspliger 1995: 153).²⁶

²⁶ Andere Kantonsverfassungen sprechen in diesem Zusammenhang von „Oberaufsicht des Parlaments über alle kantonalen Behörden“ resp. von „oberster Aufsicht im Kanton“.

Die Oberaufsichtsfunktion ist eine der Hauptaufgaben des Grossen Rates nebst der Gesetzgebungs-, Budget-, Planungs-, Wahl- und Staatsleitungsfunktion. Art. 78 KV geht dabei vom soeben umschriebenen Grundverständnis der Oberaufsicht im gewaltenteiligen System aus.²⁷ Die Bestimmung ist – wie dem bernischen Verfassungsrecht grundsätzlich eigen – offen formuliert.²⁸ Hinsichtlich der Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse erfolgt eine – wenn auch wiederum offene – Präzisierung in Art. 81 Abs. 3 und Art. 82 Abs. 4 KV (siehe Nuspliger 1995: 162 f.). Analoges gilt bezüglich des Geschäftsberichts (Art. 76 Bst. b KV) sowie bezüglich der Interventionsrechte (Art. 80 und Art. 82 Abs. 3 KV).²⁹ Auch bloss im Grundsatz geregelt sind die Kommissionen (Art. 81 Abs. 3 KV). Die konkrete Ausgestaltung wird dementsprechend insbesondere in der Grossratsgesetzgebung (GRG und GO) näher umschrieben.

Die parlamentarische Oberaufsicht wird ferner auch durch die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Exekutive und der Judikative bestimmt (siehe Nuspliger 1995: 149). So kommt der Regierung gemäss Art. 86 KV unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates die Planungsverantwortung zu und regeln Art. 89 f. KV deren Vollzugs- und Finanzbefugnisse.³⁰ Gemäss Art. 87 KV leitet die Regierung die Verwaltung. Letztere wird demzufolge durch die Regierung beaufsichtigt, wobei der Grosse Rat bei ausgelagerten Verwaltungsträgern angemessen mitwirken soll (Art. 95 Abs. 3 KV). Hinsichtlich der Beaufsichtigung der Gerichte ist zudem deren Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 KV) von zentraler Bedeutung.³¹

Durch die Oberaufsicht erlangt der Grosse Rat eine funktionell verstärkte Stellung gegenüber den anderen Staatsorganen. Dabei bleibt jedoch ei-

²⁷ Vgl. Kommentar zu Art. 78 KV in Kälin und Bolz (1995: 460) insb. mit Hinweis auf den Vortrag der Verfassungskommission.

²⁸ Vgl. Kälin und Bolz (1995: 12).

²⁹ Vgl. Kommentar zu Art. 80 KV in Kälin und Bolz (1995: 465 f.) m.H. auf die zugrundeliegenden Materialien.

³⁰ Vgl. Kommentar zu Art. 86 KV in Kälin und Bolz (1995: 478).

³¹ Siehe Kommentar zu Art. 97 KV in Kälin und Bolz (1995: 505 f.).

ne spezifische Distanz zu den andern Organen bestehen (vgl. Nuspliger 1995: 153). Die Aufsicht des Grossen Rates ist ein Mittel der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit des Regierungsrates und seiner unterstellten Verwaltungseinheiten. Sie soll das Wirken der öffentlichen Administration öffentlich sicht-, bewert- und diskutierbar machen. „Eine mitschreitende (Ober-)Aufsicht in dem Sinne, dass das Parlament und seine Kontrollorgane zu Geschäften, die von der zuständigen Instanz noch nicht entschieden worden sind, Stellung nehmen und Empfehlungen für deren Erledigung abgeben könnte, wäre unzulässig“ (Nuspliger 1995: 154). Durch eine solche Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess würde das Parlament für das Ergebnis mitverantwortlich und könnte so die Verantwortlichkeit der Exekutive nicht mehr geltend machen (vgl. Nuspliger 1995: 154). „Damit ist indessen nicht ausgeschlossen, dass auch hängige Geschäfte von parlamentarischen Kontrollorganen überprüft werden. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Überprüfung der Informationsbeschaffung, der Feststellung von Unterlassungen und Verzögerungen, allenfalls auch der Kontrolle von Grundsatz und Zwischenentscheiden dient“ (Nuspliger 1995: 154). Nicht ausgeschlossen ist damit beispielsweise, zu laufenden Geschäften Fragen zu stellen. Wegleitend muss auch im Kanton Bern sein, dass der Oberaufsicht etwas „Grosszügiges, Weitdimensioniertes, Nicht-Alltägliches“ eigen ist (Nuspliger 1995: 155).

Oberaufsicht wird im Kanton Bern aber auch im Sinne der kooperativen Gewaltenteilung verstanden: Durch Koordination der staatsleitenden Organe soll die Kontrolle wirksam und zugleich darauf ausgerichtet sein, das Handeln der Regierung langfristig so zu ermöglichen, dass die staatlichen Ziele optimal erreicht werden (Nuspliger 1995: 155). Die Oberaufsicht ermöglicht es auf diese Weise, die staatlichen Aktivitäten mit einer langfristigen und grundsätzlichen Perspektive zu steuern und so auch die Leistungsfähigkeit zu erhalten (vgl. Nuspliger 1995: 161). Parlament und Regierung stehen dabei in einem andauernden Informationsaustausch; Kommunikation ist *die Voraussetzung* zur Qualitätserhaltung des staatlichen Willensbildungsprozesses. Da die Regierung und die Verwaltung oftmals über einen Informationsvorsprung verfügen, resultiert indessen ein Wissensdefizit der Legislative. Zugang zu relevanten Infor-

mationen ist jedoch für die Ausübung parlamentarischer Kontrolle unbedingt nötig. Dem Grundsatz der Transparenz kommt mit anderen Worten eine grosse Bedeutung zu (vgl. Nuspliger 1995: 162).

3.2.5 Ausgestaltung und Bewertung der Oberaufsicht in der bernischen Gesetzgebung

3.2.5.1 Subkonstitutionelle Rechtsgrundlagen

Die parlamentarische Oberaufsicht ist in verschiedenen Erlassen – mehr oder weniger detailliert – näher umschrieben. Im Vordergrund stehen das Grossratsgesetz sowie die Geschäftsordnung. Weitere Grundlagen finden sich indessen auch im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, im Gesetz über die Finanzkontrolle (KFKG) und im Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft. Bezüglich der Oberaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger enthält mitunter die Spezialgesetzgebung besondere Regelungen. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Grossratsgesetzgebung.³²

3.2.5.2 Grundelemente der Oberaufsicht

Das Wesen der Oberaufsicht wird zunächst über ihre Funktion, die Adressaten und die Reichweite sowie den Beurteilungszeitpunkt bestimmt. Dem Grossratsgesetz sind derartige Bestimmungen nicht bzw. nicht systematisch im Sinne des Allgemeinen und Grundlegenden zu entnehmen. Zu Beginn eines Abschnitts über die Oberaufsicht wären dementsprechend zunächst der Zweck³³, die Adressaten (grundsätzlich sämtliche mit der Aufgabenerfüllung betrauten Verwaltungsträger), die Reichweite (Geschäftsführung und Finanzen) sowie der Beurteilungszeitpunkt (nachträgliche vs. mitschreitende Oberaufsicht) zu regeln.

³² Nicht Gegenstand der nachfolgenden Einschätzung sind Sonderfragen der Oberaufsicht in besonderen Politikbereichen (etwa im Bereich des Staatsschutzes).

³³ Im Sinne von Zielbestimmungen durch die Integration von finaler Gesetzgebung, siehe dazu Lienhard (2005: 259 ff.) sowie Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern, Modul 7: NEF-Rechtsetzung, 16. April 2003, insb. S. 16 ff.

Auffallend ist im Weiteren, dass die für die Ausübung der Oberaufsicht massgeblichen Kriterien – anders als im Parlamentsrecht des Bundes³⁴ – auf Gesetzesstufe nicht allgemein umschrieben sind.³⁵ So fordern zwar Art. 87 Abs. 2 KV i.V.m. Art. 101 Abs. 1 und 4 KV, dass der Regierungsrat für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit zu sorgen habe sowie dass der Finanzhaushalt sparsam und wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen sei. Diese Kriterien sind zudem auch in das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistung eingeflossen (Art. 3 FLG). Es fehlt indessen die entsprechende Verpflichtung des Grossen Rates, die Oberaufsicht auf diese Kriterien auszurichten. Dies sollte – in Abstimmung mit dem Finanzkontrollgesetz³⁶ – im Rahmen der Parlamentsrechtsreform zu präzisieren sein. Hervorzuheben ist ferner die verfassungsrechtliche Evaluationsklausel, alle Ausgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen (Art. 101 Abs. 4 KV). Diese Verfassungsvorgabe erfährt in der Grossratsgesetzgebung keine Konkretisierung – anders als im Parlamentsrecht des Bundes (Art. 27 ParlG i.V.m. Art. 170 BV). Gerade auch vor dem Hintergrund der im Kanton Bern flächendeckend eingeführten wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NEF 2000) wäre eine entsprechende Ergänzung des Grossratsgesetzes indiziert.

Im Parlamentsrecht des Kantons Bern fehlen schliesslich Bestimmungen, welche sich zu den Grenzen der Oberaufsicht äussern. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Intention der Oberaufsicht wäre zu erwägen, im Grossratsgesetz festzuhalten, dass die Oberaufsicht jedenfalls nicht die Befugnis umfasst, Entscheide der Exekutive aufzuheben oder zu ändern – wie dies auch das Parlamentsrecht des Bundes vorsieht (Art. 26 Abs. 4 ParlG). In diesem Zusammenhang ebenfalls zu

³⁴ Siehe Art. 26 Abs. 3 ParlG, wo die Kriterien Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erwähnt sind.

³⁵ Sondern bloss – aber immerhin – bei den Zuständigkeiten der Finanzkommission (Art. 21 Abs. 3 GRG). Zudem legen auch die Richtlinien der OAK über die Grundsätze ihrer Aufgabenerfüllung und ihrer Arbeitsweise vom 26. August 2005 (in Ausführung ihres Reglements) die Kriterien ausdrücklich fest: „Die OAK prüft das Verwaltungshandeln in Bezug auf Regelkonformität, Zielkonformität, Effizienz, Risikobehaftigkeit sowie Wirksamkeit.“

³⁶ Art. 3 Abs. 2 KFKG; siehe dazu auch Lienhard (2008a: 834 f.).

prüfen wäre, im Grossratsgesetz Grundsätzliches zur Oberaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger zu regeln, insbesondere wo deren Gegenstand bzw. Reichweite mit Grenzen verbunden ist – wie namentlich bezüglich der Auskunfts- und Einsichtsrechte.

3.2.5.3 Strukturelle Elemente

a. Allgemeines

Im Kanton Bern sind verschiedene Organe mit der Oberaufsicht betraut. Im Vordergrund stehen die Aufsichtskommissionen (Finanzkommission, Oberaufsichtskommission, Justizkommission) sowie – nötigenfalls – parlamentarische Untersuchungskommissionen. Unterstützt werden sie dabei von der Staatskanzlei bzw. vom Ratssekretariat³⁷ sowie von der Finanzkontrolle. Darüber hinaus haben auch jedes einzelne Ratsmitglied und die Fraktionen die Möglichkeit, Aufsichtsinstrumente für sich zu nutzen; so etwa zum Erhalt weiterer Informationen zu einzelnen Sachthemen oder mittels der verschiedenen Interventionsmechanismen.

b. Aufsichtskommissionen

Die *Finanzkommission* befasst sich nebst der Steuerung von Finanzen und Leistungen (insb. Beratung der Richtlinien der Regierungspolitik, des Voranschlags und des Aufgaben- und Finanzplans) ausdrücklich auch mit der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt – insbesondere mit den entsprechenden Teilen des Geschäftsberichts und weiteren Berichten (Art. 21 GRG). Diesbezüglich kontrolliert sie – in Koordination mit der Oberaufsichtskommission – die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und -legung, die Rechtmässigkeit, die Sparsam- und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit der Haushaltsführung, weiter das Controlling des Regierungsrates, der Direktionen und der Ämter, und schliesslich die Abstimmung von Finanzen und Leistungen. Den Besonderheiten der Finanzoberaufsicht entsprechend überprüft die Fi-

³⁷ Zu den Aufgaben des Ratssekretariats im Bereich der Oberaufsicht siehe Bst. c hiernach sowie hinten 3.3.2.2.

nanzkommission die gesamte „strategische und operative Finanzplanung des Kantons“ im Sinne der verfassungsrechtlich geforderten, begleitenden Finanzaufsicht (Nuspliger 1995: 161; Kommentar zu Art. 101 KV in Kälin und Bolz 1995: 517). Die Finanzkommission koordiniert mit der Justizkommission inhaltlich und zeitlich die Beratung, Berichterstattung und Antragstellung zu Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan, Nachkrediten, Geschäftsbericht und übrigen Finanzgeschäften der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Art. 21 Abs. 5 GRG).

Die *Oberaufsichtskommission* hat insbesondere folgende Aufgaben: Durchführung der Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben, weiter die Prüfung der Berichte des Regierungsrates, die für die Oberaufsicht von Bedeutung sind, weiter das Überprüfen von systematischen Untersuchungen und Analysen, die im Auftrag des Regierungsrates oder der Verwaltung erstellt worden sind, zudem die Durchführung eigener systematischer Untersuchungen über Aufgaben und Massnahmen im Kompetenzbereich des Kantons, darüber hinaus die Überwachung des Versuchsverordnungsrechts des Regierungsrates nach Art. 44 OrG und schliesslich die Beratung von Petitionen und anderen Eingaben, welche in ihren Zuständigkeitsbereich fallen (Art. 22 GRG). De lege lata ergeben sich bereits aus dem Gesetz mögliche Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der Kompetenzen der Finanzkommission und der Oberaufsichtskommission: So prüft gemäss Art. 21 Abs. 2 Bst. h GRG einerseits die Finanzkommission den Geschäftsbericht, andererseits ist damit gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. b GRG auch die Oberaufsichtskommission beauftragt (Prüfung der Berichte des Regierungsrates). Eine klarere Abgrenzung bereits in der Grossratsgesetzgebung selbst wäre de lege ferenda wünschenswert.³⁸ Eine grundsätzliche Regelungsalternative bestünde darin, der im Zusammenhang mit NEF durchgehenden Verbindung zwischen Finanzen und Leistungen

³⁸ Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang jedoch der zumindest in den Richtlinien der Oberaufsichtskommission über die Grundsätze ihrer Aufgabenerfüllung und ihrer Arbeitsweise erfolgte detaillierte Versuch, Abgrenzungskriterien zu definieren: So wird auf Seite 5 f. grundsätzlich festgelegt, dass die OAK und die Steuerungskommission SK (heute die FIKO) ihre Arbeit aufeinander abzustimmen haben, und wie dies in typischen Fällen zu geschehen habe. Ausdrücklich ist zudem verankert, dass sowohl Doppelspurigkeiten wie auch Lücken zu vermeiden seien.

entsprechend die beiden Kommissionen zusammenzuführen (vgl. dazu Lienhard 2005: 330f.).

Die *Justizkommission* hat – nebst weiteren, hier nicht relevanten Aufgaben – die Oberaufsicht über das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die Generalstaatsanwaltschaft sowie die Justizleitung und berät den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan, Nachkredite, den Geschäftsbericht sowie die übrigen Finanzgeschäfte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Art. 23 GRG).³⁹ Angaben zum Verhältnis der Aufsicht des Ober- und des Verwaltungsgerichts sowie der Generalstaatsanwaltschaft über die ihnen unterstellten Gerichte, Rekurskommissionen und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auf der einen Seite, zum Verhältnis zur parlamentarischen Oberaufsicht auf der andern Seite finden sich auch in Art. 13 GSOG. Bezüglich der richterlichen Behörden ist aufgrund der gebotenen Unabhängigkeit vom Grundsatz auszugehen, dass die Oberaufsicht primär eine nachträgliche Kontrolle der Geschäftsführung zum Gegenstand hat, wohingegen die eigentliche Justiztätigkeit – die Rechtsprechung – der Beaufsichtigung entzogen ist (vgl. Lienhard 2005: 191 f.; ders. 2010: 406; ders. 2009a: Rz. 9). Hinsichtlich Abgrenzungsschwierigkeiten zu den anderen Aufsichtskommissionen lässt sich insbesondere festhalten, dass Art. 23 Abs. 2 Bst. b GRG im Bereich des Geschäftsberichtes klar bestimmt, dass die Justizkommission nur die Geschäftsberichte sowie die übrigen Finanzgeschäfte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft berät, nicht aber alle übrigen Berichte, die sich ausserhalb des Justizbereiches befinden. Bezüglich der Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Finanzkommission ist zu bemerken, dass in der Praxis die – in Art. 21 Abs. 5 GRG an sich ausdrücklich vorgesehene – Koordination der Beratung der Finanzgeschäfte mit der Finanzkommission Probleme bereiten kann. Ein zu diesen Fragen von der Justizkommission eingeholtes Gutachten kommt zum Schluss, dass eine getrennte Beratung mit Einigungskonferenz sinnvoll wäre und dass aufgrund der Koordinationspflicht sowohl die Justizkommission wie auch die Finanzkommission sich unaufgefordert gegenseitig mit allen notwen-

³⁹ Zu verfassungsrechtlichen Aspekten der Justizaufsicht im Kanton Bern siehe Kiener (1997: 385 ff.).

digen Informationen versorgen sollen; auf einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf wird indessen – richtigerweise – nicht geschlossen.⁴⁰

Art. 25 Abs. 1 GRG regelt schliesslich, dass auch parlamentarische Untersuchungskommissionen ein Gebilde zur Wahrnehmung der Oberaufsicht gemäss Art. 78 KV darstellen. Diese wird zur Ermittlung von Sachverhalten, zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen und zur politischen Bewertung jeweils dann eingesetzt, wenn kantonale politische Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen.⁴¹ Die Regelung entspricht einer weit verbreiteten Struktur zur Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion in ausserordentlichen Situationen.

c. Weitere Aufsichtsstrukturen

Die *Staatskanzlei* respektive das *Ratssekretariat* sind notwendige professionelle Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Oberaufsicht durch den Grossen Rat bzw. die Aufsichtskommissionen. Das Ratssekretariat führt gemäss Art. 45 Abs. 1 GRG insbesondere die Sekretariate der ständigen Kommissionen und berät die Grossratsorgane in Sach-, Vorgehens- und Rechtsfragen. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung können die Kommissionen darüber hinaus der Leitung des Ratssekretariats sowie den Kommissionssekretariaten dieselben Informationsrechte einräumen, über die sie selber verfügen.

Die *Finanzkontrolle* als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht nimmt auch eine wichtige Rolle bei der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht wahr: Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet. Sie gewährleistet die unabhängige Prüfung der Haushalts- und Rechnungsführung der Behörden, der Verwaltung und anderer Träger öffentlicher Aufgaben und unterstützt

⁴⁰ Siehe dazu Häner (2011: 32 ff., 43 f. sowie 52 f.). Des Weiteren stellt das Gutachten auf S. 37 fest, dass die Art und Weise der Koordination offen sei. Diese könne fallweise oder mittels Reglement erfolgen.

⁴¹ Schon die Befugnis zur Errichtung alleine kann einen gewissen Druck auf die Verwaltung ausüben und ist somit bereits auch als Instrument zu werten.

dabei gleichermassen den Grossen Rat und den Regierungsrat (Art. 2 und 4 Abs. 1 KFKG) (siehe dazu Lienhard 2008a: 830 ff.).

d. Würdigung

Die strukturellen Elemente zur Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion sind im Kanton Bern grundsätzlich zweckmässig ausgestaltet. Positiv hervorzuheben ist dabei namentlich auch die ausdrückliche Verpflichtung zur Koordination zwischen den drei ständigen Kommissionen im Allgemeinen (Art. 23a GRG) sowie zwischen der Finanzkommission und der Justizkommission im Besonderen (Art. 21 Abs. 5 GRG). In der Umsetzung hat sich indessen ein gewisser Optimierungsbedarf insbesondere hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung zwischen Justiz- und Finanzkommission gezeigt. Auf die Frage betreffend Schaffung von ständigen Sachbereichskommissionen und deren Nahtstellen zu den Aufsichtskommissionen wird andernorts eingegangen (vgl. Abschnitt 4.4.3). Ebenso erfolgen Ausführungen zur angemessenen Ausstattung des Ratssekretariats – gerade in Anbetracht der Unterstützungsaufgaben für die Oberaufsicht – an anderer Stelle (vgl. Abschnitte 3.3. sowie 4.2.1).

3.2.5.4 Berichtswesen

a. Allgemeines

Die Berichterstattung der Exekutive ist gewissermassen das *Grundgerüst* für die Wahrnehmung der Oberaufsicht und erlaubt es erst, nötigenfalls Informations- und Interventionsrechte einzusetzen. Zugleich erlaubt das Berichtswesen der Regierung, ihre eigenen Argumente einzubringen. Die Berichte haben dabei häufig nicht nur retrospektiven, sondern auch prospektiven Charakter – so insbesondere die Planungsberichte (Art. 60 Abs. 1 Bst. b GRG). Die Berichte des Regierungsrates dienen der *Information*, der *Vertrauensbildung* und der *Kommunikation*.

b. Behandlung der Berichte

Zentrales Instrument der Berichterstattung ist der Geschäftsbericht (Art. 62 GRG), welcher von den Aufsichtskommissionen vorberaten (Art. 21 Abs. 2 Bst. h, Art. 23 Abs. 2 Bst. b, Art. 34 Abs. 1 Bst. a GRG) und vom Grossen Rat genehmigt wird (Art. 63 Abs. 5 FLG). Was Inhalt des Geschäftsberichts darstellt, wird in Art. 63 FLG und Art. 178 ff. FLV geregelt. Besondere Berichte – insb. Rechenschaftsberichte (Art. 60 Abs. 1 Bst. a GRG) – dienen der spezifischen Beaufsichtigung und sind nicht an den Jahresrhythmus gebunden. Solche können von sämtlichen Kommissionen oder von ihnen beauftragten Ausschüssen im Rahmen ihrer Tätigkeit verlangt werden (Art. 34 Abs. 1 Bst. a GRG). Die Oberaufsichtskommission kann ferner Berichte und Unterlagen im Bereich der Ausenbeziehungen verlangen (Art. 36 Abs. 1 Bst. c GRG).

Berichte werden grundsätzlich nur zur Kenntnis genommen, sofern das Gesetz nicht ausdrücklich die Genehmigung vorsieht (Art. 60 Abs. 2 GRG). Die Kenntnisnahme kann mit einer Planungserklärung verbunden werden (Art. 61 GRG), womit die Kompetenzordnung im gewaltenteiligen System respektiert wird.

c. Würdigung

Die Grossratsgesetzgebung umschreibt die wesentlichen Elemente der Berichterstattung für die Wahrnehmung der Oberaufsicht in korrekter Art und Weise. Nebst dem Geschäftsbericht sind auch andere Berichte (insb. Rechenschaftsberichte, Planungsberichte und Berichte zu einzelnen Sachbereichen) vorgesehen, die ebenfalls der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktionen dienen können. Bezüglich der Behandlung der Berichte wird kompetenzgerecht zwischen Genehmigung und Kenntnisnahme unterschieden, wobei der Planungserklärung im gewaltenteiligen System eine wichtige Rolle zukommt.⁴²

⁴² So auch Econcept (2011a: 21). In diesem Zusammenhang (Führen durch neue Steuerungsinstrumente und Kontrolle dieser Instrumente durch Wirkungs- und Leistungsindikatoren bzw. durch Erstellung von Produkten und Produktgruppen) regt der Bericht jedoch an, im Sinne der Praxistauglichkeit unpräzise oder schwer überprüfbare Wirkungsindikatoren durch weitere Leistungsindikatoren, die mit

3.2.5.5 Informationsrechte

a. Allgemeines

Reichen die Berichte der Verwaltung zur wirksamen Oberaufsicht nicht aus, erfolgt die aktive Informationsbeschaffung. Die parlamentarischen Organe haben dabei im Rahmen des Gesetzes Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind (Art. 31 GRG).

Die Informationsrechte sind kaskadenhaft ausgestaltet (Art. 5 und Art. 31 ff. GRG).⁴³ Zunächst sind sie Ausfluss des Öffentlichkeitsprinzips: Jedes Ratsmitglied hat also die Auskunfts- und Einsichtsrechte gemäss der Informationsgesetzgebung (Art. 32 GRG). Die Ablehnung eines Gesuches kann die Behörde jedoch nicht mit dem Argument begründen, es entstehe ein unverhältnismässiger Aufwand (Art. 32 Abs. 2 GRG). Besonderes gilt für das Ratspräsidium, welches jederzeit Einsicht in die Verhandlungen der Regierungsrates nehmen kann (Art. 33 GRG). Auf der nächsten Stufe stehen die Kommissionen, welchen sämtliche Informationsrechte zustehen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit benötigen (Art. 34 GRG). Zusätzliche Informationsrechte kommen im Folgenden den drei ständigen Aufsichtskommissionen zu (Art. 35 – 37 GRG). Die intensivsten Informationsrechte haben schliesslich die parlamentarischen Untersuchungskommissionen (Art. 38 GRG). So gilt für sie im Grundsatz das Amtsgeheimnis nicht (Art. 42 Abs. 1 GRG). Zudem können sie etwa Personen förmlich als Zeugen befragen (Art. 38 Bst. a GRG).

b. Auskunft und Befragungen

Das Recht auf *Auskunft* bedeutet, vom Regierungsrat Berichte und Unterlagen verlangen zu können. Allgemein legt dies bereits Art. 34 Abs. 1 Bst. a GRG fest. Einzelheiten sind darüber hinaus bei den Informations-

Qualitätsanforderungen verknüpft sind, zu ersetzen. So könne die Verbindlichkeit der Steuerung und des strategischen Controllings erhöht werden. In die gleiche Richtung geht auch die Anregung, die Anzahl Produktgruppen zu reduzieren und so die Steuerungsebene zu erhöhen. Damit sei es dem Grosse Rat einfacher möglich, einen Gesamtüberblick über das staatliche Handeln zu erhalten (siehe auch Econcept 2011b: 5).

⁴³ Vgl. zur kaskadenhaften Ausgestaltung der Informationsrechte im Bund Biaggini (2008: 23 ff.).

rechten der einzelnen Aufsichtskommissionen zu finden. Das Recht auf *Befragungen* besagt, dass die Aufsichtsstrukturen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung zu Geschäften befragen dürfen (Art. 34 Abs. 1 Bst. c GRG). Wie weit sie dabei gehen können, und ob dazu die Einwilligung des Regierungsrates nötig ist, wird im Grossratsgesetz detailliert bestimmt.⁴⁴

Wesentlich ist dabei, dass nach Art. 34 Abs. 1 Bst. c GRG Befragungen von Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung grundsätzlich *nur im Einverständnis* mit dem zuständigen Mitglied des Regierungsrates erlaubt sind. Damit wird dem Grundsatz der Gewaltenteilung bzw. der Verantwortlichkeit in der Verwaltungshierarchie Rechnung getragen.

Die *Finanzkommission* kann über Art. 34 GRG hinaus vom Regierungsrat, der Justizleitung, der Verwaltung, den übrigen Trägern öffentlicher Aufgaben sowie von Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen empfangen, Auskünfte verlangen und dabei jeden Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin der Kantons- und Justizverwaltung anhören; auf Verlangen sogar ohne Beisein eines/r Vorgesetzten oder eines Regierungsrates. Zumindest hat die Finanzkommission vorgängig über solche Massnahmen zu orientieren (Art. 35 Abs. 2 GRG).⁴⁵ Diese Kompetenz reicht vor dem Hintergrund des Charakters der Oberaufsicht (selektive Sichtbarmachung politischer Verantwortung unter Wahrung einer gewissen Distanz) sehr weit und öffnet einen grossen potentiellen Adressatenkreis. Unter Umständen wäre zumindest eine gesetzliche Fixierung auf Fragen aus dem Umfeld der „Tätigkeit mit finanziellen Aspekten“ zu prüfen.

Die *Oberaufsichtskommission* kann zusätzlich zu den Rechten gemäss Art. 34 und 35 GRG vom Regierungsrat auch Auskünfte im Bereich der Aussenbeziehungen verlangen. Dies ist folgerichtig, da die Aussenbeziehungen ihre gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsmaterie sind und sie diese auf ihre Rechtmässigkeit und insbesondere auch auf ihre Leis-

⁴⁴ Die Einwilligung des Regierungsrates ist dabei ein deutlicher Ausfluss des Prinzips der nur indirekten Aufsicht.

⁴⁵ Dies gilt im Übrigen für sämtliche Massnahmen gemäss Abs. 1.

tungsfähigkeit zu untersuchen hat. Die Anregung bezüglich der näheren Regelung der direkten Kontaktnahme gilt sinngemäss jedoch auch hier.

Die Rechte der *Justizkommission* gehen von ihren möglichen Adressaten her insofern über diejenigen von Art. 34 f. GRG hinaus, als dass sie erstens die Möglichkeit hat, im Rahmen ihrer Tätigkeit mit den zuständigen *Gerichtsleitungen* der obersten Gerichte sowie der *Generalstaatsanwältin* oder dem *Generalstaatsanwalt* direkt zu verkehren sowie von ihnen Auskünfte zu verlangen. Zweitens hat sie die Möglichkeit, nach Orientierung der jeweiligen Aufsichtsorgane auch direkt mit der Geschäftsleitung der übrigen Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft zu verkehren und von ihnen Auskünfte zu verlangen. Hingegen ist der direkte Kontakt mit der Richterschaft bzw. Mitgliedern der Staatsanwaltschaft nicht vorgesehen. Diese Regelung ist auch vor dem Hintergrund der besonderen Anforderungen aufgrund der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte zweckmässig.

Parlamentarische Untersuchungskommissionen haben überdies das Recht, Personen als *Zeugen* einzuvernehmen oder als *Auskunftspersonen* zu befragen. Zudem ermächtigt sie Art. 38 GRG dazu, von Amtsstellen, Behördenmitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonsverwaltung und Privatpersonen mündliche und schriftliche Auskünfte einzuholen. Diese verstärkten Auskunftsrechte sind für die Wahrnehmung der Obergerichtsfunktion in ausserordentlichen Lagen notwendig.

c. Einsichtsrechte

Das Einsichtsrecht ist zunächst in Art. 34 Abs. 1 Bst. b GRG umschrieben. Es meint die Möglichkeit der Kommissionen, für die jeweils wahrzunehmende Aufgabe gewisse Akten und Unterlagen des Regierungsrates und der Verwaltung einsehen zu können. Davon nicht erfasst sind rein interne Unterlagen wie etwa Entwürfe oder Telefonnotizen.⁴⁶

⁴⁶ Zur Schwierigkeit der Abgrenzung vgl. Kiener (1994: 174 ff.).

Die *Finanzkommission* kann zwar – weiter als Art. 34 GRG gewährt – Einsicht in Beschlüsse des Regierungsrates und der Justizleitung nehmen; dies jedoch nur, wenn keine gesetzlichen Geheimhaltungsgründe entgegenstehen (Art. 34 Abs. Bst. e GRG). Zudem hat sie den Regierungsrat und die Justizleitung vorgängig zu informieren.

Die *Oberaufsichtskommission* kann nebst den Rechten gemäss Art. 34 und 35 GRG Einsicht in diejenigen Unterlagen nehmen, auf welche die Berichterstattung des Regierungsrates Bezug nimmt, soweit übergeordnete Bestimmungen und Beschlüsse eine Einsichtnahme nicht ausdrücklich ausschliessen (Art. 36 Abs. 1 BSt. b GRG). Diese Formulierung soll eine Interessenabwägung sicherstellen, zumal sich die Tätigkeit der OAK grundsätzlich nicht auf bestimmte Gebiete beschränkt. Die Verfassungsmässigkeit bleibt somit gewahrt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Akteneinsicht oftmals eine Form der mitschreitenden Aufsicht darstellt und sich im Wesentlichen auf die *Einsicht* beschränken und ohne Weisungen im Sinne von Handlungspflichten an die Exekutive auskommen sollte.

Die *Justizkommission* im Weiteren kann Unterlagen und Akten der Justizverwaltung herausverlangen und in diese Einsicht nehmen (Art. 37 Bst. a und b GRG). Vor dem Hintergrund der richterlichen Unabhängigkeit scheint die Beschränkung auf Akten der *Justizverwaltung* sachgerecht und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht genügend.⁴⁷

Die Rechte *parlamentarischer Untersuchungskommissionen* reichen noch weiter (Art. 38 GRG): So können diese von Zeuginnen oder Zeugen Akten edieren und die Herausgabe sämtlicher Akten des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Finanzkontrolle sowie der Justizverwaltung durchsetzen. Legitimiert werden können diese Möglichkeiten jedoch mittels des Umstandes, dass einerseits die Errichtungsschranken für eine Untersuchungskommission hoch sind und sie

⁴⁷ Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Oberaufsicht über die Rechtsprechung vgl. Lienhard, Oberaufsicht und Justizmanagement, Rz. 8 ff., m.w.H.

zweitens nur eingesetzt wird, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite im Kanton der Klärung bedürfen.⁴⁸

d. Inspektionen / Befragung von Aussenstehenden

Auch Besichtigungen und die Befragung von Sachverständigen resp. die Einholung von Gutachten sind im Grossratsgesetz ausdrücklich vorgesehene Instrumente zur Wahrnehmung der Oberaufsicht (Art. 34 Abs. 1 Bst. d und e GRG). Inspektionen beinhalten oft vertiefte Abklärungen, die durchaus mehr beinhalten können als die blosser Einsichtnahme in Örtlichkeiten (vgl. Kiener 1994: 195). Damit ist zwangsläufig eine mitschreitende Beaufsichtigung der Finanztätigkeit verbunden.

Die *Finanzkommission* im Besonderen kann – im Rahmen ihrer Tätigkeit – durch einen Kommissionsausschuss Inspektionen, Besichtigungen und Prüfungen in der Kantons- und Justizverwaltung vornehmen. Weiter kann die Finanzkommission aber auch durch die Finanzkontrolle oder durch aussenstehende Sachverständige besondere Prüfungen vornehmen und sich beraten lassen (Art. 35 Abs. 1 Bst. d GRG). Damit besteht die Möglichkeit, die Oberaufsicht auf professionelle Unterstützung aufzubauen. Analoges gilt für die *Oberaufsichts- und die Justizkommission*.

Die Rechte parlamentarischer Untersuchungskommissionen gehen wiederum weiter: So haben diese im Rahmen ihrer Untersuchungen die Möglichkeit, Personen als Zeugen oder Auskunftspersonen einzuvernehmen, Sachverständige beizuziehen sowie *Augenscheine* (vgl. Kiener 1994: 195 f.) durchzuführen. Diese verstärkten Befugnisse sind für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion in ausserordentlichen Lagen notwendig.

⁴⁸ Dies ist auch gängige Praxis, wie die Vergangenheit zeigt.

e. Würdigung

Dem Grossen Rat stehen damit aus staatsrechtlicher Sicht taugliche *Informationsrechte* zur Wahrnehmung der Oberaufsicht zur Verfügung. Deren Reichweite ist dabei durch die Kaskadenordnung zwischen Ratsmitgliedern, besonderen und ständigen Kommissionen bzw. Aufsichts- und Untersuchungskommissionen sachgerecht differenziert. Gesetzestech-nisch dürfte zu erwägen sein, diese kaskadenhafte Systematik noch zu verdeutlichen, zu vereinfachen und damit auch anwendungsfreundlicher zu gestalten.⁴⁹

Gewisse Fragezeichen aufwerfen mag die Befugnis der Finanzkommission und der Oberaufsichtskommission, direkt auch bei den übrigen, dezentralisierten Trägern öffentlicher Aufgaben Auskünfte einzuholen (Lienhard 2009: 60 f.).

Bei der Geltendmachung des parlamentarischen Informationsanspruchs gilt es ferner auch entgegenstehende Interessen zu berücksichtigen. Im Vordergrund stehen dabei *Geheimhaltungsinteressen* aus Persönlichkeitsschutzgründen sowie Geheimhaltungsvorbehalte zwecks Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Exekutive.⁵⁰ Diesbezüglich bestehen zweckmässige Regelungen (Art. 32 Abs. 3 GRG, Art. 36 Abs. 1 Bst. b GRG, Art. 40 f. GRG). Zu erwägen wäre allenfalls, hinsichtlich Befragungen und Aktenherausgabe nicht mehr auf das – an sich für das Verhältnis zwischen Behörden und Dritten gedachte – Amtsgeheimnis abzustellen, sondern auf die entsprechenden sachlichen Gründe der Interessenabwägung.⁵¹

Dem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis entsprechend wäre zu erwägen, über die bestehenden Informationsrechte hinaus einen periodischen *institutionalisierten Dialog* zwischen der Parlamentsleitung und der Regierung vorzusehen. Dies würde namentlich auch dem systemimma-

⁴⁹ Schon Kälin (1987) wies darauf hin, dass die Aufgaben der einzelnen Kommission teilweise schwierig auseinander zu halten seien.

⁵⁰ Bspw. durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren etc.

⁵¹ Vgl. dazu hinten Abschnitt 4.2.3.

nennten Informationsgefälle entgegenwirken.⁵² Im Bereich der Aussenbeziehungen (Art. 22 Abs. 3 Bst. c GRG) bzw. bei der Oberaufsichtskommission (Art. 36 Abs. 1 Bst. a GRG) entspricht dies bereits geltendem Recht.

3.2.5.6 Interventionsrechte

a. Allgemeines

Als Instrumente der Oberaufsicht dienen auch die parlamentarischen Interventionsrechte. Die Grossratsgesetzgebung nennt den Auftrag, die Motion sowie das Postulat, die Interpellation und die Fragestunde sowie die parlamentarische Initiative (Art. 52b – Art. 56 GRG). Hinzuzuzählen ist ferner die Planungserklärung (Art. 61 Abs. 2 GRG). Im Zusammenhang mit der Oberaufsicht stehen zunächst die Interpellation und die Fragestunde im Vordergrund.

Von den Interventionsrechten Gebrauch machen können einzelne Ratsmitglieder, die Kommissionen wie auch die Fraktionen (Art. 52a GRG).⁵³ Eine Kaskadierung besteht diesbezüglich nicht.

b. Auftrag, Motion und Postulat

Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat zu Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht *Aufträge* erteilen. Gemäss Art. 52b Abs. 2 f. GRG kommt dem Auftrag der Charakter einer Weisung zu, wenn der Grosse Rat zu entscheiden hat; entscheidet hingegen der Regierungsrat abschliessend, kommt dem Auftrag nur der Charakter einer Richtlinie zu.

⁵² In diesem Zusammenhang regt denn auch der Bericht zur NEF-Evaluation an, ein interaktives, elektronisches Informationssystem einzurichten. Dieses erleichtere den Parlamentariern insbesondere den Zugang zu spezifischen Informationen und würde eine bessere Gliederung der umfangreichen Steuerungsinformationen ermöglichen (siehe Econcept 2011b: 5).

⁵³ Mit Ausnahme der Fragestunde, welche nur für Fragen einzelner Ratsmitglieder offen steht.

Unterschiedliche Wirkung je nach Zuständigkeitsbereich hat auch die *Motion*, welche den Regierungsrat beauftragt, einen rechtsetzenden Erlass oder einen Beschluss auszuarbeiten, eine Massnahme zu ergreifen oder einen Bericht vorzulegen (Art. 53 Abs. 2 f. GRG). Ursprung und Grund dieser Ausgestaltung ist Art. 80 KV: Dieser legt nämlich schon auf Verfassungsstufe fest, dass ein Vorstoss je nach betreffender Sachzuständigkeit Weisungscharakter resp. eben bloss die Wirkung einer Richtlinie hat.⁵⁴

Gegenstand einer Motion können dabei auch Staatsverträge sein. Eine besondere Staatsvertragsmotion – wie dies teilweise angeregt wird – erscheint vor diesem Hintergrund und im Lichte der eingehenden Analyse in Abschnitt 4.1.1 nicht notwendig.

Mittels Richtlinienmotionen kann auf Verordnungen des Regierungsrates *Einfluss* genommen werden und mit der Weisungsmotion bzw. der parlamentarischen Initiative kann ein Verordnungen übergeordnetes *Gesetz* initiiert werden. In Anbetracht dessen und der Untersuchungsergebnisse aus Abschnitt 4.1.1 erscheint ein Verordnungsveto – wie dies teilweise angeregt wird – nicht notwendig. Aus Gründen der Gewaltenteilung wäre es nicht unproblematisch und bedürfte wohl einer hinreichenden Verfassungsgrundlage.⁵⁵

Das *Postulat* schliesslich beauftragt den Regierungsrat abzuklären, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, ob ein rechtsetzender Erlass oder ein Beschluss ausgearbeitet, eine Massnahme ergriffen oder ein Bericht vorgelegt werden soll (Art. 53a GRG).

c. Interpellation, Fragestunde

Die Interpellation dient dazu, vom Regierungsrat eine *schriftliche Auskunft* über eine Angelegenheit der Verwaltung oder die Beantwortung einer aktuellen Frage zu verlangen (Art. 54 GRG). Die Fragestunde da-

⁵⁴ Vgl. Kommentar zu Art. 80 KV in Kälin und Bolz (1995: 465 f.).

⁵⁵ Vgl. bezüglich einer Verordnungsmotion Mastronardi (1992: 3).

gegen ist gemäss Art. 55 GRG auf die *mündliche Beantwortung* von Fragen ausgelegt. Bei diesen beiden Interventionsrechten handelt es sich ebenfalls um Standardinstrumente zur Wahrnehmung der Oberaufsicht. Auf deren Bewährung in der Umsetzung wird andernorts eingegangen.⁵⁶

Zu erwähnen bleibt schliesslich die Möglichkeit, gemäss Art. 66 Abs. 3 GRG den Regierungsrat zu beauftragen, eine Erklärung abzugeben (bspw. zu einem Staatsvertrag).

d. Parlamentarische Initiative

Mit einer parlamentarischen Initiative kann der ausgearbeitete Entwurf zu einem Erlass oder Beschluss des Grossen Rates eingereicht werden. Sie ist hingegen ausgeschlossen, wenn das Anliegen als Antrag zu einem im Grossen Rat hängigen Ratsgeschäft eingebracht werden kann (Art. 56 Abs. 1 f. GRG).

Diesem Instrument kommt im gewaltenteiligen System grosse Bedeutung zu, erlaubt es doch dem Parlament, in bestimmten Situationen unmittelbar selbst gesetzgeberisch oder staatsleitend tätig zu werden.

e. Planungserklärung

Mit der Planungserklärung gemäss Art. 61 GRG kann der Grosse Rat zu den Planungsberichten des Regierungsrates Stellung nehmen. Er signalisiert dabei, inwiefern die Exekutive bei der Realisierung ihrer Absichten mit seiner Unterstützung rechnen kann. Die Planungserklärung ist nicht als Auftrag an den Regierungsrat, sondern als selbständige Stellungnahme des Parlaments konzipiert. Sie bringt so den Gedanken des Planungsdialoges zwischen Legislative und Exekutive zum Ausdruck (siehe dazu Nuspliger 2004: 8). Das Instrument berücksichtigt dabei die Kom-

⁵⁶ Vgl. hinten 4.1.1.

petenzen der Regierung; trotzdem kommt ihm eine hohe Gestaltungskraft zu.

f. Empfehlung

Abschliessend ist auf das Instrument der Empfehlung nach Art. 24 GRG hinzuweisen, womit die ständigen Kommissionen gemäss den Art. 21-23 GRG im Bereich der Oberaufsicht über ein weiteres Interventionsrecht verfügen.⁵⁷

g. Würdigung

Die dem Grossen Rat zur Verfügung stehenden vielfältigen Interventionsrechte erscheinen aus verfassungsrechtlicher Sicht zur Wahrnehmung der Oberaufsicht als zweckmässig. Sie umfassen *fragende* (Interpellation, Fragestunde), *beauftragende* (Postulat, Richtlinienmotion und -auftrag, Motion und Auftrag mit Weisungscharakter, Auftrag zu einer Erklärung, parlamentarische Initiative) und *erklärende* Instrumente (Planungserklärung). Die differenzierte Ausgestaltung respektiert dabei die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive. Weitergehende Interventionsrechte – wie etwa eine Staatsvertragsmotion oder ein Verordnungsveto – scheinen damit gar nicht notwendig. Zumindest prüfenswert scheint indessen, eine *Mitwirkung* bei Verordnungen *analog der heutigen Bundesregelung* (Art. 22 und Art. 151 ParlG) vorzusehen.⁵⁸ Wünschenswert ist darüber hinaus, das parlamentarische Interventionsinstrumentarium systematisch zu vereinfachen und im soeben erwähnten Sinn in drei Kategorien zu bündeln (vgl. dazu die Folgerungen in Abschnitt 4.1.1.3).⁵⁹

⁵⁷ Vgl. hinten 4.1.1.1.

⁵⁸ Vgl. hinten 4.1.1.2.

⁵⁹ Vgl. auch bzgl. Beurteilung der Fragestunde (Effizienzgesichtspunkte) sowie für Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich einer Vorprüfung von Vorstössen die Erkenntnisse hinten in Abschnitt 4.1.1.

3.2.6 Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die *Kantonsverfassung* hinsichtlich der parlamentarischen Oberaufsicht offen formuliert ist und die nähere Ausgestaltung weitgehend der Gesetzgebung überlässt. Die Verfassung geht dabei von einer wirksamen Beaufsichtigung von Regierung, Verwaltung und Gerichten im Sinn der politischen Kontrolle aus. Indessen verfügen die Exekutive wie auch die Judikative über je eigenständige verfassungsrechtlich verankerte Aufgaben bzw. Garantien, welche der parlamentarischen Oberaufsicht gewisse Grenzen setzen. Die Oberaufsicht des Grossen Rates ist damit *ein* Element im gewaltenteilig ausgewogenen System der Staatsleitung und Verwaltungsführung. Die sich daraus ergebenden dargelegten Anforderungen und Grenzen der Oberaufsicht prägen deren subkonstitutionelle Ausgestaltung.

Die Ausgestaltung der Oberaufsicht in der *Grossratsgesetzgebung* bewegt sich im *verfassungsrechtlichen Rahmen*. Sie beachtet dabei auch die *anderen Funktionen bzw. Kompetenzen im gewaltenteiligen System* – namentlich die Staatsleitungs- und Verwaltungsführungsaufgabe der Regierung – und ist insgesamt gut austariert. Der erkannte Optimierungsbedarf bewegt sich demzufolge innerhalb des verfassungsrechtlichen Handlungsspielraums.

De lege ferenda wären in einem *einleitenden Teil* über die Oberaufsicht indessen zunächst der Zweck, die Adressaten, die Reichweite sowie der Beurteilungszeitpunkt zu regeln. Ebenso wäre es wünschenswert, einleitend die zentralen Kriterien der Oberaufsicht sowie Wirksamkeitsprüfungen zu erwähnen. Auf der anderen Seite wären auch die Grenzen der Oberaufsicht ausgeprägter zu definieren – insbesondere was die ausgelagerten Verwaltungsträger betrifft.

Die *strukturellen Elemente* sind für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion aus rechtlicher Sicht korrekt ausgestaltet. Ein gewisser Klarstellungsbedarf wurde hinsichtlich der *Kompetenzabgrenzung* zwischen Justizkommission, Finanzkommission und Oberaufsichtskommission festgestellt. Indessen ist im Grossratsgesetz ausdrücklich eine Koordinationspflicht zwischen den Kommissionen umschrieben. Ge-

wisse Schwierigkeiten können sich im konkreten Fall allenfalls hinsichtlich der Beurteilung der Notwendigkeit einer parlamentarischen Untersuchungskommission ergeben. Auf die Frage betreffend Schaffung von ständigen Sachbereichskommissionen und deren Nahtstellen zu den Aufsichtskommissionen wird andernorts eingegangen.⁶⁰ Das Gleiche gilt bezüglich eines allfälligen Optimierungsbedarfs bei der Positionierung bzw. Ausstattung des Ratssekretariats.⁶¹

Die Grossratsgesetzgebung enthält und umschreibt im Weiteren die wesentlichen *Elemente der Berichterstattung* für die Wahrnehmung der Oberaufsicht. Nebst dem Geschäftsbericht sind auch andere Berichte (insb. Rechenschaftsberichte, Planungsbericht und Berichte zu einzelnen Sachbereichen) vorgesehen, die ebenfalls der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktionen dienen können. Bezüglich der Behandlung der Berichte wird kompetenzgerecht zwischen Genehmigung und Kenntnisnahme unterschieden, wobei der Planungserklärung im gewaltenteiligen System eine wichtige Rolle zukommt.

Dem Grossen Rat stehen aus verfassungsrechtlicher Sicht taugliche *Informationsrechte* zur Wahrnehmung der Oberaufsicht zur Verfügung.⁶² Deren Reichweite ist dabei zwischen Ratsmitgliedern, besonderen und ständigen Kommissionen bzw. Aufsichts- und Untersuchungskommissionen sachgerecht differenziert. Gewisse Fragezeichen aufwerfen mag einzig die Befugnis der Finanzkommission und der Oberaufsichtskommission, direkt bei den übrigen Trägern öffentlicher Aufgaben Auskünfte einzuholen.

Dem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis entsprechend könnten allenfalls die Kommunikationsgefässe noch erweitert werden – etwa durch einen periodischen *institutionalisierten Dialog* zwischen der Parlamentsleitung und der Regierung. Dies vermöchte namentlich auch dem systemimmanenten Informationsgefälle entgegenzuwirken.

⁶⁰ Vgl. hinten 4.4.3.

⁶¹ Vgl. hinten 3.3 sowie 4.2.1.

⁶² Zum Vorbehalt besonderer Bereiche siehe vorne 3.2.5.1.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht zur Wahrnehmung der Oberaufsicht zweckmässig erscheinen auch die dem Grossen Rat zur Verfügung stehenden *Interventionsrechte*. Die Palette umfasst dabei fragende, beauftragende und erklärende Instrumente. Die differenzierte Ausgestaltung respektiert die Kompetenzverteilung zwischen Grosseem Rat und Regierungsrat. Wünschbar erscheint allenfalls eine im vorgenannten Sinn erfolgende Bündelung und damit verbundene terminologische Vereinfachung. Neue Instrumente wie etwa ein Verordnungsveto oder eine Staatsvertragsmotion erscheinen nicht notwendig.

Das Instrumentarium zur Wahrnehmung der Oberaufsicht erscheint auch *aus einer Gesamtsicht zweckmässig*: Primär und ohne aktives Zutun der Aufsichtsstrukturen werden durch die Verwaltung periodisch Berichte erstellt und den betreffenden Organen zur Verfügung gestellt. Befriedigen die Inhalte dieser Berichte nicht, kann mittels Informationsrechten nachgefragt und dabei der eigene Standpunkt verdeutlicht werden. Falls die erhaltenen Antworten noch immer nicht genügen, besteht die Möglichkeit der Interventionsrechte und als letztes Mittel die Errichtung einer parlamentarischen Untersuchungskommission.⁶³

Die Analyse der subkonstitutionellen Ausgestaltung der Oberaufsicht in der Grossratsgesetzgebung zeigt indessen, dass diese *ziemlich unübersichtlich und teilweise kompliziert* gegliedert bzw. formuliert ist. Dies betrifft namentlich auch die Informationsrechte, deren Kaskadierung deutlicher zum Ausdruck kommen dürfte. Der *gesetzesredaktionellen Aufarbeitung* der Grossratsgesetzgebung wird dementsprechend gerade auch in diesem Bereich besondere Sorgfalt beizumessen sein.

Wesentliche *materielle Leitlinie* für die Gesetzesrevision bleibt insgesamt das Oberaufsichts-Verständnis des Verfassungsgebers, wonach es darum geht, Kritik anzubringen und Anstösse zu künftigen Korrekturen zu geben. Die Aufsicht des Parlaments kann schlicht nicht umfas-

⁶³ Der Bericht zur NEF-Evaluation regt diesbezüglich grundsätzlich an, das vorhandene Steuerungsinstrumentarium noch vermehrt zu nutzen (Econcept 2011b: 6). Dies gelte insbesondere für den Auftrag (vgl. Econcept 2011a: 21 sowie Econcept 2011a: 5).

send sein; sie ist vielmehr der Natur der Sache nach selektiv, punktuell und exemplarisch.⁶⁴

3.3 Positionierung des Ratssekretariats

3.3.1 Einleitung

Die Beantwortung der Frage zur Verfassungsgrundlage, ob Art. 92 Abs. 2 KV der Schaffung eines von der übrigen Verwaltung unabhängigen Ratssekretariats entgegensteht, und wie sich im Vergleich die Parlamentsdienste beim Bund entwickelt haben, erfolgt grob in drei Schritten: Als Erstes wird das heutige Ratssekretariat vorgestellt und werden die momentan im Kanton Bern geltenden rechtlichen Grundlagen analysiert. Danach folgen Ausführungen zur allgemeinen Entwicklung in den Kantonen sowie ein Vergleich mit dem Bund. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse münden in eine (verfassungs-)rechtliche Würdigung.⁶⁵

3.3.2 Ausgangslage

3.3.2.1 Funktion und Bedeutung von Parlamentsdiensten

Aus Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen sind Milizparlamente immer mehr auf *professionelle Unterstützung* angewiesen; dies gilt auch für den Kanton Bern. Diese Unterstützung bieten in erster Linie die sogenannten Parlamentsdienste respektive Ratssekretariate.

Den Parlamentsdiensten kommt primär *Dienstleistungscharakter* zu, auch wenn sie teilweise selbständig die Interessen des Parlaments wahrnehmen und insofern auch eine gestaltende Funktion ausüben (Lienhard 2005: 333). Sie beraten und unterstützen das Parlament, die Kommissionen, die Geschäftsleitung und die Fraktionspräsidien in mannigfacher Hinsicht und nehmen Koordinationsfunktionen wahr. Um diese

⁶⁴ Vortrag der Verfassungskommission vom 31.1.1992, S. 107.

⁶⁵ Für die Beantwortung politikwissenschaftlich orientierter Fragen zur Stellung der Parlamentsdienste sowie zur Festlegung der Aufgabenteilung zwischen Parlamentsdiensten und Verwaltung vgl. hinten Abschnitt 4.2.1.

verschiedenen Aufgaben wahrzunehmen, können die Ratssekretariate mit besonderen Rechten – etwa Informationsrechten – ausgestattet werden.

Organisatorisch können Parlamentsdienste auf zwei grundlegend verschiedene Weisen ausgestaltet sein (Lienhard 2005: 333 f.): Beim monistischen Modell erfolgt die Unterstützung des Parlaments durch die gemeinsame Stabsstelle von Parlament und Regierung respektive durch einen besonderen Dienst innerhalb der Stabsstelle. Dafür kann etwa der Kanton Appenzell Innerrhoden als Beispiel dienen.⁶⁶ Beim dualistischen Modell werden die Stabsdienste von Parlament und Regierung durch getrennte Organe wahrgenommen. Für dieses Modell kann der Bund als Beispiel dienen.⁶⁷ Aus einer wirkungsorientierten Optik sind beide Modelle grundsätzlich gleichwertig, sofern sowohl den Anforderungen des Parlaments wie auch jenen der Regierung hinreichend Rechnung getragen wird. Beide Modelle sind mit einem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis durchaus vereinbar.

3.3.2.2 Ausgestaltung der Parlamentsdienste im Kanton Bern

Der Kanton Bern hat sich im Grundsatz für ein monistisches System entschieden: „Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates“ (Art. 92 Abs. 2 KV). Ende der 1980er Jahre – also noch unter der Geltung der alten Staatsverfassung – wurde allerdings das bernische Ratssekretariat als eigenständiges Amt errichtet und administrativ der Staatskanzlei angegliedert.⁶⁸ Der Ratssekretär bzw. die Ratssekretärin werden – wie der/die Staatschreiber/in – durch den Grossen Rat gewählt. Als Amt innerhalb der Staatskanzlei

⁶⁶ Für weitere Beispiele siehe hinten 4.2.1.2.

⁶⁷ Für weitere Beispiele siehe Staatskanzlei (2010: 29), Riesen 2000: 31 f., nachstehenden Kantonsvergleich in 3.3.4 sowie Abschnitt 4.2.1.2. Anzumerken ist, dass zwischen den beiden idealtypischen Ausgestaltungen vielfältige graduelle Abstufungen möglich sind.

⁶⁸ Der einzige Artikel in der Staatsverfassung von 1893 (aStV), welcher sich zur Staatskanzlei äusserte, war Art. 44 Abs. 2: „Die Umschreibung und Organisation der Direktionen des Regierungsrates, sowie die Organisation der Staatskanzlei, findet durch Dekret des Grossen Rates statt“. Vgl. dazu auch Kommentar zu Art. 92 KV in Kälin und Bolz (1995: 492). Der Terminus der „Stabs- und Verbindungsstelle“ existierte mit andern Worten auf Verfassungsstufe noch nicht.

nimmt das Ratssekretariat durch die *fachliche* Unterstellung unter das Parlament eine besondere Stellung innerhalb der Kantonsverwaltung ein: Die nur administrative Angliederung an die Staatskanzlei ermöglicht es, den Rat regierungs- und verwaltungsunabhängig zu unterstützen.⁶⁹

Das Ratssekretariat nimmt gemäss Art. 16c Abs. 2 sowie Art. 45 GRG und Art. 56 GO folgende Aufgaben wahr:

- Führung und Unterstützung der Sekretariate der ständigen Kommissionen
- Beratung aller Ratsorgane und -mitglieder in Sach-, Vorgehens- und Rechtsfragen
- Information und Dokumentation des Grossen Rates
- Vorbereitung von parlamentseigenen Projekten, Vorlagen und Geschäften (soweit die Aufgabe nicht der Staatskanzlei übertragen wird)
- Unterstützung der Präsidentenkonferenz

Im Verlauf der Jahre sind weitere Aufgaben hinzugekommen, die so nicht in der Grossratsgesetzgebung umschrieben sind, wie etwa die Führung und Unterstützung des Sekretariats der Delegationen für Aussenbeziehungen, die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen der Organe des Grossen Rates und der Justizbehörden, die Unterstützung des Grossratsbüros bei der Vorprüfung von Fragen der Fragestunde und von parlamentarischen Vorstössen, die Unterstützung des Büros des Grossen Rates bei der Erarbeitung von Abstimmungsunterlagen, die Mitarbeit des Ratssekretariats bei der Interessengemeinschaft Kantonsparlamente oder auch die administrative Unterstützung der sogenannten Parlamentarischen Gruppen bei der Durchführung ihrer Mittagsveranstaltungen während der Sessionen.⁷⁰

⁶⁹ Vgl. Vortrag des Büros des Grossen Rates und der UK NEF in Tagblatt 2003, Beilage 29, S. 16.

⁷⁰ Siehe Tätigkeitsbericht des Ratssekretariats für das Jahr 2009 (<http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs.assetref/content/dam/documents/STA/RS/de/RS-Taetigkeitsbericht-2009.pdf>, aufgerufen am 09.08.2011) sowie Website Ratssekretariat

Dabei ist indessen zu beachten, dass das Ratssekretariat *nicht* als einzige Stelle Stabsfunktionen *für den Grossen Rat* wahrnimmt. Mehrere Ämter der *Staatskanzlei* teilen sich heute diese Funktion: An Dienstleistungen für den Grossen Rat werden gemäss Art. 16c Abs. 2, Art. 43 und Art. 50 GRG sowie Art. 55 GO die folgenden Aufgaben erbracht: Kanzleigeschäfte, Finanz- und Rechnungswesen, Weibeldienste, Übersetzungsdienst, Simultanübersetzung, Protokollierungsdienst und Herausgabe des Tagblattes, Bereitstellung der Unterlagen in elektronischer Form, die Informatik, die Unterstützung der Präsidentenkonferenz und des Präsidiums des Grossen Rates, Koordination der Aufgaben mit dem Regierungsrat, administrative Vorbereitung und Durchführung der Sessionen. Zur Höhe des Anteils der Staatskanzlei an den für den Grossen Rat erbrachten Dienstleistungen variieren die Angaben indes zwischen rund 50 Prozent (vgl. Aufstellung auf Grundlage von Lüthi 2007 in Abschnitt 4.2.1.2) und rund zwei Dritteln (Staatskanzlei 2010: 25 ff.), wobei diese Zahlen nur als ungefähre Richtwerte dienen können, da sie insbesondere keine Unterscheidung zwischen *fachlichen* – die schwergewichtig beim Ratssekretariat liegen – und rein *administrativen Aufgaben* beinhalten.⁷¹

Zu beachten ist ferner, dass die Aufgaben der Staatskanzlei über die Dienstleistungen für den Grossen Rat hinaus gemäss Art. 34 OrG und Art. 1 OrV STA insbesondere folgende Stabs- und Koordinationsaufgaben mit besonderem Bezug zum Grossen Rat umfassen: politische Gesamtplanung, Durchführung von Wahlen und Abstimmungen, Information der Öffentlichkeit, Gewährleistung der Zweisprachigkeit, Betreuung des Berner Jura, Gleichstellung von Mann und Frau, Archivierung, Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit den Aussenbeziehungen des Kantons und der europäischen Integration. Die Staatskanzlei wird durch den Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin geführt (Art. 19 OrG, Art. 7 OrV STA).⁷²

(<http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/ueber-uns.html>), aufgerufen am 09.08.2011).

⁷¹ Vgl. auch Tagblatt 2003, Beilage 29: S. 17.

⁷² Zur Stellung des Staatsschreibers siehe Nuspliger 2000: 78 ff.

Damit wird deutlich, dass das Ratssekretariat Teil der Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates ist und für den Grossen Rat fachlich unabhängig wesentliche Dienstleistungen erfüllt – die Staatskanzlei indessen darüber hinaus zahlreiche weitere Stabs- und Verbindungsaufgaben für den Grossen Rat wahrnimmt. Das Ratssekretariat erscheint mithin als fachlich verselbständigte („ausgegliederte“) Teilstabsstelle für ausgewählte Dienstleistungen zu Gunsten des Grossen Rates mit entsprechender Unabhängigkeit von Regierung und Verwaltung.

3.3.3 Verfassungsrechtliche Einschätzung

Auf Verfassungsstufe legt Art. 92 Abs. 2 KV Folgendes fest: „Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates.“ Nicht erwähnt ist das Ratssekretariat.⁷³ Dieses wird erst auf Gesetzesstufe geschaffen:⁷⁴ Dabei legt das Grossratsgesetz in Art. 44 *ausdrücklich* fest, dass das Ratssekretariat ein Amt bilde, welches administrativ der Staatskanzlei unterstellt, jedoch für die Ausübung seiner Funktionen unabhängig von Regierungsrat und Verwaltung ist; es ist nur dem Grossen Rat und seinen Organen gegenüber verantwortlich und arbeitet nach deren Weisungen. In der Geschäftsordnung findet das Ratssekretariat ebenfalls Erwähnung: So regelt Art. 56 GO die Aufgaben zu Gunsten der Kommissionen und der Ratsmitglieder näher, wobei diese Norm in der Sache nicht wesentlich mehr ins Detail geht als die einschlägigen GRG-Bestimmungen.

Da sich Art. 92 Abs. 2 KV nicht explizit zum Ratssekretariat äussert, ist es zur Beantwortung der Frage nach der Schaffung eines fachlich unabhängigen Ratssekretariats notwendig, die Bestimmung auszulegen. Dabei ist vom Wortlaut auszugehen und die Norm alsdann nach systematischen, historischen und teleologischen bzw. geltungszeitlichen Ge-

⁷³ Dies ist auch nicht nötig, da es im Kanton Bern keinen Verfassungsvorbehalt gibt, vgl. Art. 69 Abs. 4 Bst. e KV. Jedoch können e contrario natürlich keine neuen Aufgaben an die Hand genommen und Strukturen errichtet werden, die der geltenden Verfassung widersprechen.

⁷⁴ Vgl. vorne 3.3.2.

sichtspunkten zu werten (zu den verschiedenen Auslegungsmethoden siehe etwa Tschannen et al. (2009: 196)).

Aus dem klaren *Wortlaut* ist zu schliessen, dass die Staatskanzlei sowohl Stabsstelle des Regierungsrates wie auch des Grossen Rates ist. Die Staatskanzlei ist darüber hinaus gemäss Verfassungswortlaut auch Verbindungsstelle zwischen Regierungsrat und Grosse Rat. Die entsprechenden Kompetenzen sind damit bei *einer* unterstützenden Behörde konzentriert. Die Staatskanzlei wird durch den/die von Verfassung wegen durch den Grossen Rat gewählte/n (Art. 77 Abs. 1 Bst. c KV) Staatsschreiber/in geleitet.

Ein – wie auch immer ausgestaltetes – Ratssekretariat wird in der Verfassung nicht erwähnt. Vielmehr ist dieses durch die Grossratsgesetzgebung geschaffen worden. Die Verfassungsmässigkeit des in der heutigen Form fachlich verselbständigten Ratssekretariats ist allerdings insofern gegeben, als dass Art. 92 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung in Kenntnis des bereits bestehenden Ratssekretariats geschaffen wurde.

Aus *systematischer Sicht* ist hervorzuheben, dass sich die Bestimmung über die Staatskanzlei weder im Abschnitt über den Grossen Rat noch im Abschnitt über den Regierungsrat findet, sondern im Abschnitt über die kantonale Verwaltung. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Staatskanzlei weder allein dem Grossen Rat noch allein dem Regierungsrat zugeordnet wird. Der (systematische) Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund schliesslich erfolgt an entsprechender Stelle und fliesst in die Würdigung mit ein.⁷⁵

Von Gewicht ist vorliegend – handelt es sich bei der Kantonsverfassung doch um einen relativ jungen Erlass – insbesondere die *historische Auslegung*: Dazu sind zunächst die Materialien zu Art. 92 KV herbeizuziehen. Diesbezüglich ist festzustellen, dass die Frage der Ausgestaltung des Ratssekretariats in den Beratungen des Grossen Rates zur Verfassungsrevision kein Thema war. Auch die Vernehmlassungsberichte aus den Jahren 1989 und 1991 gehen nicht darauf ein. Die Verfassungs-

⁷⁵ Siehe 3.3.4 sowie 3.3.5.

kommission diskutierte zwar die Rolle der Staatskanzlei als allgemeine Stabstelle respektive den genauen Wortlaut der Bestimmung,⁷⁶ auf das Ratssekretariat an sich ging sie aber ebenso wenig ein. Dies wird einerseits damit zusammenhängen, dass sich die Verfassung bei der Definierung der Organisationsstruktur⁷⁷ generell stark zurückhält, und andererseits damit, dass das Ratssekretariat schon vor der Verfassungsrevision – nämlich 1988 mit dem Erlass des heutigen Grossratsgesetzes und somit unter der Geltung des damaligen Art. 44 Abs. 2 aStV, welcher sich nicht materiell zur Staatskanzlei äusserte – geschaffen und auch damals bereits nur administrativ der Staatskanzlei (resp. aus organisationsrechtlichen Gründen zu diesem Zeitpunkt noch der Präsidialabteilung) angegliedert wurde.⁷⁸ Bedarf nach einer Abkehr vom grundsätzlich monistischen System wurde jedenfalls nicht erkannt.

In diesem (*historischen*) *Zusammenhang* sind überdies folgende zwei Umstände aufschlussreich: *Erstens* hat sich der Gesetzgeber bereits bei der Einführung des Ratssekretariats anlässlich der GRG-Totalrevision von 1988 grundlegende Überlegungen zum Umfang der Unabhängigkeit gemacht. So diskutierte insbesondere die Kommission Parlamentsreform als Folge der Hafner-Affäre in den Jahren 1986 bis 1988 intensiv verschiedene Varianten zur Ausgestaltung der zukünftigen Parlamentsdienste.⁷⁹ Letztlich entschied sie sich bezüglich der drei zur Debatte stehenden Varianten⁸⁰ für die *Mittelversion*, nämlich für diejenige des fachlich von der Verwaltung unabhängigen Ratssekretariates mit administrativer Angliederung an die Staatskanzlei (Variante 2). Aus rechtlicher

⁷⁶ Vgl. das Protokoll der 22. Sitzung der Verfassungskommission vom 3. Dezember 1990, S. 903 f.

⁷⁷ Vgl. bereits Kommentar zu Art. 92 KV in Kälin und Bolz (1995: 492) m.w.H. auf den Vortrag der Verfassungskommission zuhanden des Grossen Rates vom 31.1.1992, S. 116. Eine zusätzliche Erwähnung des Ratssekretariats in der Kantonsverfassung erübrigte sich auch deswegen, weil dieses ja einen – wenn auch fachlich unabhängigen – *Teil* der Staatskanzlei darstellt. Anders wäre es zu beurteilen, wenn anlässlich der Verfassungsrevision die vollständige Unabhängigkeit nach dem Vorbild der geltenden eidgenössischen Regelung in der Tat bereits Gegenstand der Diskussion gewesen wäre.

⁷⁸ Vgl. Tagblatt 1988 Beilage 25 S. 3. Darüber hinaus sei erwähnt, dass die Änderung vom 09.02.2004 nur den Austausch der Begriffe „Staatsverwaltung“ durch „Kantonsverwaltung“ zur Folge hatte; siehe Tagblatt 2003, Beilage 29 S. 51.

⁷⁹ Vgl. Zwischenstand der Ergebnisse der Kommission Parlamentsreform auf Ende 1986, einsehbar im Staatsarchiv des Kantons Bern, Signatur A 3.1.538.

⁸⁰ Variante 1: Nur separate Kommissionssekretariate; Variante 2: Ratssekretariat mit administrativer Angliederung; Variante 3: vollständig unabhängige Parlamentsdienste.

Sicht ist zu erwähnen, dass nach Meinung der damaligen Kommissionsmitglieder bei potentieller Einführung der Variante 3 über *eine Änderung der damaligen Staatsverfassung* hätte debattiert werden müssen,⁸¹ wohingegen bei der darauffolgenden schriftlichen Detailanalyse der Variante 2 beim Punkt „rechtliche Verankerung“ nicht einmal mehr andiskutiert worden war, ob dafür eine Verfassungsänderung nötig wäre.⁸² Im Zuge der Lesungen im Grossen Rat wurde an dieser Grundsatzentscheidung für die „Mittellösung“ in der Folge nicht mehr gerüttelt, zu stark wogen die Vorteile.⁸³ So war auf der einen Seite praktisch unbestritten, dass das Ratssekretariat zwar ein selbständiges Amt sein solle, welches den Grossen Rat unterstützt – gerade falls die Staatskanzlei hierbei in Zukunft Defizite zeigen würde –, auf der andern Seite jedoch war es explizite Absicht, die *Scharnierfunktion* des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin durchaus beizubehalten. Diese/r sollte mit anderen Worten sowohl die/der erste Ansprechpartner/in des Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin wie auch des Grossratspräsidenten oder der Grossratspräsidentin sein und bleiben.⁸⁴

Die Arbeitsgruppe Ratssekretariat der genannten Kommission schlug bereits früh vor, den Ratssekretär hierarchisch dem Staatsschreiber unterzuordnen. Ein Ziel war in diesem Zusammenhang, Doppelspurigkeiten nur schon aus Kostengründen zu vermeiden. Es war der ausdrückliche Wille der Kommission, dass das Ratssekretariat weiterhin auf die Infrastruktur der Staatskanzlei zurückgreifen könne und auch fernerhin auf die generelle Unterstützung der Dienststellen der Staatskanzlei zählen dürfe. Darüber hinaus sollte rein Administratives aus dem grossrätlichen Tätigkeitsbereich ohnehin in der Verantwortung der Staatskanzlei blei-

⁸¹ Siehe dazu Kommission Parlamentsreform, Protokoll Nr. 2 vom 25.09.1986, einsehbar im Staatsarchiv des Kantons Bern, Signatur A. 3.1.540.

⁸² Vgl. Kommission Parlamentsreform, Arbeitsgruppe Ratssekretariat, einsehbar im Staatsarchiv, Signatur A. 3.1.544.

⁸³ Siehe auch Kommission Parlamentsreform, Protokoll Nr. 2 vom 25.09.1986: dabei wurde auch die damalige Bundesregelung (administrative Angliederung) diskutiert und als positiv und funktionstüchtig bewertet.

⁸⁴ Dazu und zum Folgenden Kommission Parlamentsreform, Arbeitsgruppe Ratssekretariat, Sitzungen vom 17.8./09.09.1986, einsehbar im Staatsarchiv des Kantons Bern, Signatur A 3.1.538.

ben.⁸⁵ Im Ergebnis erfolgte dann eine administrative Unterstellung des Ratssekretariats unter die Staatskanzlei.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass in den späteren 1990-er Jahren ein weiteres Mal intensiv darüber debattiert wurde, ob das Ratssekretariat aus der Staatskanzlei auszugliedern sei, wobei sich der Grosse Rat schliesslich wiederum nicht dafür entschieden hat (vgl. Kommission Parlamentseffizienz 1997: 12 f.). Interessant für die hier zugrunde liegende Frage ist auch das diesbezügliche Ergebnis des Berichts des Expertenteams über Massnahmen zur Effizienzsteigerung des Grossen Rates des Kantons Bern, welcher zum Schluss kam, dass bei einer Ausgliederung des Ratssekretariats nicht nur Anpassungen beim Grossratsgesetz und bei der Geschäftsordnung nötig wären, sondern auch bei der Verfassung (Gallati et al. 1997: 40 f.).⁸⁶

Eine *teleologische* bzw. die damit verbundene *geltungszeitliche* Auslegung fragt nach dem (aktuellen) Sinn und Zweck der Norm und berücksichtigt auch ökonomische Gesichtspunkte. Dabei wird klar, dass auch bei staatlichem Handeln Synergien genutzt und Ressourcen effizient eingesetzt werden müssen. Eine gemeinsame Stabs- und Verbindungsstelle von Exekutive und Legislative trägt dem Rechnung.⁸⁷ Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit ist bis zum einem gewissen Grad vergleichsweise auch die Vergangenheit der Finanzaufsicht im Kanton Bern interessant: Mit Erlass des Grossratsgesetzes im Jahr 1988 entschied sich der Kanton, ein dualistisches Finanzkontrollsystem einzuführen.⁸⁸ So existierten fortan nebeneinander sowohl die sogenannte *Finanzkontrolle*, welche den Regierungsrat bei der Ausübung der Finanzaufsichtstätigkeit unterstützte, als auch das sogenannte *Grossratsrevisorat*, welches die entsprechende Tätigkeit für den Grossen Rat ausübte (und

⁸⁵ Vgl. Protokolle der Kommission Parlamentsreform, Arbeitsgruppe Ratssekretariat, einsehbar im Staatsarchiv des Kantons Bern, Signatur A 3.1.544.

⁸⁶ Zu beachten bleibt jedoch, dass damals eine *Zusammenführung mit der Finanzkontrolle* ins Auge gefasst wurde.

⁸⁷ Vgl. hierzu insbesondere auch hinten 4.2.1.

⁸⁸ Sich orientierend an der bei grossen Unternehmen der Privatwirtschaft vorkommenden Trennung zwischen internem Revisorat (im Kanton Bern die Finanzkontrolle) und externer Kontrollstelle (im Kanton Bern das Grossratsrevisorat). Vgl. auch Tagblatt 1999, Beilage 27, S. 12.

dabei organisatorisch einen Teil des Ratssekretariats darstellte). Nach wenigen Jahren wurde jedoch erkannt, dass dieses Nebeneinander gerade aus Kosten- und Effizienzgründen ungünstig war.⁸⁹ Durch intensiven Dialog gelang es der damaligen Finanzkommission des Grossen Rates sodann den Regierungsrat zu überzeugen, auf das Jahr 2001 zu einem monistischen System zu wechseln und das Grossratsrevisorat aufzuheben.⁹⁰ Seither arbeitet die Finanzkontrolle, wie sie weiterhin genannt wird, unabhängig und selbständig (sie ist weder einer Direktion noch der Staatskanzlei unterstellt) sowohl für die Exekutive als auch für die Legislative.⁹¹ Dabei ist zu beachten, dass die Kantonsverfassung betreffend die Frage der Ausgestaltung der Finanzkontrolle deutlich offener formuliert ist als im Bereich der Stabsstelle(n) nach Art. 92 Abs. 2 KV.

Daraus folgt, dass ein monistisches System aus Effizienzüberlegungen heraus durchaus zweckmässiger sein kann, auch wenn damit gewisse Überschneidungen zwischen den Gewalten einhergehen können – was allerdings wiederum durchaus im Sinne des kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses ist.

Zu beachten ist allerdings auch, dass die Anforderungen an Parlamentsdienste in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind – und zwar insbesondere aufgrund der Zunahme der Quantität und Komplexität der Geschäfte. Im Kanton Bern ist dabei unlängst das (Miliz-)Parlament von 200 auf 160 Mitglieder verkleinert worden. Dass damit der Unterstützungsbedarf durch professionelle Parlamentsdienste tendenziell zunimmt, liegt auf der Hand. Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die den Parlamentsdiensten zur Verfügung stehenden Ressourcen, deren Kompetenzen und Positionierung. De constitutio ferenda kann einiges für eine

⁸⁹ Vgl. die vollständige Darstellung der Nachteile in Tagblatt 1999, Beilage 27, S. 15 f.

⁹⁰ Verfassungskonform sind beide Systeme (vgl. Art. 106 KV sowie Tagblatt 1999, Beilage 27, S. 9 f.); dasselbe galt unter der alten Staatsverfassung von 1893, äusserte sich diese doch nicht zur Ausgestaltung der Finanzkontrolle; siehe dazu Kommentar zu Art. 106 KV in Kälin und Bolz (1995: 528 und 163 f.).

⁹¹ Siehe im Staatskalender 2010/2011 insb. S. 5.

(http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/staatskanzlei/downloads_publicationen/staatskalender.assetref/content/dam/documents/STA/Staatskalender/de/staatskalender.pdf, aufgerufen am 11.07.11).

gänzliche Verselbständigung sprechen (siehe dazu im weiteren Abschnitt 4.2.1). Im Rahmen des *geltenden* Verfassungsrechts wird indes- sen nebst der ressourcenmässigen Stärkung des Ratssekretariats vor allem auf eine klare und zweckmässige Kompetenzabgrenzung sowie definierte Abläufe zu achten sein.

3.3.4 Vergleich mit anderen Kantonen

Die Entwicklungen der Kantone gehen in *verschiedene Richtungen*. So haben etwa der Kanton Aargau (§ 20 Geschäftsverkehrsgesetz vom 19.06.1990) oder der Kanton Basel-Stadt (§ 19 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29.06.2006) verwaltungsunabhängige Parlamentsdienste eingeführt, während andere Kantone wie etwa der Kanton Nidwalden (Art. 27 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates vom 04.02.1998) sich zwar für eine Stärkung des administrativ der Kantonsverwaltung unterstellten Ratssekretariats entschieden, eine Trennung jedoch unterliessen. Auch der Kanton Schaffhausen hat sich vor gut zehn Jahren zu einer Abspaltung Gedanken gemacht, sich schliesslich dagegen entschieden und die Staatskanzlei sogar insofern gestärkt, als dass der Staatsschreiber seit- her neu auch an den Verhandlungen des Kantonsrates teilnimmt (vgl. auch Nuspliger 2000: 68).

Im Folgenden werden diejenigen Kantone betrachtet, die sich in den letzten Jahren für *unabhängige Parlamentsdienste* entschieden haben. Dabei soll – im Hinblick auf die konkrete Fragestellung – vor allem untersucht werden, ob und gegebenenfalls wie diese bereits in der *Verfassung* angelegt sind:

- Kanton Zürich: Hier geht die Verfassung weder auf die Parlamentsdienste (Kantonsrat) noch auf die Staatskanzlei (Regierungsrat) ein.
- Kanton Basel-Stadt: Die Verfassung äussert sich weder zu den Parlamentsdiensten noch zur Staatskanzlei.
- Kanton Jura: Die Verfassung äussert sich weder zur Chancellerie d'Etat noch zum Secrétariat du Parlement.

- Kanton Aargau: Hier regelt Art. 92 Abs. 3 KV, dass der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin die Staatskanzlei leitet, welche dem Regierungsrat als allgemeine Stabsstelle dient. Auf die Parlamentsdienste geht die Kantonsverfassung nicht ein. Deutlich tritt aber zu Tage, dass die Staatskanzlei eben gerade nicht die gemeinsame Stabs- und Verbindungsstelle ist.
- Kanton Genf: Hier regelt Art. 118 Abs. 2 der Staatsverfassung unter dem Kapitel „Organisations et attributions du Conseil d’Etat“, dass der Staatskanzlei ein Kanzler vorsteht, der durch den Staatsrat ausserhalb seiner Mitte gewählt wird und an den Sitzungen mit beratender Stimme teilnimmt. Auf das Secrétariat du Grand Conseil (dessen Vorsteher der/die sogenannte „Sautier“ ist) geht die Verfassung nicht ein.
- Kanton Wallis: Hier regelt Art. 45 Abs. 2 KV ausdrücklich, dass der Grosse Rat über einen unabhängigen Parlamentsdienst verfügt.
- Kanton Waadt: Art. 98 KV lautet in der offiziellen Übersetzung: „Der Grosse Rat verfügt über eigene Dienste.“
- Kanton Freiburg: Art. 97 KV statuiert: „Der Grosse Rat verfügt über ein eigenes Sekretariat, das von der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär geleitet wird. Er kann die Dienste der Verwaltung in Anspruch nehmen“ (vgl. dazu auch Morier-Genoud 2011: 12 f.).

Für die Beantwortung der Frage zeigt sich somit Folgendes: Keiner dieser Kantone mit eigenen Parlamentsdiensten kennt eine ähnliche Formulierung wie Art. 92 Abs. 2 KV, welcher die Staatskanzlei als (gemeinsame) Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates bestimmt.

Interessant präsentiert sich auch die Lage im Kanton Obwalden: Dort ist zwar das Ratssekretariat des Kantonsrates ebenso der Staatskanzlei administrativ zugeordnet,⁹² jedoch ist es gemäss Art. 50 ff. des Kantons-

⁹² Vgl. http://www.ow.ch/de/verwaltung/departemente/?departement_id=16, (aufgerufen am 11.07.11); resp. Art. 1 AB über die Aufgaben und Gliederung der Departemente vom 4. Juni 2002.

ratsgesetzes vom 21. April 2005 für die Ausübung seiner Funktionen von Regierung und Verwaltung unabhängig und konzentriert sich insbesondere auf die Unterstützung der Sitzungen des Kantonsrates und der Kommissionen,⁹³ während der Landschreiber oder die Landschreiberin ausdrücklich (nur) den *Geschäftsverkehr zwischen den Behörden koordiniert*. Mit diesem Modell wird somit eine fachliche Unabhängigkeit gesetzlich garantiert, die weiter geht, als dies momentan im Kanton Bern der Fall ist. Zu beachten bleibt indessen, dass im Kanton Obwalden eine Verfassungsbestimmung fehlt, welche die Funktion von Staatskanzlei, Landschreiber bzw. Landschreiberin oder gar des Ratssekretariats in den Grundzügen regelt. Vielmehr wird die Kantonsverwaltung erst im Staatsverwaltungsgesetz vom 8. Juni 1997 normiert. Somit kann auch dieser Kanton nicht direkt mit Bern verglichen werden, wobei eine so ausgestaltete, verstärkte Unabhängigkeit der Parlamentsdienste durchaus als potentielle Option erscheint.

Zum Vergleich gut geeignet scheint schliesslich die erst ca. sechs Jahre zurückliegende Revision im Kanton Graubünden: Ähnlich wie im Kanton Bern definiert auch die bündnerische Verfassung die Standeskanzlei als allgemeine Stabs-, Koordinations- und Verbindungsstelle von Grosse Rat, Regierung und Verwaltung.⁹⁴ Des Weiteren ist das Ratssekretariat ebenso Abteilung der Standeskanzlei und fachlich nur den Organen des Grossen Rates unterstellt.⁹⁵ Jedoch ist es im Gegensatz zur bernischen Regelung durch die Revision mit deutlich mehr Kompetenzen ausgestattet worden: So ist es ausdrücklich für die Vorbereitung der Sessionen zuständig⁹⁶, es führt im Grosse Rat das Protokoll⁹⁷ und es informiert die Öffentlichkeit⁹⁸ im Auftrag des Parlamentes.⁹⁹

⁹³ Vgl. den Aufgabenkatalog in Art. 50 Abs. 2 Kantonsratsgesetz-OW.

⁹⁴ Vgl. Art. 49 Abs. 2 KV-GR vom 14. September 2003.

⁹⁵ Vgl. Art. 32 Abs. 2 Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO-GR) vom 8. Dezember 2005.

⁹⁶ Gemäss Art. 43 GRG-BE ist zur administrativen Vorbereitung der Sessionen der *Staatschreiber* zuständig.

⁹⁷ Gemäss Art. 50 Bst. f. GRG-BE ist dafür die *Staatskanzlei* zuständig.

⁹⁸ Gemäss Art. 50 Bst. f. GRG-BE ist die *Staatskanzlei* für die Herausgabe des Tagblattes des Grossen Rates besorgt.

⁹⁹ Vgl. Art. 32 GGO vom 8. Dezember 2005.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der Trend klar in Richtung *Stärkung der Parlamentsdienste* geht, erfolge diese nun mit oder ohne vollständige Herauslösung aus der Staatskanzlei (vgl. Staatskanzlei 2010: 29 f.). Gänzlich verselbständigte Parlamentsdienste verfügen indessen über eine Verfassungsgrundlage, die zumindest nicht ausdrücklich von einem monistischen System ausgeht.

3.3.5 Vergleich mit der Eidgenossenschaft

Der Bund hat die vollständige Trennung seiner Parlamentsdienste von Bundesrat und Verwaltung (erst) vor ca. zehn Jahren vollzogen. Dies, nachdem in den letzten 50 Jahren immer wieder Debatten darüber geführt wurden, wie der Stabsdienst der Bundesversammlung gestärkt werden könnte: Eindrücklich zeigt dies die Zusammenfassung der Entwicklung in BBl 1988 III 80 ff.: So stellte der Bundesrat bereits im Jahre 1960 fest, dass sich der Aufgabenbereich des Sekretariats der Bundesversammlung durch die Praxis *faktisch* herausgebildet habe und dass die vermehrten Aufgaben von der Bundeskanzlei nicht mehr nur nebenbei besorgt werden könnten, sondern ein ständiges Sekretariat mit der Vorbereitung und sekretariatsmässigen Betreuung der Sessionen genug Arbeit habe. 1967 wurde sodann zuerst ein besonderes Sekretariat für die Geschäftsprüfungskommission beschlossen sowie kurz darauf der sogenannte Dokumentationsdienst der Bundesversammlung eingeführt.

Ziel einer parlamentarischen Initiative aus dem Jahre 1970 war es alsdann, die Parlamentsdienste weiter auszubauen und vor allem durch eine Revision von Art. 105 aBV und eines neuen Art. 94^{bis} aBV¹⁰⁰ zu verselbständigen. In der Folge wurde jedoch eine vollständige Unabhängigkeit noch nicht vollzogen (und Art. 105 aBV entsprechend nicht wie vorgeschlagen geändert)¹⁰¹, da die Räte der Meinung waren, die Subordination der parlamentarischen Hilfsdienste durch die administrative Angliederung sei in Bezug auf die Exekutive bereits nur noch formalrechtlicher

¹⁰⁰ Vorgesehener Wortlaut: „Die Bundesversammlung verfügt über eigene Sekretariate und Hilfsdienste“.

¹⁰¹ Siehe BBl 1988 III 81 sowie für den Text der Vorlage BBl 1970 II 1095 f.

Natur, funktionell bestehe eine vollständige Unabhängigkeit. Für die vorliegende Frage überdies interessant ist die damals geführte rechtliche Diskussion, ob unter der (Weiter-)Geltung von Art. 105 aBV eine geplante Trennung *verfassungsrechtlich* überhaupt möglich sei.¹⁰² Herauszuheben ist dabei, dass der Bericht des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, der aus dem Jahre 1960 datiert und sich mit der Verselbständigung *unter Beibehaltung der administrativen Angliederung* beschäftigte, sich negativ zur Herauslösung äussert.¹⁰³ Demgegenüber kam ein Gutachten von Kurt Eichenberger – welches sich 1970 mit der vollständigen Verselbständigung auseinandersetzte – zum Resultat, dass, auch wenn in Art. 105 aBV der Bundeskanzlei eine Kompetenz weggenommen werde, die Errichtung des geplanten Art. 94^{bis} aBV aus verfassungsrechtlicher Sicht entbehrlich sei (vgl. Eichenberger 1970: 3). Eichenberger (1970: 7) begründete dies insbesondere damit, dass es die über 120-jährige Entwicklung der Praxis zu berücksichtigen gelte. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine teleologische resp. eine geltungszeitliche Auslegung tendenziell *für* die Möglichkeit einer vollständigen Verselbständigung sprach, die historische jedoch letztlich *dagegen*.

Noch mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes im Jahre 1984 wurde an dieser administrativen Zuordnung zur Bundeskanzlei nichts geändert. Das Bundesgericht hat damals – in einem beamtenrechtlichen Entscheid vom 7. Dezember 1984 – sogar ausdrücklich festgehalten, das Sekretariat der Bundesversammlung sei rechtlich eine Abteilung der Bundeskanzlei. Der relevante Wortlaut von Art. 105 aBV lautete folgerichtig auch:

¹ *Eine Bundeskanzlei, welcher der Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.*

² und ³ [...]

¹⁰² Nachzulesen in BBI 1970 II 1065 ff. insb. 1066, 1068 f. sowie 1088.

¹⁰³ Vgl. BBI 1970 II 1068 f.: „Dem Artikel 105 BV darf heute nicht ein Sinn beigelegt werden, wie er auf Grund veränderter Verhältnisse nach der jetzigen Anschauung als zweck- und zeitgemäss erscheint. Damit würde man sich über den offenkundigen Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers hinwegsetzen [...]“

⁴ *Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten.*¹⁰⁴

Zumindest erkannten und diskutierten die Räte aber in den 1980er und 1990er Jahren verstärkt, dass in *vielen anderen Ländern* die Parlamentsdienste direkt der Legislative unterstellt sind. Erst mit der *Totalrevision der Verfassung* vom 18. April 1999 erfolgte indessen schliesslich die vollständige Trennung: Im Kapitel über die Bundesversammlung legt Art. 155 BV fest, dass die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt. Art. 179 BV definiert demgegenüber unter dem Kapitel Bundesrat und Bundesverwaltung, dass die Bundeskanzlei die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates sei.

Gestützt darauf formuliert Art. 64 Abs. 1 ParlG denn auch: „Die Parlamentsdienste unterstützen die Bundesversammlung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.“ Bei der Schaffung dieser Norm zogen die eidgenössischen Räte und Kommissionen in Erwägung:

„Die Existenz eigener Dienste der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen stellt heute eine Voraussetzung dar für eine effektive Verwaltungskontrolle und für die Wahrung der verfassungsmässigen Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren.[...] Die Unterscheidung zwischen fachlicher und administrativer Unterstellung ist allerdings in der Praxis kaum durchführbar: administrative Weisungen und Entscheide können fachliche Auswirkungen haben und umgekehrt. Es muss zwar anerkannt werden, dass sich die Exekutive in der Wahrnehmung ihrer administrativen Kompetenzen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament äusserster Zurückhaltung befleissigt. Dies geht so weit, dass gewisse administrative Kompetenzen nur noch in rein formeller Weise oder überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden. Dieser Zustand vermag unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht zu befriedi-

¹⁰⁴ Gestützt darauf wurden dann auch Art. 8^{novies} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) in der Fassung vom 7. Oktober 1988 sowie der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 7. Oktober 1988 erlassen.

gen. Die Doppelunterstellung der Parlamentsdienste führt zu einer Grauzone unklarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.“¹⁰⁵

Während der nachfolgenden Beratung der Anträge der SPK in den Verfassungskommissionen blieb die volle Verfügungsgewalt der Bundesversammlung über eigene Dienste unbestritten.¹⁰⁶ Damit sind heute – nach einer langen Entwicklungsphase – die Parlamentsdienste der Bundesversammlung von der Verwaltung vollständig unabhängig.

Einen direkten Vergleich zu ziehen respektive gestützt auf vorstehende Argumentation von Eichenberger zu folgern, eine faktische Verselbständigung wäre auch für den Kanton Bern ohne Verfassungsänderung möglich und eine Änderung würde nur positive Konsequenzen haben, scheint jedoch verfehlt: Zu unterschiedlich sind die Grössenverhältnisse, die Aufgabenvielfalt, der Professionalisierungsgrad, das politische System (Zweikammersystem) sowie auch die Zeitverhältnisse (die Berner Kantonsverfassung ist erst rund 18 Jahre in Kraft). Darüber hinaus zeigt der Vergleich deutlich, dass ein Wandel von der monistischen zur dualistischen Ausgestaltung mit einer klaren und unzweideutigen Verfassungsgrundlage bzw. Verfassungsänderung einhergehen musste.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Begründung der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform in BBl 1997 III 268.

¹⁰⁶ Vgl. BBl 1999 4815.

¹⁰⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang die grundlegenden Gedankengänge bei Nuspliger (2000: 71 f.).

3.3.6 Würdigung vor dem Hintergrund weiterer im Rahmen dieser Studie gewonnener Erkenntnisse

Im Kanton Bern wirken Parlament und Regierung bewusst und gewollt in einem kooperativ-koo­rdinierten Interdependenzsystem zusammen. Exekutive und Legislative leisten einen eigenständigen, unterscheidbaren und komplementären Beitrag zur Gesamtaufgabe der Staatsleitung (vgl. Nuspliger 1995: 149).

Dabei ist auf die ausgewogene Machtverteilung zu achten und müssen die Verantwortlichkeiten bei diesem sogenannt kooperativen Gewaltenteilungsverständnis klar definiert sein. Schon die Organigramme im Staatskalender 2010/2011¹⁰⁸ zeigen eindrücklich, dass sich der Grosse Rat und der Regierungsrat auf einer Ebene begegnen und die oberste Staatsführung gemeinsam wahrnehmen.

Der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin leitet die Staatskanzlei, die wiederum bereits von Verfassung wegen die Stabs- und Verbindungsstelle¹⁰⁹ des Grossen Rates und des Regierungsrates ist. Insofern äussert auch Art. 92 Abs. 2 KV den Willen zum monistischen System und vor allem zur *kooperativen Gewaltenteilung* mit der Staatskanzlei als koordinierender Institution.

Diese bewusste Verknüpfung führt zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative, da durch die Funktion des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin vielfältige Synergien entstehen, die effizient und effektiv genutzt werden können. Durch die Koordinationsaufgaben der Staatskanzlei kommen die einzelnen Gewalten rasch zu gegenseitig interessierenden Informationen – insbesondere durch die jeweiligen Präsidien (vgl. Nuspliger 2000: 75) – und können sich so vertiefter um ihre eigentlichen Stammfunktionen kümmern. Zielgerichtetes, problemorientiertes Handeln der Behörden ist mit anderen Worten immer

¹⁰⁸ Siehe im Staatskalender S. 5 und S. 41.

¹⁰⁹ Hauptsächlichste Funktion einer *Stabsstelle* ist die Vorbereitung und Umsetzung von Geschäften des Linienorgans. Aufgaben einer *Verbindungsstelle* sind typischerweise die Sicherstellung der gegenseitigen Kommunikation und Koordination verschiedener Organe.

dann möglich, wenn eine sinnvolle Vernetzung der Stäbe stattfindet und die Kommunikation untereinander dadurch gewährleistet ist.

Im Weiteren nutzt dieses Integrationsmodell die vorhandenen Ressourcen ökonomisch und führt zu einem sparsamen Personal- und Mitteleinsatz im Sinne von Art. 101 KV, was vor allem aus der Optik der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchaus interessant ist (vgl. Nuspliger 2000: 68). In etwa dasselbe folgerten im Jahr 2003 auch das Büro des Grossen Rates und die Umsetzungskommission NEF in ihrem Vortrag an den Grossen Rat zur Teilrevision des Grossratsgesetzes und der Geschäftsordnung.¹¹⁰ Damit einher geht auch die womöglich bei einer vollständigen Verselbständigung der Parlamentsdienste auftauchende Problematik, dass das Ratssekretariat in seinem autonomen Aufgabenbereich teilweise trotzdem auf die Infrastruktur der Staatskanzlei angewiesen wäre und bei ihr Leistungen beantragen bzw. beziehen könnte. Zur Verhinderung ökonomisch unsinniger Doppelspurigkeiten müssten somit jedenfalls Leistungsvereinbarungen zwischen der Staatskanzlei und einem unabhängigen Ratssekretariat getroffen werden (vgl. dazu auch Abschnitt 4.2.1.3).

Nachteilig an der heutigen Regelung kann allerdings sein, dass gerade im Bereich der Betreuung der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung die Nähe zur Staatskanzlei zu Interessenkollisionen führen kann. Aufgrund der diversen administrativen Schnittstellen kann es für das Ratssekretariat zu gewissen Schwierigkeiten hinsichtlich Kompetenzen und Abläufen kommen. Dies betrifft vor allem IT-Fragen, das Budget sowie Personalanstellungen.¹¹¹ Eine klarere Kompetenzabgrenzung sowie eine Optimierung der Abläufe sind deshalb unabdingbar. Aufgrund des gewachsenen – und voraussichtlich weiter wachsenden – Aufgabenportefeuilles des Ratssekretariats werden ferner dessen Ressourcen entsprechend anzupassen sein. Damit kann der gebotenen Stärkung der professionellen Unterstützung – wie sich nun auch

¹¹⁰ Vgl. Tagblatt 2003, Beilage 29. S. 16 ff.

¹¹¹ Siehe dazu hinten, 4.2.1.3.

aufgrund der NEF-Evaluation bestätigt hat¹¹² – massgeblich Rechnung getragen werden.

Wie diese Kompetenzabgrenzung und gegebenenfalls auch eine weitergehende Unabhängigkeit von der Staatskanzlei erreicht werden könnte, zeigen die Beispiele Graubünden und Obwalden. Ersterer Kanton verdeutlicht auf subkonstitutioneller Ebene die Abgrenzungsmerkmale, umschreibt deutlicher die einzelnen Abläufe und arbeitet mit Leistungsvereinbarungen mit der Staatskanzlei. Obwalden schliesslich legt eine weitergehende fachliche Unabhängigkeit seines Ratssekretariats fest. Zudem verfügt dieses über ein eigenes Budget. Diese beiden Modelle könnten durchaus auch für die Ausgestaltung des Ratssekretariats im Kanton Bern herangezogen werden. Ein eigenes Budget sowie die Anstellungskompetenz sind jedenfalls mit einer administrativen Angliederung grundsätzlich vereinbar und könnten bezüglich des Ratssekretariats auch mit einer (weit verstandenen) administrativen Angliederung an die Staatskanzlei vereinbar sein, sofern letztere weiterhin ihre verfassungsmässige Aufgabe als Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates wahrnehmen kann.

Auf der anderen Seite wäre bei einem vollständig unabhängigen Ratssekretariat (respektive einer Angliederung an den Grossen Rat) die Staatskanzlei noch immer *per consitutionem* gemeinsame Stabs- und Verbindungsstelle von Regierungsrat und Grosseem Rat – dies im beträchtlichen Unterschied zu denjenigen Kantonen, welche unabhängige Parlamentsdienste eingerichtet haben.¹¹³ Die Staatskanzlei würde und müsste also weiterhin einen substanziellen Teil der (administrativen) Aufgaben für den Grossen Rat wahrnehmen (so insbesondere durch das Amt für Zentrale Dienste und das Amt für Sprachen- und Rechtsdienste). Der Staatsschreiber bzw. die Staatsschreiberin ist bereits aus seiner/ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortung heraus zur Aufrechter-

¹¹² Econcept 2011b: 7 kommt nämlich zum Schluss, dass ein Herauslösen der Parlamentsdienste aus der Staatskanzlei und ihre Unterstellung unter das Büro des Grossen Rates dem Interesse einer Stärkung des Parlaments im Dialog mit Regierung und Verwaltung dienen würde. Über die staatsrechtliche Einschätzung ist damit freilich noch nichts gesagt.

¹¹³ Vgl. vorne, 3.3.4: Es findet sich kein Kanton mit einer Verfassungsbestimmung wie Art. 92 Abs. 2 KV, der eine *vollständige* Verselbständigung durchgeführt hat.

haltung dieses Zustandes verpflichtet. Anders gesagt: Bei einer vollumfänglichen Verselbständigung des Ratssekretariats im Sinne der integralen Zuordnung zum Grossen Rat wäre der Staatskanzlei eine wichtige Einheit zur Wahrnehmung der Funktion als Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates entzogen.

3.3.7 Ergebnis

Die Kantonsverfassung bekennt sich in Art. 92 Abs. 2 unmissverständlich zu einem grundsätzlich monistischen System der Stabsorganisation von Grosselem Rat und Regierungsrat. Sie hebt dabei auch die Verbindungsfunktion des gemeinsamen Stabsorgans hervor: „Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates“.

Die historische Auslegung bestätigt dieses vom Wortlaut ausgehende Auslegungsergebnis. Geltungszeitliche bzw. teleologische Argumente vermögen – auch wenn sie durchaus ihre Berechtigung haben – dieses Ergebnis ebenso wenig umzustossen wie ein Vergleich mit anderen Kantonen oder dem Bund. Ein gänzlich (d.h. auch administrativ vollumfänglich) verselbständigtetes Ratssekretariat bedürfte deshalb einer Verfassungsänderung.

Das heisst indessen nicht, dass das Ratssekretariat nicht bereits unter dem geltenden Verfassungsrecht eine ressourcenmässige Stärkung erfahren könnte und die Kompetenzverteilung bzw. die Abläufe auf der subkonstitutionellen Ebene nicht weiter optimiert werden sollen bzw. müssen. Dabei wird indessen darauf zu achten sein, dass keine effizienz hindernden Doppelstrukturen entstehen und die Staatskanzlei ihren verfassungsmässigen Auftrag als Stabs- und Verbindungsstelle weiterhin wahrnehmen kann.

4 POLITIKWISSENSCHAFTLICHE FRAGESTELLUNGEN UND BEFUNDE

4.1 Schwerpunkt 1: Parlamentarisches Instrumentarium, Effizienz- und Verfahrensfragen

4.1.1 Änderungsbedarf beim parlamentarischen Instrumentarium bzw. den parlamentarischen Vorstossrechten

4.1.1.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Die parlamentarischen Vorstossrechte sind im Wesentlichen in den Art. 52a ff. GRG bzw. in den Art. 60 ff. GO geregelt. Nach Art. 52a GRG können sowohl Ratsmitglieder als auch Kommissionen und Fraktionen Aufträge, Vorstösse und Initiativen einreichen. Zudem können diese Gruppen zu jedem traktandierten Geschäft sowie zum Verfahren Anträge stellen (Art. 4 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GRG sowie Art. 39 Abs. 1 und Art. 83 GO).¹¹⁴ Die Fragestunde steht demgegenüber nur für Fragen von Ratsmitgliedern offen.

Die parlamentarischen Vorstossrechte umfassen insbesondere die folgenden Instrumente (vgl. auch Abschnitt 3.2.5.6):

- **Parlamentarische Initiative (Art. 56 GRG und Art. 71 ff. GO):** Die parlamentarische Initiative beinhaltet einen ausgearbeiteten Entwurf zu einem Erlass oder Beschluss des Grossen Rates. Es ist gegenüber Regierung und Verwaltung das stärkste, aber auch aufwändigste und darum am wenigsten genutzte gesetzgeberische Instrument des Grossen Rates, da sowohl die Gesetzesformulierung als auch das vorparlamentarische Verfahren weitgehend selbstständig zu organisieren ist. In der Praxis muss zu diesem Zweck auf das Sachwissen aus der Verwaltung zurückgegriffen werden. Die Vorbereitung parlamentarischer Initiativen obliegt dem Ratssekretariat.
- **Auftrag (Art. 52b GRG und Art. 60 ff. GO):** Der Auftrag richtet sich an den Regierungsrat und bezieht sich auf die Gestaltung und den Inhalt

¹¹⁴ Nicht erwähnt ist darin das Antragsrecht der Fraktionen, welches aber offenbar analog zu demjenigen der Ratsmitglieder gewährt wird (vgl. ICC 2011, Punkt 8.4).

von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht. Der Auftrag kann Weisungscharakter (wenn der Entscheidungsgegenstand in der Kompetenz des Grossen Rates liegt) oder Richtliniencharakter annehmen (wenn der Entscheidungsgegenstand in der Kompetenz des Regierungsrats liegt). Wird ein Auftrag nach schriftlicher Stellungnahme des Regierungsrats und Beratung in der für die Vorberatung von Aufträgen zuständigen Finanzkommission vom Grossen Rat überwiesen, besteht keine gesetzlich fixierte Umsetzungsfrist. In der Regel geschieht die Umsetzung aber im Rahmen des nächstmöglichen Planungsprozesses (vgl. ICC 2011, Punkt 8.6).

- Motion (Art. 53 GRG und Art. 61 ff. GO): Die Motion beauftragt den Regierungsrat, einen rechtsetzenden Erlass oder einen Beschluss auszuarbeiten, eine Massnahme zu ergreifen oder einen Bericht vorzulegen. Wie beim Auftrag hat die Motion je nach Entscheidungskompetenz Weisungs- oder Richtliniencharakter. Eine Diskussion im Plenum findet nur statt, wenn die Motion vom Regierungsrat oder aus der Mitte des Grossen Rates bestritten wird oder wenn mindestens 40 Ratsmitglieder eine solche wünschen. Eine erheblich erklärte (überwiesene) Motion ist in der Regel innert zwei Jahren zu vollziehen.
- Postulat (Art. 53a GRG und Art. 61 ff. GO): Das Postulat beauftragt den Regierungsrat abzuklären, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, ob ein rechtsetzender Erlass oder ein Beschluss ausgearbeitet, eine Massnahme ergriffen oder ein Bericht vorgelegt werden soll. Bezüglich Diskussion im Plenum und Umsetzungsfrist gelten dieselben Regelungen wie bei der Motion.
- Interpellation (Art. 54 GRG sowie Art. 61-64 und 69 GO): Die Interpellation verlangt vom Regierungsrat eine schriftliche Antwort über eine Angelegenheit der kantonalen Verwaltung oder die Beantwortung aktueller Fragen, die den Kanton Bern betreffen. Der Interpellant bzw. die Interpellantin erhält vor dem Plenum zwei Minuten Zeit, um zur erhaltenen Antwort eine Stellungnahme abzugeben. Eine anschliessende Diskussion findet nur statt, wenn 40 Ratsmitglieder dies wünschen.

- Fragestunde (Art. 55 GRG und Art. 70 GO): Schriftlich eingereichte Fragen von Ratsmitgliedern zu aktuellen Themen, die den Kanton Bern betreffen, werden im Rahmen einer Fragestunde behandelt. Die Beantwortung durch den Regierungsrat erfolgt mündlich. Es findet keine Diskussion statt. Kommissionen und Fraktionen können keine Fragen eingeben.

Die Grossratsgesetzgebung nennt verschiedentlich weitere parlamentarische Instrumente, deren Definition, Verbindlichkeitsgrad, Reichweite und Systematik aus den einschlägigen Normen nicht immer eindeutig ersichtlich sind. So kann der Grosse Rat zu Berichten, die ihm vom Regierungsrat zur Kenntnisnahme (nicht jedoch zur Genehmigung) vorgelegt werden, zusätzlich eine *Planungserklärung* beschliessen (Art. 60 f. GRG), welche eine selbständige politische Willensäusserung des Parlaments darstellt (Nuspliger 2004). Abweichungen von grossrätlichen Planungserklärungen werden vom Regierungsrat jeweils begründet, doch besteht dazu weder gemäss Grossratsgesetz noch gemäss Geschäftsordnung eine gesetzliche Pflicht.¹¹⁵ Auch bildet eine beschlossene Planungserklärung nicht integralen Bestandteil des anschliessend veröffentlichten Berichts, obwohl dies für die inhaltliche Bewertung des Berichts und dessen Einordnung in den politischen Gesamtkontext entscheidend sein kann. Darüber hinaus erscheint es wenig logisch, dass Berichte, welche an den Regierungsrat zurückgewiesen werden, immer mit Angabe der inhaltlichen Stossrichtung der Überarbeitung zu erfolgen haben (Art. 61 Abs. 1 GRG). Berichte können unter Umständen auch in ihrer Gesamtheit abgelehnt werden, z.B. wenn die Notwendigkeit oder die Ausrichtung eines Berichts an sich aufgrund grundlegend veränderter Umstände bestritten wird.

Daneben besteht das Instrument des *Grundsatzbeschlusses* (Art. 80 KV), welcher jedoch weder im Grossratsgesetz noch in der Geschäftsordnung genauer definiert wird. Gemäss ICC (2011, Punkt 8.18) handelt es sich dabei um behördenverbindliche, dem Referendum unterliegende Planungsbeschlüsse des Grossen Rates. Der Sinn von Grundsatzbe-

¹¹⁵ Gleiches gilt im Übrigen auch für nicht oder nur teilweise umgesetzte Aufträge gemäss Art. 52b GRG und Art. 60 ff. GO.

schlüssen liegt darin, zu grossen und komplexen Rechtsetzungsvorhaben Vorentscheide in Grundsatzfragen zu treffen, um den Gesetzgebungsprozess frühzeitig zu kanalisieren, was jedoch aufgrund der Möglichkeit des (konstruktiven) Referendums nicht immer gelingt (Nuspliger 2004).

Schliesslich ist hier auch das Instrument der *Empfehlung* an eine Behörde zu nennen, welches ständigen Kommissionen im Bereich der Oberaufsicht offen steht. Über deren Umsetzung hat die betreffende Behörde die Kommission zu informieren (Art. 24 GRG), doch besteht, wie die Bezeichnung „Empfehlung“ suggeriert, offenbar keine eigentliche Pflicht zur Umsetzung.

Von den **befragten Personen** wurde das bestehende parlamentarische Instrumentarium insgesamt als gut ausgebaut beurteilt. Reformbedarf wird jedoch in den Details ausgemacht. Im Vordergrund stehen aufgrund der durchgeführten Interviews eher Modifikationen an den bestehenden Instrumenten als die Einführung zusätzlicher Vorstossrechte. Gleichwohl interessieren die Erfahrungen und Erkenntnisse anderer Kantone mit parlamentarischen Vorstossrechten, die bislang im Kanton Bern unbekannt sind (vgl. unten). Dies jedoch weniger mit Blick auf eine direkte Übernahme dieser Instrumente ins bernische Parlamentsrecht, sondern eher als Hinweis auf zweckmässige und gezielte Anpassungen der bestehenden Instrumente sowie auf einen Ausbau der Kommissionsinstrumente zur Sicherstellung der Mitwirkung in bestimmten Bereichen und des Dialogs mit der Verwaltung.

Bezogen auf das heutige parlamentarische Instrumentarium wird von den befragten Personen eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Bezeichnungen sowie eine Optimierung hinsichtlich der effizienten Ausgestaltung der Verfahren gefordert. Wiederholt infrage gestellt wurden die beiden Instrumente Fragestunde und Postulat, weil sie im Verhältnis zum verursachten Aufwand nur geringe Wirkung entfalten. Stattdessen sollte das einfachste, schnellste und kostengünstigste Instrument zur persönlichen Informationsgewinnung für die Grossratsmitglieder im neuen Parlamentsrecht deutlicher verankert werden: der Direktkontakt mit

der Verwaltung.¹¹⁶ Entsprechend wurde auch eine bessere Schulung der Grossratsmitglieder hinsichtlich der Bedeutung und zweckmässigen Anwendung der zur Verfügung stehenden Instrumente angeregt. Damit verbindet sich zudem die Hoffnung auf eine bessere Nutzung des Instruments des Auftrags, welche von den Befragten als bislang eher ungenügend taxiert wird. Generell wurde erkannt, dass die Grossratsmitglieder bei der Anwendung von Instrumenten, welche in direktem Zusammenhang mit NEF stehen, unsicher sind. In diesem Zusammenhang wurde zudem festgestellt, dass die sachgerechte Anwendung der bestehenden NEF-Instrumente die Milizstrukturen des Grossen Rates stark herausfordert bzw. dass NEF z.T. „überinstrumentalisiert“ sei (vgl. dazu auch die eher kritischen Einschätzungen der befragten Grossratsmitglieder in der NEF-Evaluation durch Econcept 2011a).¹¹⁷

Auch in Bezug auf die effizientere Ausgestaltung der bestehenden Instrumente sehen die befragten Personen einiges Optimierungspotenzial, auch wenn wiederholt davor gewarnt wurde, das Parlament allein auf Effizienz zu trimmen. Angeregt wurde eine vermehrte Zusammenfassung gleichgerichteter Vorstösse und die Ausweitung der im Rahmen der parlamentarischen Initiative geltenden Regel, dass keine Vorstösse zu einem Thema eingereicht werden können, zu denen die Regierung innert absehbarer Zeit eine eigene Vorlage bringen wird, auf die weiteren parlamentarischen Instrumente. Ebenso würde eine Vorprüfung von Motionen durch die Ratsleitung bzw. das Ratssekretariat begrüsst, um von Beginn weg die Frage zu klären, ob es sich „bloss“ um eine Richtlinienmotion handelt. Des Weiteren wurden verbesserte Möglichkeiten zur Strukturierung der Parlamentsdebatten gefordert, indem beispielsweise die Geschäfte anhand ihrer Bedeutung und Umstrittenheit kategorisiert werden sollen; unbestrittene Geschäfte sollten möglichst in reduzierter

¹¹⁶ Dabei geht es primär um das Einholen von Detail- bzw. „Bagatellauskünften“, deren Inhalt die Einreichung eines formellen parlamentarischen Vorstosses sowohl aus Effizienz- als auch demokratiepolitischen Überlegungen nicht zu rechtfertigen vermag. Der Umfang der Auskunftserteilung richtet sich nach Art. 31 f. GRG (vgl. dazu die Abschnitte 3.2.5.5 sowie 4.2.3).

¹¹⁷ Dieser Eindruck dürfte nicht zuletzt auf die unübersichtliche Darstellung der parlamentarischen Instrumente im Grossratsgesetz bzw. in der Geschäftsordnung zurückzuführen sein, zumal der Berner Grosse Rat im interkantonalen Vergleich nicht über ein stark ausgebautes NPM-Steuerungsinstrumentarium verfügt (vgl. Econcept 2011b: 4).

Form oder gar summarisch vom Grossen Rat beschlossen werden können.

4.1.1.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Ein systematischer Vergleich zwischen den Kantonen ist relativ schwierig durchzuführen, zumal die parlamentarischen Instrumente manchmal unter unterschiedlichen Bezeichnungen dieselbe Wirkung und manchmal unter derselben Bezeichnung unterschiedliche Wirkung entfalten. So wird das gemeinhin unter der Bezeichnung „Postulat“ bekannte Instrument im Kanton Basel-Stadt „Anzug“ genannt, der jedoch auch an eine Kommission des Grossen Rates gerichtet sein kann und auf diese Weise die Wirkung des andernorts als „parlamentarische Initiative“ bezeichneten Instruments hat. Im Kanton Solothurn hat das flexibel ausgestaltete Instrument des „Auftrags“ die klassischen Instrumente der Motion und des Postulats ersetzt. § 35 Abs. 1 des Solothurner Kantonsratsgesetzes definiert den Auftrag als Vorstoss, mit dem der Regierungsrat aufgefordert wird, einen Gegenstand zu prüfen, selber eine Massnahme zu treffen oder den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen. Der Auftrag kann sich auch auf ratseigene Angelegenheiten beziehen; in diesem Fall richtet er sich an die Ratsleitung.¹¹⁸

Die parlamentarischen Instrumente der Kantone unterscheiden sich überdies danach, ob (und in welchem Umfang) sie ihre Verwaltungen nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierung bzw. NPM führen. Kantone, welche in den letzten 15 Jahren die entsprechenden Verwaltungsreformen durchgeführt haben (u.a. der Kanton Bern), haben dem Parlament und den zuständigen Kommissionen die für eine zweckmässige Steuerung notwendigen Planungs- und Führungsinstrumente in die Hand gegeben (Lienhard 2005; Rieder und Widmer 2007; Schmidt 2008; Arnold 2008). Kantone, welche von solchen Reformen abgesehen oder

¹¹⁸ Die Einzelheiten des Verfahrens regelt § 79 ff. des Geschäftsreglements des Kantonsrates.

sie nur fragmentarisch eingeführt haben, verfügen auch nicht über das entsprechende Instrumentarium.¹¹⁹

Anstatt auf die breite Palette der (meist unbestrittenen) parlamentarischen Instrumente in den verschiedenen Gemeinwesen im Detail einzugehen, widmet sich die Studie drei neueren Instrumenten, welche in den letzten Jahren zunehmend Aktualität erlangt haben, mit welchen einzelne Kantone bereits erste Erfahrungen gesammelt haben und deren Einführung auch im Rahmen der Parlamentsrechtsrevision im Kanton Bern auf Interesse stösst: das Verordnungsveto, die Motion mit Weisungscharakter im Zuständigkeitsbereich der Regierung sowie die Staatsvertragsmotion.

Formen des **Verordnungsvetos** kennen die Kantone Solothurn (seit 1988), Freiburg (2004) sowie Wallis (1993). Die Regelungen in den Kantonen Freiburg und Wallis beziehen sich jedoch lediglich auf sogenannte gesetzesvertretende Verordnungen, d.h. auf Fälle, wo das Kantonsparlament zuvor in einem bestimmten Bereich die Gesetzgebung an die Regierung delegiert hat (vgl. Schoenenweid-Butty 2010; Bumann 2010). Auf die weitaus häufigeren Vollzugsverordnungen der Regierung, welche sich in der Regel auf bestehende Parlamentserlasse abstützen, finden das Parlamentsveto (Freiburg) bzw. der Genehmigungsvorbehalt (Wallis) keine Anwendung.

Bedeutungsvoller im Kontext der vorliegenden Studie sind die Regelungen und Erfahrungen aus dem Kanton Solothurn: Legen dort mindestens 17 Kantonsräte (von insgesamt 100) innert 60 Tagen nach Versand der vom Regierungsrat beschlossenen Verordnung oder Verordnungsänderung an den Kantonsrat Einspruch ein, entscheidet der Rat in der Regel in der nächsten Session über die Bestätigung des Einspruchs bzw. die Zurückweisung der Verordnung an den Regierungsrat (Art. 79 Abs. 3 KV-SO und § 44 Kantonsratsgesetz-SO). Der Einspruch ist „nach Möglichkeit“ kurz zu begründen (§ 44 Abs. 2 Kantonsratsgesetz-SO).

¹¹⁹ Obwohl zu den NPM-Kantonen mit relativ starken parlamentarischen Steuerungsinstrumenten gehörend (Schmidt 2008), verfügt der Berner Grosse Rat (wie auch der Zürcher Kantonsrat) allerdings über keine direkte Interventionsmöglichkeit auf die Leistungsseite (Econcept 2011b: 4).

Der Solothurner Kantonsrat nutzt das Instrument relativ selten. Zwischen Januar 1988 und Juni 2010 hat der Regierungsrat 961 Verordnungen vorgelegt. Gegen 63 Verordnungen (6.6%) wurde im Kantonsrat Einspruch eingelegt, welcher in 18 Fällen (1.9%) entweder mittels Verordnungsveto oder durch Rückzug der Verordnung durch den Regierungsrat selbst Wirkung zeigte (Brechtbühl 2010: 9). Schwierig abzuschätzen ist indes, welche Vorwirkungen in Bezug auf Inhalt, Anzahl und Qualität der Verordnungen vom Vetoinstrument ausgehen (Brechtbühl 2010; Eng 2010).

Das Solothurner Verordnungsveto stellt sowohl ein Element der Oberaufsicht als auch der politischen Planung dar (Brechtbühl 2010: 9): Erstens dient es der Rechtmässigkeitskontrolle, indem beurteilt wird, ob der Inhalt der Verordnung stufengerecht ist oder auf Gesetzesstufe verankert werden müsste. Zweitens wird beurteilt, ob der Verordnungsinhalt dem politischen Willen des Gesetzgebers entspricht. Das Verordnungsveto besitzt nach Auffassung des Solothurner Parlaments nicht nur eine durchaus gewollte politische Kontrollkomponente, sondern stellt ebenso ein Instrument zur *Wahrung* der Gewaltenteilung und Verhinderung der Kompetenzüberschreitung seitens der Regierung dar (Brechtbühl 2010). Die staatsrechtliche Kontroverse um das Verordnungsveto entzündet sich genau an diesem Punkt (vgl. dazu die Auslegeordnung durch Uhlmann 2010): Das eine Lager sieht das Instrument als Bollwerk gegen eine Exekutive, welche ihre Kompetenzen überschreitet und sich im Rahmen der Verordnungsgebung allzu weit vom eigentlichen Sinn und Zweck der zugrunde liegenden Parlamentserlasse entfernt. Andere sehen im Instrument eine unzulässige Macht- und Kompetenzverschiebung zugunsten des Parlaments, das in die Belange des Gesetzesvollzugs durch die Exekutive eingreift und dadurch der Kompetenzverwischung zwischen den Staatsgewalten Vorschub leistet.

Neben diesen unterschiedlichen staatstheoretischen Auffassungen bestehen in der praktischen Anwendung des Verordnungsvetos zudem die folgenden Problemkreise (vgl. Uhlmann 2010; Eng 2010):

- Mögliche Verzögerungen des Rechtsetzungsprozesses und Wahrung der Rechtssicherheit: Wie ist das Instrument auszugestalten, um zu

verhindern, dass das Verordnungsveto in dringlichen oder von Sachzwängen begleiteten Fällen zu einer unerwünschten Verzögerung in der Rechtsetzung führt? Wie ist gleichzeitig zu verhindern, dass bereits erlassene Verordnungen nachträglich verändert oder gar aufgehoben werden? Die 60-tägige Einspruchsfrist in der Solothurner Regelung erscheint sehr grosszügig bemessen; aus Sicht der Solothurner Regierung wäre eine Halbierung dieser Frist angemessen (Eng 2010).¹²⁰

- Mögliche Überforderung des Milizsystems: Neue parlamentarische Eingriffsmöglichkeiten verursachen in der Regel auch mehr Aufwand. Wie ist das Instrument auszugestalten, um zu verhindern, dass das Verordnungsveto den Rahmen des ohnehin an der Grenze der Belastbarkeit befindlichen Milizsystems vollends sprengt?
- Mögliche Umgehungsstrategien: Das Ziel des Verordnungsvetos wäre kaum erreicht, wenn Regierung und Verwaltung in Zukunft die Gesetzesbestimmungen vermehrt direkt anwenden würden und allfällig strittige Punkte nicht mehr in einer Vollzugsverordnung regeln, sondern der Praxis der Verwaltungsbehörden (Verwaltungsverordnungen) überlassen würden.
- Mildere und proaktive Alternativen zum Verordnungsveto: Ein funktionierendes Konsultationsverfahren vor Inkraftsetzung von Verordnungen, welches einzelnen Organen des Parlaments (z.B. der zuständigen Kommission, sofern ein System ständiger Kommissionen vorhanden ist) frühzeitig eine besondere Stellung einräumt, kann sich als mindestens ebenso wirksam erweisen wie ein formelles Vetorecht. Für diesen Weg hat sich das Bundesparlament im Rahmen der Parlamentsgesetzrevision von 2002 entschieden (vgl. Erläuterungen weiter unten).

¹²⁰ Davon betroffen ist die Frage des Tagungsrhythmus. Im Kanton Bern sieht das aktuelle Sessionssystem des Grossen Rates bloss fünf Termine pro Jahr vor, d.h. weniger als eine Session alle zwei Monate (vgl. die Übersicht in Mügler 2004). Es fragt sich, ob zeitkritische Instrumente wie das Verordnungsveto mit einem solchen System vereinbar wären bzw. ob nicht zu einem häufigeren Tagungsrhythmus gewechselt werden müsste – mit negativen Auswirkungen für die Grossratsmitglieder aus den Randregionen.

Das Verordnungsveto wurde im Kanton Bern bereits im Rahmen der Diskussionen um die neue Kantonsverfassung von 1995 eingehend geprüft und aus den genannten Gründen verworfen. Dessen Einführung würde zudem eine Änderung der bestehenden Kantonsverfassung bedingen.

Wie das Verordnungsveto stellen auch parlamentarische **Vorstossrechte, welche die Regierung zu einer Massnahme in ihrem eigenen Kompetenzbereich verpflichten**, einen Eingriff in die gewaltenteilige Zuständigkeitsordnung dar. In der grossen Mehrheit der Kantone ist es dem Parlament entweder gänzlich verwehrt, in den Kompetenzbereich der Regierung einzuwirken, oder die entsprechenden Vorstösse weisen lediglich Richtlinien- oder Empfehlungscharakter auf (so im Kanton Bern, vgl. oben). Im Gegensatz dazu kennt das Grossratsgesetz des Kantons Freiburg seit 2006 das Instrument des „Auftrags“, mit welchem der Grosse Rat die Regierung veranlassen kann, in einem Bereich, der in ihrer Zuständigkeit steht, Massnahmen zu ergreifen (Art. 79 Abs. 1 GRG-FR). Der Inhalt des Auftrags muss verfassungs- und gesetzeskonform sein und darf nicht darauf abzielen, eine Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid zu beeinflussen (Art. 79 Abs. 2 GRG-FR). Der Auftrag soll gemäss Botschaft zum Entwurf für ein Grossratsgesetz von 2006 dem Parlament erlauben, „dem Staatsrat eine zwingende Richtung vorzugeben, damit die korrekte und pünktliche Anwendung der Bestimmungen in den Gesetzen gewährleistet ist“.¹²¹ Dass das neue Instrument einen heiklen Bereich betrifft, war dem Grossen Rat des Kantons Freiburg bewusst, weshalb es zur Einreichung eines Auftrags zehn Unterzeichner/innen braucht (von 110 Grossratsmitgliedern) sowie für eine Erheblicherklärung gegen den Willen der Regierung die Zustimmung der Mehrheit aller Grossratsmitglieder (Art. 80 Abs. 2 und 3 GRG-FR).

Auch die Bundesversammlung verfügt über das Instrument einer verbindlichen Motion im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates (Art. 120 Abs. 2 ParlG), ohne dass jedoch ein erhöhtes Stimmenquorum zur

¹²¹ Botschaft Nr. 265 vom 15. Mai 2006 des Büros des Grossen Rates an den Grossen Rat zum Entwurf für ein Grossratsgesetz (GRG), S. 19.

Überweisung notwendig wäre.¹²² Eine überwiesene Motion muss entweder vom Bundesrat selbst umgesetzt werden oder er unterbreitet der Bundesversammlung einen Erlassentwurf, mit welchem die Motion umgesetzt werden kann. Sehr ähnlich wie im Kanton Freiburg darf die Motion auf Bundesebene nicht „auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken“ (Art. 120 Abs. 3 ParlG).

Für den Kanton Bern scheint die Einführung eines solchen Instruments weniger dringlich, zumal ein recht breit gefächertes, austariertes System an parlamentarischen Vorstossrechten existiert, mit welchen der Grosse Rat seine Vorstellungen gegenüber der Regierung kundtun kann (Parlamentarische Initiative, Motion mit Weisungs- und Richtliniencharakter, Auftrag, Planungserklärung). Dies schliesst eine Optimierung der bestehenden Instrumente natürlich nicht aus (vgl. unten).

Eine **Staatsvertragsmotion**, d.h. ein parlamentarisches Vorstossrecht, welches den Regierungsrat im Vorfeld oder während Staatsvertrags- bzw. Konkordatsverhandlungen verbindliche inhaltliche Vorgaben machen könnte, existiert bislang in keinem Kanton (vgl. ICC 2011, Tabellen 8 und 11). In den meisten Kantonen findet ein formeller oder informeller Einbezug (Konsultation, Information) der zuständigen Kommission (spezielle Kommission für Aussenbeziehungen, zuständige Fachbereichskommission oder wie im Kanton Bern die mit den Aussenbeziehungen betraute Aufsichtskommission) statt, welche auch Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der Regierung abgeben kann (zum Verfahren im Kanton Bern vgl. Abschnitt 4.4.4). In keinem Kanton weisen diese verpflichtenden Charakter auf und nur in wenigen Kantonen ist die Regierung gesetzlich angehalten, eine allfällige Nichtbeachtung der Kommissionsempfehlungen zumindest zu begründen (Wallis, Waadt).

Das Problem der parlamentarischen Mitwirkung bei Staatsvertragsverhandlungen umfasst v.a. die Punkte Rechtzeitigkeit und Verbindlichkeit. Bereits heute ist es den Parlamenten in vielen Kantonen im Prinzip mög-

¹²² Zur Überweisung ist jedoch wie bei allen Motionen auf Bundesebene die Zustimmung beider Räte notwendig.

lich, mit dem Instrument der Motion der Regierung eine bestimmte Richtung in den Aussenbeziehungen vorzugeben. Doch solche Motionen, welche auf den Kompetenzbereich der Regierung zielen (Verhandlungsführung), sind weder verbindlich noch ist gewährleistet, dass sie zum Zeitpunkt der Behandlung im Parlament noch aktuell sind.¹²³ Wirksamer und zielführender dürfte darum ein Ausbau der Mitwirkungsinstrumente der zuständigen Kommission sein, wenn es darum geht, die Vorstellungen des Parlaments bei der Definition des Verhandlungsmandats und im Fortgang der Verhandlungen direkt einzubringen (zur Organisation des Kommissionswesens vgl. Abschnitte 4.4.3 und 4.4.4). Nicht nur ist die zuständige Kommission besser in der Lage, rechtzeitig zu reagieren, im Gegensatz zu einem Ausbau der Instrumente des Parlamentsplenums im Bereich der Aussenbeziehungen besitzt die Stärkung der Kommissionsinstrumente zudem den Vorteil, dass deren Anwendung weniger der Öffentlichkeit ausgesetzt ist, so dass aus der verbindlicheren parlamentarischen Einwirkung bei der Festlegung oder Anpassung des Verhandlungsmandats keine Schwächung der Position der Verhandlungsdelegation resultiert.

Das Feld der Aussenbeziehungen bildet letztlich bloss einen Spezialbereich innerhalb der übergeordneten Fragestellung nach einer zweckmässigen Ausgestaltung von parlamentarischen Konsultationsrechten in Bereichen, die in der Kompetenz der Exekutive liegen. Als Beispiel können die entsprechenden Rechte der Kommissionen auf Bundesebene dienen, welche ausdrücklich als Element der kooperativen Gewaltenteilung verstanden werden (Lüthi 2003: 60). Im Bereich der Verordnungsgebung regeln die Art. 22 Abs. 3 sowie Art. 151 ParlG die Konsultations- und Informationsrechte der Eidgenössischen Räte. Die Regelungen enthalten drei wesentliche Elemente: Erstens besteht der Grundsatz, dass der Bundesrat das Parlament darüber in Kenntnis setzt, wenn er eine Verordnung vorbereitet (Informationspflicht; Art. 151 Abs. 3 ParlG). Zweitens kann die zuständige Kommission verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates zur Konsultation unterbreitet

¹²³ Wie schon beim Verordnungsveto stellt sich auch hier die Frage, ob das aktuelle Tagungssystem des Grossen Rates mit fünf Sessionen pro Jahr ein rechtzeitiges Einwirken über das Plenum in jedem Fall ermöglichen könnte.

wird (Art. 151 Abs. 2 ParlG). Drittens besteht ein Dringlichkeitsvorbehalt, so dass bei Zeitnot keine zusätzlichen Verzögerungen entstehen (Art. 22 Abs. 3 ParlG). Umfassende Informations-, Konsultations- und Mitwirkungsrechte bestehen für die Kommissionen auf Bundesebene zudem im Bereich der Aussenbeziehungen (Art. 24 und 152 ParlG). Bemerkenswert ist die Formulierung von Art. 152 Abs. 1 ParlG: „Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat pflegen den gegenseitigen Kontakt und Meinungs austausch.“ Diese Aufforderung zum permanenten Dialog könnte über das spezifische Feld der Aussenbeziehungen hinaus als nachahmenswerter Grundsatz für die Kooperation zwischen den Parlaments- und Regierungsgremien auf kantonalen Ebene dienen (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2.5.5).

Für den Kanton Bern scheint die Einführung einer gesonderten Staatsvertragsmotion kaum dringlich angesichts des bereits zur Verfügung stehenden, relativ breiten Instrumentariums (Motion mit Weisungs-/Richtliniencharakter), mit welchem eine analoge Wirkung erzielt werden kann. Wichtiger als der Ausbau parlamentarischer Instrumente sind der Optimierungsbedarf in Bezug auf den gegenseitigen Informationsaustausch (Informationsgefässe) sowie die zweckmässige Ansiedelung der Aussenbeziehungsthematik im Kommissionensystem (vgl. Abschnitt 4.4).

4.1.1.3 Folgerungen

Die Mitglieder und Organe des Grossen Rates verfügen insgesamt über ein gut ausgebautes, austariertes parlamentarisches Instrumentarium, nicht zuletzt als Folge der frühen und flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. So verfügt der Grosse Rat sowohl über das Instrument der parlamentarischen Initiative, welche in rund einem Drittel der Kantone unbekannt ist (ICC 2011, Punkt 8.10), als auch über eine Fragestunde, auf welche rund die Hälfte der Kantone verzichtet (SGP 2008). Zurückhaltend ist das verfügbare Instrumentarium bei Vorstössen, welche in den Kompetenzbereich

der Regierung eingreifen.¹²⁴ Solche Vorstösse sind grundsätzlich erlaubt, doch besitzen sie lediglich Richtliniencharakter.

Die zur Diskussion stehenden neuen Instrumente (Verordnungsveto, Motion mit Weisungscharakter im Kompetenzbereich der Regierung sowie die Staatsvertragsmotion) haben gemeinsam, dass sie auf direkte und verbindliche Weise auf Regierungsebene einwirken und dadurch zu einer stärkeren Verwischung der Zuständigkeiten von Exekutive und Legislative führen. Die Untersuchung kommt indessen zum Ergebnis, dass deren Einführung angesichts der breiten Palette der bereits bestehenden Instrumente kaum zusätzliche Vorteile mit sich bringen würde, welche die Nachteile der Kompetenzverwischung, der zusätzlichen Arbeitsbelastung, der Verzögerung wichtiger Entscheide und möglicher Rechtsunsicherheit aufzuwiegen vermögen. Die bisherigen Instrumente bieten angemessene, stufengerechte Einwirkungsmöglichkeiten durch das Plenum, welches zudem jederzeit die Option besitzt, bei Unzufriedenheit z.B. mit einer Regierungsverordnung mittels parlamentarischer Initiative im Alleingang die gesetzlichen Grundlagen den eigenen Vorstellungen gemäss abzuändern.

Sowohl in Bezug auf das Verordnungsveto als auch auf die Staatsvertragsmotion ist es zielführender, die Informations- und Konsultationsgefässe zwischen den zuständigen Kommissionen und der Verwaltung anzupassen und auszubauen. Das Ratsplenum wird auf diese Weise von der Kontrolle der Implementation von Verordnungen und von der Mitwirkung im Bereich der Aussenbeziehungen entlastet. Der direkte Dialog zwischen den zuständigen Kommissionen und Verwaltungsstellen dürfte insgesamt wirkungsvoller ausfallen als das Einwirken über das Ratsplenum, zumal er im Gegensatz zum bloss punktuellen, im Falle des Verordnungsvetos zudem wenig konstruktiven Eingreifen des Gesamtplenums eine verstetigte Interaktion ermöglicht. Im Bereich der Aussenbeziehungen kommt zudem der Vorteil der Vertraulichkeit zum Tragen (vgl. dazu Abschnitt 4.4). Als Orientierungspunkt können die entsprechenden Regeln im Parlamentsgesetz der Bundesversamm-

¹²⁴ Daneben ist auch auf die im Vergleich zu anderen NPM-Kantonen fehlende direkte Interventionsmöglichkeit auf die Leistungsseite hinzuweisen (vgl. Econcept 2011b).

lung dienen, welche die Gedanken des Dialogs zwischen Kommission und Verwaltung, der Information und Konsultation sowie der verbindlichen Mitwirkung zu verbinden versuchen.

Die Untersuchung stellt aber auch bei den bestehenden Instrumenten Optimierungsbedarf fest. Als Erstes ist auf die wenig systematische Darstellung der verschiedenen Instrumente im Grossratsgesetz bzw. in der Geschäftsordnung hinzuweisen. So wäre es wünschenswert, einerseits die parlamentarischen Instrumente nur noch an einer Stelle gesamthaft zu regeln, andererseits neben der Definition der einzelnen Instrumente auch gleich den Verbindlichkeitsgrad für den Adressaten sowie allfällige Bearbeitungsfristen eindeutig festzulegen.

Im Zuge dieser Neuordnung ist eine Zusammenfassung und Vereinfachung der Instrumente zu prüfen, was deren Bezeichnungen betrifft. Als Vorschlag könnten neben dem stärksten Instrument, der parlamentarischen Initiative, alle weiteren Instrumente in drei Kategorien zusammengefasst werden (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2.5.6). Innerhalb jeder Kategorie könnten Bindungswirkung und Behandlungsform abgestuft ausgestaltet werden: 1. Beauftragendes Instrument („Auftrag“; bisher: Empfehlung, Postulat, Motion, Auftrag); 2. Fragendes Instrument („Frage“; bisher: Fragestunde, Interpellation). In diesem Rahmen wäre im Gesetzeswortlaut auch deutlicher auf das einfachste und kostengünstigste aller Instrumente, den Direktkontakt mit der Verwaltung, hinzuweisen; 3. Erklärendes Instrument („Erklärung“; bisher: Planungs-erklärung). Die Erklärung könnte neu auch das Instrument einer allgemeinen Stellungnahme bzw. Resolution des Grossen Rates gegenüber der Öffentlichkeit beinhalten, welches bislang im Grossratsgesetz bzw. in der Geschäftsordnung nicht vorgesehen ist (analog zur Stellungnahme des Regierungsrates in Art. 66 GRG).

Sinnvoll erscheint zudem eine periodische Schulung der Grossratsmitglieder, insbesondere der Neugewählten zu Beginn der Legislaturperiode, in welcher der Sinn und Zweck der einzelnen parlamentarischen Instrumente vermittelt und auf eine gezielte und massvolle Nutzung hingewiesen wird. Gleiches gilt auch für die im NEF-Rahmen einzusetzenden Instrumente, deren sachgerechte Anwendung den Grossrats-

mitgliedern gemäss deren eigenen Angaben immer wieder Mühe bereitet (vgl. dazu auch die Ergebnisse der NEF-Evaluation in Econcept 2011b).

In Bezug auf die Effizienzsteigerung des Grossen Rates ist festzuhalten, dass die Behandlung von Vorstössen bereits heute recht effizient gehandhabt wird. Dies auch als Folge früherer Anstrengungen in diese Richtung (vgl. Kommission Parlamentseffizienz 1997; Gallati et al. 1997), welche in nachfolgenden Teilrevisionen des Berner Parlamentsrechts umgesetzt wurden. Sinnvoll erscheint die Prüfung von zusätzlichen effizienzsteigernden Massnahmen in zwei generellen Bereichen, welche in den Interviews wiederholt genannt wurden: 1. Vermehrte Zusammenfassung gleichgerichteter Vorstösse, Massnahmen zur Verhinderung von Vorstössen, zu denen bereits eine Regierungsvorlage angekündigt ist, sowie Vorprüfung von Motionen zur frühzeitigen Erkennung einer Richtlinienmotion; 2. Ausbau der Möglichkeiten zur Strukturierung der Ratsdebatten: Einteilung der Geschäfte nach deren Bedeutung und Umstrittenheit, summarische Abhandlung oder zumindest im Vergleich zur heutigen „reduzierten Debatte“ noch stärker eingeschränkte Redezeit auch für Berichterstatter/innen, Fraktionssprecher/innen und den Regierungsrat bei unbestrittenen Geschäften.

4.2 Schwerpunkt 2: Beziehungen Grosser Rat – Regierungsrat, Organisation und Aufgaben im Bereich Oberaufsicht, Informations- und Einsichtsrechte

4.2.1 Stellung der Parlamentsdienste und Festlegung der Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung

Soweit die Behandlung der Fragestellung Einschätzungen, Bewertungen und Folgerungen für die organisatorisch zweckmässige Ausgestaltung des Verhältnisses von Ratssekretariat und Staatskanzlei vornimmt, erfolgt diese nachfolgend ungeachtet der Beurteilung von staats- und verfassungsrechtlichen Fragestellungen (Beurteilung von Art. 92 Abs. 2 KV; vgl. dazu Abschnitt 3.3); sie stellt die funktionale Sichtweise in den Vordergrund.

4.2.1.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Mit dem Grossratsgesetz von 1988 wurde ein Ratssekretariat geschaffen, welches der Staatskanzlei lediglich administrativ unterstellt ist, seine Funktionen unabhängig von Regierungsrat und Verwaltung ausübt und nur dem Grossen Rat und seinen Organen gegenüber verantwortlich und weisungsgebunden ist (Art. 44 GRG). Anfänglich vor allem als Kommissionendienst konzipiert, wurden dem Ratssekretariat über die Jahre hinweg immer mehr Aufgaben insbesondere im Bereich von Beratungsdienstleistungen für einzelne Ratsmitglieder und die Grossratsorgane zugewiesen (Staatskanzlei 2010). Aufgrund der organisatorischen Integration des Ratssekretariats in die Staatskanzlei wird von einem „monistischen System“ (Lienhard 2005: 333; Staatskanzlei 2010: 27) bzw. einem „Integrationsmodell“ (Nuspliger 2000: 68) gesprochen, das im Kanton Bern zur Anwendung gelangt.¹²⁵

¹²⁵ Aus der Staatskanzlei herausgelöste, administrativ direkt dem Parlament unterstellte Parlamentsdienste werden entsprechend als „dualistisches System“ oder „Trennmodell“ bezeichnet (Lienhard 2005; siehe zu den verschiedenen Modellen auch vorne 3.3.2.1).

Nach Art. 45 GRG bzw. Art. 56 GO ist das Ratssekretariat zuständig für die Führung der Sekretariate der ständigen Kommissionen, die Beratung von Ratsmitgliedern, besonderen Kommissionen und weiteren Organen des Grossen Rates in Sach-, Vorgehens-, Verfahrens- und Rechtsfragen, die Information und Dokumentation der Ratsmitglieder sowie die Planung und Vorbereitung parlamentseigener Projekte, Vorlagen und Geschäfte, soweit die Aufgabe nicht der Staatskanzlei übertragen wird. Zu diesen Geschäften gehören seit 2006 auch die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen der Organe des Grossen Rates und der Justizbehörden, die Unterstützung des Grossratsbüros bei der Vorprüfung von Fragen für die Fragestunde und von parlamentarischen Vorstössen sowie seit 2010 die Führung der Sekretariate der Delegationen für Ausenbeziehungen, welche den Grossen Rat in interkantonalen parlamentarischen Einrichtungen vertreten (vgl. Tätigkeitsbericht des Ratssekretariats für das Jahr 2009; Staatskanzlei 2010: 12).¹²⁶ Die Kommissionen können überdies der Leitung des Ratssekretariats sowie den Kommissionssekretariaten dieselben Informationsrechte einräumen, über die sie selber verfügen (Art. 45 Abs. 2 GRG). Das Ratssekretariat kann also ermächtigt werden, im Auftrag einer Kommission bei der Regierung und Verwaltung notwendige Informationen und Auskünfte einzuholen.

Neben dem Ratssekretariat erbringen gemäss Art. 43 und 50 GRG bzw. Art. 55 und 57 GO auch die übrigen organisatorischen Einheiten der Staatskanzlei sowie der oder die Staatsschreiber/in als Vorsteher/in der Staatskanzlei spezifische parlamentsdienstliche Leistungen für den Grossen Rat. Der oder die Staatsschreiber/in unterstützt die Präsidien des Grossen Rates und des Regierungsrates in der Koordination der Aufgaben und sorgt für die administrative Vorbereitung und Durchführung der Sessionen. Er oder sie führt in der Regel das Beschlussprotokoll und sorgt für die Erledigung der Kanzleigeschäfte des Grossen Rates (Art. 55 GO). Daneben ist die Staatskanzlei für das Finanz- und Rechnungswesen, die Weibeldienste, den Übersetzungsdienst, die Simultanübersetzung, den Protokollierungsdienst über die Verhandlungen des Grossen Rates und die Herausgabe des Tagblattes des Grossen

¹²⁶ Vgl. auch vorne, 3.3.2.2.

Rates sowie für die Bereitstellung der Verhandlungsunterlagen, Dokumente und Daten in elektronischer Form verantwortlich (Art. 50 GRG).

Aufgrund der administrativen Angliederung des Ratssekretariats an die Staatskanzlei ist das Ratssekretariat in budgetären Fragen nicht unabhängig von der Staatskanzlei.¹²⁷ Zwar wird der oder die Ratssekretär/in auf Antrag des Grossratsbüros durch den Grossen Rat gewählt, nachfolgende personalrechtliche Fragen sind jedoch mit den zuständigen Stellen der Verwaltung zu klären (Art. 46 Abs. 1 und 2 GRG), wodurch auch die Staatskanzlei als administrativ übergeordnete „Direktion“ (Art. 34 Abs. 2 OrG) in ihren Interessen direkt berührt ist. Die budget- und personalrechtliche Abhängigkeit des Ratssekretariats von der Staatskanzlei und der übrigen Verwaltung zeigt sich bei der Errichtung zusätzlicher Stellen im Ratssekretariat. Gemäss Art. 46 Abs. 3 GRG ist in Fällen, wo der Regierungsrat zuständig ist (d.h. in der Praxis v.a. bei Stellen, die kurzfristig aufzustocken und darum im vom Grossen Rat beschlossenen Budget nicht vorgesehen sind), das Grossratsbüro lediglich vorgängig anzuhören. Auch in diesen Fällen kommt der Haltung der Staatskanzlei als administrativ übergeordnete Einheit eine bedeutende Rolle zu, welche sich nicht nur auf rein administrative Fragen bezieht, sondern faktisch auch die weitere Entwicklung des Ratssekretariats samt inhaltlicher Schwerpunktsetzung beeinflussen kann.

Das Verhältnis zwischen Grosselem Rat und Regierungsrat – und somit auch die Ausgestaltung des Geschäftsverkehrs – beruht nicht auf einem dogmatischen, sondern einem problemorientierten Verständnis von Gewaltenteilung (Nuspliger 2000). Statt einer absoluten Trennung stehen Kooperation und koordiniertes Vorgehen von Exekutive und Legislative im Vordergrund (sog. „Kooperationsmodell“, vgl. Schweizerische Staatsschreiberkonferenz 1995; Nuspliger 2000), zu deren Verwirklichung es entsprechender Institutionen und Abläufe bedarf. Im Kanton Bern nimmt die Staatskanzlei bzw. der oder die Staatsschreiber/in diese Aufgabe

¹²⁷ Pug (2010: 33) charakterisiert das Ratssekretariat im Kanton Bern als budgetmässig direkt dem Parlament angebunden, d.h. mit einem von der Staatskanzlei bzw. Regierung/Verwaltung unabhängigen Budget ausgestattet, was nicht korrekt ist (vgl. auch die diesbezüglich realistischeren Resultate in Kaiss 2010).

wahr und fungiert als Bindeglied zwischen Grosseem Rat und Regierungsrat (Art. 92 Abs. 2 KV sowie Art. 43 GRG). Die koordinierende Rolle des Staatsschreibers bzw. der Staatsschreiberin kommt insbesondere in der Unterstützung der gegenseitigen Koordination der Präsidien des Grossen Rates und des Regierungsrates zum Ausdruck sowie im Umstand, dass er oder sie an den Sitzungen sowohl des Grossen Rates als auch des Regierungsrates anwesend ist. Dies ermöglicht einen direkten Informationsfluss und erleichtert die Koordination im Geschäftsverkehr zwischen den beiden Gewalten (Nuspliger 2000).

Die **befragten Personen** waren sich einig, dass die heute von der Staatskanzlei erbrachten Dienstleistungen für das Parlament von hoher Qualität sind. Dem Staatsschreiber wird attestiert, dass er sich sowohl für die Belange des Regierungsrates wie auch jene des Grossen Rates engagiert und laufend auf Optimierungen bedacht ist. Gleichwohl wird die aktuelle Organisationsform von einigen Interviewpartnern als suboptimal beurteilt, da sie einerseits dem Parlament zu wenige Einflussmöglichkeiten zu einer bedarfsgerechten Ausgestaltung des Ratssekretariats bieten. So wird bemängelt, dass für die gemäss Grossratsgesetz und Geschäftsordnung relativ ausgebauten Dienstleistungen des Ratssekretariats kaum die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen, während dem Parlament budgetrechtlich praktisch die Hände gebunden sind. Es besteht somit eine Diskrepanz zwischen den gesetzlich definierten Zuständigkeiten des Ratssekretariats und den tatsächlich dafür bereitgestellten Mitteln. Andererseits werden einzelne Zuständigkeiten der Staatskanzlei als dem Kernbereich des Grossen Rates zugehörig wahrgenommen, beispielsweise die administrative Vorbereitung und Durchführung der Sessionen. Andere Interviewpartner argumentieren hingegen stärker mit dem Blick auf das Gesamtsystem, das ein Kooperationsmodell zwischen den Gewalten vorsieht; die Rolle und Aufgabenbereiche der Staatskanzlei sind ein Ausdruck dieser kooperativen Gewaltenteilung, welche zudem eine hohe Dienstleistungsqualität unter Vermeidung von Doppelspurigkeiten erbringen kann.

4.2.1.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Problemorientiertes Gewaltenteilungsverständnis und Kooperation zwischen Parlament und Regierung bilden in den Kantonen sowie im Bund die Regel, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung einzelner Aspekte der Exekutiv-Legislativ-Beziehungen. Auf jeden Fall muss die Existenz eines von der Staatskanzlei und Verwaltung administrativ und fachlich unabhängigen Parlamentsdienstes nicht automatisch eine Absage an das Kooperationsmodell bedeuten.¹²⁸ Gemäss einer Aufstellung durch Pug (2010) sind in acht Kantonen sowie im Bund die Parlamentsdienste direkt dem Parlament angegliedert (Stand 2009). Dies betrifft die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Jura, Waadt, Wallis und Zürich. In die Staatskanzlei bzw. Verwaltung eingegliedert, aber aufgrund ihrer fachlichen und budgetären Angliederung an das Parlament dennoch relativ unabhängig sind die Parlamentsdienste der vier Kantone Obwalden, Schaffhausen, Solothurn und Uri.¹²⁹ Die Parlamentsdienste der acht Kantone Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Tessin und Zug verfügen lediglich über eine fachliche Unabhängigkeit gegenüber Staatskanzlei bzw. Verwaltung. In sechs Kantonen (Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Neuenburg, Schwyz und Thurgau) besteht entweder kein Ratssekretariat oder dieses untersteht auch in fachlicher Hinsicht der Staatskanzlei bzw. Verwaltung (vgl. auch Abschnitt 3.3.4).

Insgesamt lässt sich eine Entwicklung hin zur teilweisen oder kompletten Loslösung der Parlamentsdienste aus den Staatskanzleien ausmachen (Dähler 2009). Waren Ende der 1990er Jahre nur die Parlamentsdienste des Bundes sowie des Kantons Zürich absolut unabhängig organisiert, sind inzwischen sieben weitere Kantone hinzugekommen. Daneben haben einige Kantone ihre Parlamentsdienste zunehmend verwaltungsunabhängig ausgestaltet, die administrative Anbindung an die Staatskanz-

¹²⁸ Vgl. beispielsweise das Resumé von Rapin (2007a: 23) für den neu verselbständigten Parlamentsdienst im Kanton Waadt: „Il est toutefois évident que, sans collaboration avec les autres services de l'administration (et en premier lieu la Chancellerie), un secrétariat de parlement ne peut pas fonctionner. Des contacts quasi-quotidiens et d'harmonieuses relations personnelles y contribuent. Cela est nécessaire au bon déroulement des procédures, dans le respect des pouvoirs (et des obligations!) des uns et des autres.“

¹²⁹ Zur Problematik bei der Einteilung des Kantons Bern vgl. Fussnote weiter oben in Abschnitt 4.3.1.1.

lei jedoch beibehalten. Pug (2010: 12) macht zwei Tendenzen aus: Französischsprachige Kantone sowie Kantone mit hohem urbanem Bevölkerungsanteil neigen zu unabhängigeren Parlamentsdiensten.

Das Ausmass an administrativer, fachlicher und/oder finanzieller Abhängigkeit von der Staatskanzlei bzw. Verwaltung ist sehr unterschiedlich ausgestaltet und wird auch unterschiedlich wahrgenommen. So zählt beispielsweise Dähler (2009) Uri, Obwalden, Schaffhausen und Solothurn zu den Kantonen mit unabhängigen Parlamentsdiensten, obwohl diese in einer formellen Betrachtungsweise Teil der Staatskanzlei sind. Zu vermuten ist, dass die direkte Angliederung der finanziellen Kompetenzen (Budget) an das Parlament die eigene Wahrnehmung als unabhängiger Dienst stark erhöht (Staatskanzlei 2010: 29). Noch stärker sind die Unterschiede, wenn die für das Parlament erbrachten Dienstleistungen nach Art (administrativ vs. wissenschaftlich-beratend) und Erbringer (Parlamentsdienste vs. Staatskanzlei/Verwaltung) aufgeschlüsselt werden. Die nachfolgende Aufstellung in Tabelle 2 basiert auf der Zweitauswertung einer Erhebung durch Lüthi (2007) und zeigt deutlich auf, dass der Integrationsgrad von Staatskanzlei und Parlamentsdiensten (monistisches vs. dualistisches System) selbst im Bereich der administrativen Dienstleistungen sämtliche Optionen für die Ausgestaltung der Dienstleistungserbringung für das Parlament offen lässt.¹³⁰

So finden sich unter den Kantonen mit unabhängigen Parlamentsdiensten solche, welche (1) praktisch sämtliche administrativen Dienstleistungen selbst erbringen (Genf, Wallis), (2) sich die Erbringung mit der Staatskanzlei/Verwaltung teilen (Aargau, Freiburg, Waadt) oder (3) einen grösseren Teil der administrativen Dienstleistungen via Staatskanzlei/Verwaltung beziehen (Zürich). Dasselbe Bild zeigt sich in Kantonen mit relativ stark in die Verwaltung integrierten Ratssekretariaten: Während hier St. Gallen und Thurgau die administrativen Dienstleistungen zu einem grossen Teil selbst erbringen, ist dies z.B. in Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden und Zug gerade umgekehrt. Zu dieser letzteren Gruppe zählt auch der Kanton Bern, wo ein Grossteil der administrativen

¹³⁰ Die Daten von Lüthi (2007) beziehen sich auf das Jahr 2006. Aus den Kantonen Luzern und Jura liegen keine Daten vor.

Dienstleistungen für das Parlament durch die Staatskanzlei erbracht wird.

Geringer ist die Varianz innerhalb der einzelnen Kantonsgruppen im Bereich der wissenschaftlich-beratenden Dienstleistungen. Sämtliche Kantone mit verselbständigten Parlamentsdiensten erbringen praktisch sämtliche fachliche Unterstützung selbst (als teilweise Ausnahme erscheint der Kanton Waadt). Eher überraschend zeigt sich, dass auch Parlamentsdienste, welche stark in die Staatskanzlei/Verwaltung integriert sind, häufig einen grösseren Teil der fachlichen Dienstleistungen selbst erbringen. Der Kanton Bern gehört zusammen mit Zürich, Ob- und Nidwalden zu denjenigen Kantonen, welche die fachliche Unterstützung zu einem grösseren Teil durch die Kommissionssekretariate erbringen lassen. In diesen Fällen hängt es von der konkreten Situation im Kanton ab, ob der Erbringer eher der Verwaltung (z.B. im Falle der besonderen Kommissionen im Kanton Bern) oder dem Parlamentsdienst (z.B. ständige Kommissionen im Kanton Bern) zuzurechnen ist.¹³¹

¹³¹ Über die Qualität der von den verschiedenen Stellen erbrachten Dienstleistungen kann anhand der vorliegenden Daten hingegen keine Aussage getroffen werden.

Tabelle 2: Erbringung administrativer und wissenschaftlich-beratender Dienstleistung in ausgewählten Kantonen

	administrative Dienstleistungen				wissenschaftlich-beratende Dienstleistungen				
	Anzahl Dienstleistungen	durch Parlamentsdienste erbracht	durch Komm.-sekretariat erbracht*	durch Staatskanzlei/Verwaltung erbracht	Anzahl Dienstleistungen	durch Parlamentsdienste erbracht	durch Komm.-sekretariat erbracht*	durch Staatskanzlei/Verwaltung erbracht	
	Anzahl	%	erbracht*	Anzahl	Anzahl	%	erbracht*	Anzahl	%
AG	8	4	50	4	12	100	0	0	0
BS	8	5	63	3	17	97	0	0.5	3
FR	6	3	50	3	15	93	0	1	7
GE	9	8.5	94	0.5	14	93	0	1	7
VD	6	3.5	58	2.5	11	68	0	3.5	32
VS	7	7	100	0	14	100	0	0	0
ZH	9	3	33	1	15	47	8	0	0
NW	7	2.5	36	2	15	57	6.5	0	0
OW	6	0	0	6	13	23	5	5	38
SO	8	8	100	0	15	90	0	1.5	10
SH	7	4.5	64	2.5	15	60	0	6	40
UR	7	1	14	6	10	35	0.5	6	60
BE	8	0.5	6	7.5	17	26	7	5.5	32
BL	9	1.5	17	7.5	14	50	0	7	50
GR	8	2.5	31	5.5	17	62	0	6.5	38
SG	9	8.5	94	0	18	67	0	6	33
TI	8	3.5	44	1	14	54	4	2.5	18
ZG	7	0	0	7	16	0	0	16	100

	administrative Dienstleistungen				wissenschaftlich-beratende Dienstleistungen								
	durch Parlaments-		durch Komm.-		durch Parlaments-		durch Komm.-						
	Anzahl	%	erbracht*	erbracht*	Anzahl	%	erbracht*	erbracht*					
AI	6	0	0	0	6	100	0	0	12	0	0	12	100
AR	7	0	0	3	4	57	3	3	11	0	0	8	73
GL	6	0	0	0	6	100	0	0	12	0	0	12	100
NE	9	4	44	0	5	56	0	0	13	10	77	3	23
SZ	7	0	0	2	5	71	2	5.5	14	0	0	8.5	61
TG	7	5.5	79	0	1.5	21	0	0	13	8.5	65	4.5	35

* Kommissionssekretariate sind separat aufgeführt, da sie je nach Kanton und teilweise je nach Kommissionstyp dem Parlamentsdienst oder der Staatskanzlei/Verwaltung unterstellt sind.

Quelle: Zweitauswertung aufgrund Lüthi (2007), z.T. mit eigenen Anpassungen. Zu den Kantonen Luzern und Jura liegen keine Daten vor.

Neben staatsrechtlichen¹³² bzw. institutionellen Argumenten (problemorientierte Gewaltenteilung, Kooperationsmodell) werden vor allem verwaltungswirtschaftliche Argumente zugunsten der Integration der Parlamentsdienste in die Staatskanzleien genannt (Nuspliger 2000; Staatskanzlei 2010). In administrativen Bereichen ohne „Gewaltenteilungsrelevanz“ (Nuspliger 2000: 77) macht es tatsächlich wenig Sinn, wenn eine Paralleladministration aufgebaut wird, anstatt Synergien zu nutzen und Ressourcen zu sparen. Dies soll aber nicht verhindern, dass der „materielle Kernbereich“ (Nuspliger 2000: 82) des Parlaments durch eigene, unabhängige Dienste unterstützt werden kann. Auf diesen Punkt verweist auch Freléchoz (2009: 6): „Recourir aux services des départements pour l'établissement de procès-verbaux, pour les traductions, pour l'infrastructure n'est sans doute pas de nature à mettre en péril la nécessaire indépendance du parlement. En revanche, des domaines comme l'établissement de l'ordre du jour, ou plus généralement de 'l'agenda-setting', la haute surveillance de l'administration et du gouvernement, la préparation des objets pour les commissions sont quelques-uns des domaines-clefs où l'indépendance me semble fondamentale pour respecter l'esprit de la séparation des pouvoirs (...)“.

So unterschiedlich die getroffenen Lösungen in Bezug auf die konkrete Dienstleistungserbringung sind (vgl. Tabelle oben), kein Parlament, dessen Ratssekretariat sich in den letzten 15 Jahren ganz oder teilweise verselbständigt hat, strebt eine Rückkehr zum früheren System an. Die Erfahrungen sind überwiegend positiv (Pug 2010; Arnold 2007; Canton 2007; Freléchoz 2009; Rapin 2007a). Ein unabhängiger Parlamentsdienst stärkt das Parlament, indem er einerseits das Selbstbild des Parlaments in Richtung einer „vollwertigen“, unabhängigen Institution verändert, die gegenüber Regierung und Verwaltung auf Augenhöhe auftreten kann. Positiv beurteilt werden auch die bessere Ressourcenausstattung für Unterstützungsleistungen und dadurch die Professionalisierung der erbrachten Dienstleistungen, beispielsweise in Bezug auf die Unterstützung durch die Kommissionssekretariate, die juristische und wissenschaftliche Unterstützung der Parlamentsdienste sowie auch eine ver-

¹³² Vgl. vorne, Abschnitt 3.3.

besserte interne Kommunikation. Zum letzten Punkt gehört auch die Durchführung von Einführungsveranstaltungen für neue Ratsmitglieder sowie für die Übernahme bestimmter Funktionen wie z.B. diejenige des Ratspräsidiums. Negativ zu Buche schlagende Faktoren sind kaum auszumachen bzw. sind eher vorläufiger Natur. Zu erwarten ist, dass ein unabhängiges Ratssekretariat mehr kostet, v.a. wenn gleichzeitig die Unterstützungsdienstleistungen für die Parlamentsmitglieder und die Kommissionen ausgebaut werden. Dem stehen aber teilweise Einsparungen aufseiten der Staatskanzleien bzw. der Verwaltung gegenüber; die finanzielle Gesamtbilanz der Verselbständigung kann daher erst in detaillierter Kenntnis der angestrebten Lösung abgeschätzt werden. Ein weiterer Punkt, der sich negativ äussern kann, besteht im Übergangsprozess, da sich eine neue Aufgabenverteilung und die damit verbundenen neuen Abläufe zuerst einspielen müssen, was anfänglich zu institutionellen Konflikten führen kann.

4.2.1.3 Folgerungen

Die Übersicht hat gezeigt, dass Staatskanzleien zur Erfüllung ihrer unbestrittenen Kernfunktionen (Koordination der Aufgabenerfüllung von Regierung und Parlament, Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den Gewalten und zweckmässige Organisation des Geschäftsverkehrs; vgl. Nuspliger 2000) weder auf ein Integrationsmodell (bzw. monistisches System) noch auf die Erbringung bestimmter administrativer, technischer oder fachlicher Dienstleistungen für das Parlament festgelegt sein müssen. Welche Dienstleistungen ausserhalb der je eigenen Kernbereiche von Staatskanzlei und Parlamentsdienst von welcher Stelle erbracht werden, ist eher eine organisatorische und verwaltungsökonomische Frage und berührt kaum grundsätzliche Fragen der Gewaltenteilung bzw. des Staatsaufbaus. Aus dieser Sicht ist es für alle beteiligten Akteure sinnvoll, wenn administrative Dienstleistungen – mit entsprechender interner Kostenverrechnung zulasten des Bezügers – soweit als möglich zentral erbracht werden (z.B. Übersetzungen, Drucksachen, Raumverwaltung, IT-Support). Wichtig ist in diesem Rahmen, dass dem Besteller bzw. Bezüger der Leistungen – im vorlie-

genden Fall dem Ratssekretariat – genügend grosse Spielräume bei der Definition der gewünschten Leistungen zugestanden werden, um die internen Abläufe gemäss den eigenen Bedürfnissen optimal ausgestalten zu können (z.B. in Bezug auf die Anforderungen an ein elektronisches Ratsinformationssystem¹³³ im parlamentseigenen Intranet, auf welches die übrige Verwaltung keinen Zugriff hat).

Ebenso bedeutet es keine Abkehr vom Kooperationsmodell, wenn Aufgabenbereiche, welche aktuell der Staatskanzlei oder der Verwaltung zugewiesen sind, nicht aber deren Kernfunktion betreffen, einem personell verstärkten Ratssekretariat zugeordnet werden. Dies betrifft beispielsweise die administrative Vorbereitung und Durchführung der Sessionen des Grossen Rates sowie die Führung der Kommissionssekretariate der besonderen Kommissionen (bei Einführung neuer ständiger Sachbereichskommissionen wäre ohnehin auf kommissions-eigene Sekretariate umzustellen). Von einer solchen Reorganisation nicht betroffen wäre die Präsenz von Mitgliedern der Regierung bzw. Verwaltung in Kommissionssitzungen; die Möglichkeit der Kommissionen, auf die Sachkenntnisse von Regierung und Verwaltung unmittelbar zurückgreifen zu können, trägt im Milizsystem entscheidend zur Effizienz von Kommissionsberatungen bei und erhöht die Qualität der Gesetzgebung.

Die praktischen Erfahrungen aus denjenigen Kantonen, welche – mit sehr unterschiedlichen Arrangements mit den Staatskanzleien bzw. der Verwaltung, was die konkrete Erbringung der einzelnen Dienstleistungen betrifft – auf ein unabhängiges Ratssekretariat gesetzt haben, zeigen ein überwiegend positives Bild. Kein Kanton vermisst das vormalige System eines in die Staatskanzlei oder Verwaltung integrierten Ratssekretariats. Das heutige grundsätzlich monistische System im Kanton Bern verfügt über den Vorteil, dass es schnittstellenarm ist; alle Fäden des Geschäftsverkehrs zwischen Exekutive und Legislative sowie ein beachtlicher Teil der Parlamentsadministration laufen über die Staatskanzlei bzw. über die Stelle des Staatsschreibers bzw. der

¹³³ Vgl. zur Notwendigkeit eines ausgebauten Ratsinformationssystems insbesondere die Schlussfolgerungen in Econcept (2011b: 5).

Staatsschreiberin. Dies schafft von selbst Synergien zwischen Regierung, Verwaltung und Grosse Rat; kostspielige Doppelspurigkeiten werden früher erkannt oder entstehen gar nicht erst. Aufgrund der wenigen Schnittstellen wäre als weiterer Vorteil des Berner Modells auch ein selteneres Auftreten von Konflikten zwischen den Gewalten zu erwarten. Die Erfahrungen des „divided government“ der letzten Jahre sowie der Umstand, dass innerhalb der Staatskanzlei ein fachlich unabhängiges, mit einer gemäss Grossratsgesetz und Geschäftsordnung relativ grossen Aufgabenfülle ausgestattetes Ratssekretariat besteht, haben allerdings zu einem erhöhten Konfliktpotenzial geführt. Die momentane organisatorische Ausgestaltung der Beziehungen zwischen dem Ratssekretariat und den übrigen Stellen der Staatskanzlei ist daher trotz monistischer Konzeption nicht optimal. Ein administrativ verselbständigtes Ratssekretariat akzentuiert zwar die Schnittstelle zwischen Parlament und Regierung, doch führt dies auch zu einer Klärung der jeweiligen Zuständigkeiten und Abläufe zwischen Staatskanzlei und Ratssekretariat. Durch den Wegfall des administrativen Abhängigkeitsverhältnisses des Ratssekretariats von den übrigen Stellen der Staatskanzlei erhöht sich die gegenseitige Verpflichtung zur Kooperation im Geschäftsverkehr zwischen den beiden Gewalten; im Unterschied zu heute würde sie jedoch nicht mehr auf in der administrativen Hierarchie unterschiedlich positionierten Stellen basieren, sondern sich zwischen gleichrangigen Stellen der Regierung/Verwaltung und des Grossen Rates abspielen.¹³⁴

Die Verselbständigung des Ratssekretariats hat auch Nachteile. Diese betreffen einerseits die Umstellungskosten (sowohl finanziell als auch in Bezug auf die Neuorganisation interner Abläufe), andererseits die Kosten, welche durch den absehbaren Ausbau der Parlamentsverwaltung anfallen. Auch wenn via Leistungsvereinbarungen die meisten technisch-administrativen Dienstleistungen nach wie vor bei der Staatskanzlei erbracht würden, so ist nicht davon auszugehen, dass die Übernahme zusätzlicher Aufgaben ohne personelle Aufstockungen

¹³⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Erkenntnisse der NEF-Evaluation, welche in der Herauslösung der Parlamentsdienste eine „Stärkung des Parlaments im Dialog mit Regierung und Verwaltung“ (Econcept 2011b: 7) sieht. Zur staatsrechtlichen Würdigung vgl. indes Abschnitt 3.3.6.

vonstatten gehen kann. Relativierend gibt es allerdings zwei Punkte zu bedenken: 1. Die Verselbständigung ermöglicht dem Ratssekretariat, die gemäss Grossratsgesetz und Geschäftsordnung ihm zugewiesenen Aufgaben vollumfänglich wahrzunehmen. Insoweit dies einen Übergang einzelner Aufgaben von der Staatskanzlei auf das Ratssekretariat bedeutet, sollte bei entsprechender Planung insgesamt ein Nullsummenspiel resultieren. Wo es sich um neue oder in ausgebauter Form wahrgenommene Aufgaben handelt, sind hingegen Mehrkosten zu erwarten. Diesen steht jedoch auch ein Leistungsausbau gegenüber. 2. Bei verschiedenen zur Diskussion stehenden parlamentsrechtlichen Reformen (z.B. Einführung ständiger Sachbereichskommissionen mit eigenem Sekretariat) sind ganz unabhängig von der Frage der Organisation des Ratssekretariats gegenüber heute Mehrkosten zu erwarten.

4.2.2 Ausgestaltung des Geschäftsverkehrs mit dem Regierungsrat sowie der Anhörungs- und Mitwirkungsrechte zugunsten des Regierungsrats

4.2.2.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Die Ausgestaltung des Geschäftsverkehrs zwischen der Regierung und dem Grossen Rat ist in Art. 58 ff. GRG geregelt. Die Mitwirkungsrechte des Regierungsrates im Speziellen sind in Art. 67 GRG (Mitwirkung in den Verhandlungen des Grossen Rates) und Art. 34 Abs. 2 GRG (Mitwirkung in Kommissionssitzungen) festgehalten. Die organisatorische Abwicklung des Geschäftsverkehrs erfolgt über die Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat (Art. 92 Abs. 2 KV), welche die beiden Gewalten in der Koordination ihrer Aufgaben unterstützt (Art. 43 GRG bzw. Art. 55 GO).

In der Definition der Instrumente und Abläufe im Geschäftsverkehr legt das heutige Grossratsgesetz ein grosses Gewicht auf das Berichtswesen, sei es in der Form schriftlicher Berichte (Richtlinien der Regierungspolitik, Aufgaben- und Finanzplan, Rechenschafts- bzw. Geschäftsbericht, Planungsbericht und Berichte zu einzelnen Sachbereichen), weiterer Dokumente (wie z.B. der Voranschlag oder die Vorträge zu Erlassen, internationalen und interkantonalen Verträgen sowie zu Grundsatz- und Ausgabenbeschlüssen)¹³⁵ oder in der Form mündlicher Stellungnahmen (Erklärungen zu wichtigen Ereignissen und Problemen mit Bezug zum Kanton Bern, Mitwirkung in den Verhandlungen des Grossen Rates und in den Kommissionssitzungen). Kaum Erwähnung finden hingegen dialogische Elemente im gegenseitigen Austausch zwischen den Gewalten, die der allgemeinen Beziehungspflege und Vertrauensbildung dienen. Das Instrument des Dialogs wird im Berner Parlamentsrecht einzig im Zusammenhang mit den Aufgaben und Rechten der Obergerichtskommission erwähnt (Art. 22 Abs. 3 Bst. c GRG: Aufgabe des Dialogs im Bereich der Aussenbeziehungen; Art. 36 Abs. 1 Bst. a GRG: Recht auf den

¹³⁵ Zur Evaluation der NEF-Steuerungsinstrumente, insbesondere Geschäftsbericht, Voranschlag sowie Aufgaben- und Finanzplan, und den daraus abgeleiteten Optimierungsvorschlägen vgl. Econcept (2011a).

Erhalt aller Informationen und Dokumente, die für die Führung des Dialogs geeignet und erforderlich sind).

Die Bestimmungen des Grossratsgesetzes zu Geschäftsbericht, Voranschlag sowie Aufgaben- und Finanzplan enthalten Angaben zu den Fristen, welche bei der Unterbreitung einzuhalten sind. Art. 62 Abs. 4 GRG legt fest, dass der Geschäftsbericht den zuständigen Kommissionen „frühzeitig“ und dem Grossen Rat spätestens zehn Tage vor Beginn der Juni-Session zugestellt werden muss. Beim Voranschlag legt Art. 64 Abs. 3 GRG fest, dass die zuständige Kommission zweieinhalb Monate und der Grosse Rat einen Monat vor Beginn der November-Session bedient werden (dasselbe gilt gemäss Art. 59 GRG für den Aufgaben- und Finanzplan). Da die November-Session i.d.R. in der zweiten Monatshälfte stattfindet, muss der Regierungsrat den Voranschlag inkl. Aufgaben- und Finanzplan per Anfang September der Finanzkommission unterbreiten.

Die Bestimmungen zur Mitwirkung des Regierungsrates in den Kommissionen sehen in Art. 34 Abs. 2 GRG vor, dass die Regierung an den Sitzungen teilnehmen kann, sofern kein abweichender Beschluss der Kommission vorliegt. D.h., die Kommission muss einen ausdrücklichen Beschluss fassen, wenn sie die Beteiligung der Regierung an einer Sitzung ausdrücklich ausschliessen möchte. Die Praxis hat sich vom Wortlaut des Gesetzes insofern entfernt, als dass das zuständige Regierungsmitglied zur Teilnahme an einer Sitzung gezielt eingeladen wird und dass das Regierungsmitglied die Sitzung wieder verlässt, sobald das entsprechende Traktandum behandelt ist.

Die **befragten Personen** stellten v.a. in zwei Punkten grösseren Optimierungsbedarf fest. Der erste betrifft die Einrichtung von Gefässen eines institutionalisierten Dialogs zwischen den Gewalten. Von praktisch allen Interviewpartnern wurde das Fehlen eines solchen Gefässes bemängelt, welches gerade in Situationen unterschiedlicher politischer Mehrheiten in den Gewalten zur Bildung gegenseitigen Vertrauens und von Erwartungssicherheit beitragen könnte. Damit verbunden wäre eine proaktiver ausgestaltete Kommunikation des Regierungsrates in Bezug auf das Verfassen eigener Berichte und die Erarbeitung von Erlassen,

welche im Rahmen eines neuen institutionalisierten Dialogs zur Sprache gebracht und diskutiert werden könnten. Der zweite Punkt betrifft die im Grossratsgesetz festgelegten Fristen bzw. – wo solche fehlen – die in der Geschäftsverkehrspraxis eingehaltenen Fristen. Aus der Sicht des Grossen Rates werden diese zu häufig zugunsten der Regierung und zuungunsten der Grossratsorgane interpretiert. Der im Milizwesen organisierte Grosse Rat wird dadurch unter zusätzlichen Zeitdruck gesetzt, was zu einer Schwächung seiner Position führen kann.

Geringer ist der Änderungsbedarf gemäss den Befragungen bei der Ausgestaltung der Regierungsmitwirkung in den Kommissionssitzungen. Gegenüber dem grundsätzlichen Prinzip, dass Regierungsmitglieder in den Kommissionssitzungen anwesend sein können, wurden keine Vorbehalte geäussert. Als wichtig wurde indessen eingestuft, dass die Kommission allfällig anwesende Vertreter/innen aus Regierung und Verwaltung bei Abstimmungen in der Kommission bitten kann, das Sitzungszimmer zu verlassen.

4.2.2.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Von einer systematischen Übersicht zur Organisation des Geschäftsverkehrs in den Kantonen wird im Folgenden abgesehen, da eine solche in der Literatur für die hier interessierenden Punkte nicht vorliegt. Einzig zur Frage der Mitwirkung von Regierungsvertreterinnen und -vertretern in den Parlamentskommissionen bestehen einige Erfahrungsberichte (vgl. die Beiträge in SGP 2010). Diese weisen darauf hin, dass unter den Vorzeichen eines kooperativen Gewaltenteilungsmodells und des Milizsystems die Mitwirkung von Regierungsmitgliedern sowie von Spezialistinnen und Spezialisten aus der Verwaltung für das Parlament ein kostengünstiges und darum effizientes System zur Informationsgewinnung im Rahmen der eigenen Gesetzgebungsarbeit darstellt. In den Berichten wird aber auch darauf verwiesen, dass die Beteiligung von Regierung und Verwaltung an der Parlamentsarbeit im Namen der Gewaltenteilung bestimmten Grenzen unterliegen sollte. Die Regelung der Bundesversammlung sieht beispielsweise vor, dass der Bundesrat (bzw. Fachpersonen aus der Verwaltung als deren Stellvertreter/innen) nur bei der Be-

handlung von Gegenständen anwesend ist, welche er selbst eingebracht hat oder zu welchen er im Parlament bereits Stellung bezogen hat (Art. 160 Abs. 1 ParlG). Einem ähnlichen Modell folgt beispielsweise die Regelung im Kanton Basel-Stadt. In den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) wird in § 46 festgelegt, dass die Kommissionen berechtigt sind, zu ihren Beratungen Mitglieder des Regierungsrates beizuziehen (d.h. sie werden nur bei Bedarf dazu eingeladen). Bei Regierungsvorlagen ist der basel-städtische Regierungsrat indes zwingend von der Kommission anzuhören.

4.2.2.3 Folgerungen

Bei der Ausgestaltung des Geschäftsverkehrs sowie der Mitwirkungsrechte des Regierungsrates zeigt sich an zwei Stellen Optimierungsbedarf: Die erste bezieht sich auf die Stärkung des Dialogs zwischen den Exponent/innen des Grossen Rates und der Regierung, indem den im Grossratsgesetz vorherrschenden Mitteln der Einwegkommunikation (schriftliche Berichte, mündliche Stellungnahmen) ein institutionalisiertes Gefäss für einen periodisch durchgeführten gegenseitigen Meinungsaustausch beigeordnet wird (vgl. auch die Empfehlungen zur Stärkung des politischen Dialogs durch die NEF-Evaluation; Econcept 2011b). Ein solcher Dialog sollte personell in einem überschaubaren Rahmen stattfinden (z.B. das Ratspräsidium und das Ratssekretariat seitens des Grossen Rates sowie der/die Regierungspräsident/in, ein weiteres Regierungsmitglied und der/die Staatsschreiber/in seitens der Exekutive bzw. Verwaltung). Die Aussprache könnte zwei- bis dreimal pro Jahr stattfinden, die Sitzungsleitung abwechselnd durch den/die Grossratspräsidenten/-in und den/die Regierungspräsidenten/-in wahrgenommen werden.

Der zweite Punkt betrifft die Mitwirkung des Regierungsrates in den Kommissionen. Im Grundsatz ist diese unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen (Kooperation der Gewalten, Milizparlament) zu begrüssen und wird auch in anderen Kantonen sowie im Bund praktiziert. Die Teilnahme hat allerdings Grenzen, welche gegenüber dem Wortlaut der heutigen Regelung im revidierten Parlamentsrecht

verdeutlicht werden sollten (z.B. nach dem Beispiel des Kantons Basel-Stadt). Der Wortlaut wäre an die heutige Praxis anzugleichen, wonach Vertreter/innen aus Regierung und Verwaltung zur Mitwirkung eingeladen werden, wenn die Kommission dies für angezeigt hält. Dies gilt auch für die Anwesenheit bei Abstimmungen in der Kommission. Bei Geschäften, welche von der Regierung selbst eingebracht wurden, sollte die Regierung allerdings in jedem Fall die Möglichkeit erhalten, in den Kommissionsdebatten mitzuwirken.

Keine Probleme bereitet unter den heutigen institutionellen Bedingungen die Abwicklung des Geschäftsverkehrs, welche entweder direkt mit den betroffenen Verwaltungsstellen (Regelfall) oder über die Staatskanzlei (bei Regierungsgeschäften; vgl. auch Abschnitte 3.3 und 4.2.1) erfolgt.

4.2.3 Ausgestaltung von Auskunfts- und Einsichtsrechten der Ratsmitglieder und -organe bzw. Ausgestaltung der Akteneinsicht

4.2.3.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Die Informationsrechte (Auskunfts- und Einsichtsrechte) sind in Art. 31 ff. GRG geregelt.¹³⁶ Darin wird der Umfang der Informationsrechte einerseits nach sachlichen Kriterien, andererseits nach dem Kriterium des Amtsgeheimnisses kaskadenartig definiert. Der sachliche Grundsatz ist in Art. 31 GRG festgehalten, welcher den Mitgliedern und Organen des Grossen Rates einen Anspruch auf alle Informationen eröffnet, „die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind“.

Die Informationsrechte der einzelnen Ratsmitglieder basieren somit auf der normalen Informationsgesetzgebung (Öffentlichkeitsprinzip), doch kann ihr Gesuch um Auskunft oder Einsicht von der zuständigen Behörde nicht mit dem Hinweis auf den unverhältnismässigen Aufwand abgelehnt werden (Art. 32 Abs. 1 und 2 GRG). Wird das Gesuch abgelehnt,

¹³⁶ Siehe dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.2.5.5.

kann sich das Ratsmitglied an das Büro des Grossen Rates wenden, welches nach Anhören der Regierung in zweiter Instanz entscheidet. Gegen diesen Entscheid kann von beiden Seiten der Grosse Rat ange-rufen werden, welcher endgültig entscheidet (Art. 32 Abs. 3 GRG).

Gemäss Logik der Kaskade gehen die Informationsrechte der Kommis-sionen weiter als diejenigen der Einzelmitglieder. Ihnen kommen diejeni-gen Rechte zu, welche sie zur Erfüllung ihrer Funktion bzw. „im Rahmen ihrer Tätigkeit“ (Art. 34 GRG Abs. 1) benötigen. Dazu gehören das Ver-langen von Berichten und Unterlagen vom Regierungsrat, die Aktenein-sicht, die Befragung von Mitarbeitenden der Verwaltung (im Einver-ständnis mit dem zuständigen Regierungsratsmitglied), die Durchführung von Besichtigungen, der Beizug externer Expertinnen und Experten so-wie die Anhörung interessierter Kreise. An gleicher Stelle ist auch festge-legt, dass das zuständige Regierungsmitglied ohne abweichenden Be-schluss der Kommission berechtigt ist, an Kommissionssitzungen teilzu-nehmen (Abs. 2).

Zusätzliche Informationsrechte kommen den drei ständigen Aufsichts-kommissionen zu, ebenfalls „im Rahmen ihrer Tätigkeit“ (vgl. Art. 35-37 GRG). Sie dürfen z.B. mit Vertreter/innen von Regierung und Verwaltung direkt verkehren und von ihnen Auskünfte und Unterlagen erhalten sowie auf Verlangen ohne Beisein einer Vorgesetzten bzw. eines Regierungsrats jede/n Mitarbeitende/n der Verwaltung anhören. Zudem können In-spektionen und Prüfungen in der Verwaltung durchgeführt werden, sei es durch die Aufsichtskommission selbst oder durch die damit beauftragte Finanzkontrolle. Darüber hinaus kann Einsicht in die Beschlüsse des Regierungsrats verlangt werden, soweit keine gesetzlichen Geheimhal-tungsgründe entgegenstehen.

Die am weitesten reichenden Informationsrechte geniessen parlamenta-rische Untersuchungskommissionen (Art. 38 GRG). Diese können u.a. Zeugen einvernehmen sowie die Herausgabe sämtlicher Akten von Re-gierung, Verwaltung, Finanzkontrolle und der Justizverwaltung verlan-gen. Bei Begehren um Auskunft und Aktenherausgabe sowie bei Einver-nahmen durch eine parlamentarische Untersuchungskommission entfällt auch die allfällige Notwendigkeit einer Entbindung vom Amtsgeheimnis

durch die Regierung (bzw. die oberste Justizbehörde), doch muss diese vorgängig angehört werden (Art. 42 GRG).

Neben den sachlichen Kriterien, welche sich an dem zur Funktionserfüllung notwendigen Informationsumfang orientieren, bestehen zusätzlich die Kriterien hinsichtlich des Amtsgeheimnisses (Art. 39 ff. GRG). Einzelnen Ratsmitgliedern sowie Kommissionen, welche keine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen, kann bei ihren Informationsbegehren das Amtsgeheimnis entgegengehalten werden. Dieses kann nur durch den Regierungsrat aufgehoben werden (Art. 40 Abs. 1 GRG). Anstelle der Aufhebung des Amtsgeheimnisses kann der Regierungsrat (bzw. in Justizfragen die Justizleitung) statt der Aktenherausgabe einen besonderen Bericht erstatten (Abs. 2 und 3). Neben den parlamentarischen Untersuchungskommissionen (vgl. oben) können nur die ständigen Kommissionen, „soweit es im Rahmen der Oberaufsicht notwendig ist“ (Art. 41 Abs. 1 GRG), die Einsichtnahme in dem Amtsgeheimnis unterstellte Dokumente erzwingen. Dazu muss allerdings zuerst der Bericht der Regierung gemäss Art. 40 Abs. 2 GRG abgewartet und anschliessend die Regierung (bzw. die oberste Justizbehörde) angehört werden.

Die Ausgestaltung der Auskunfts- und Einsichtsrechte der Mitglieder und Organe des Grossen Rates gegenüber der Regierung, Justiz und Verwaltung wurde von den **befragten Personen** als insgesamt zweckmässig und in ihrem Umfang zufriedenstellend beurteilt. Optimierungsbedarf ergibt sich gemäss den Aussagen der Experten an drei Stellen: Einerseits wird die Regelung kritisiert, wonach die Regierung mittels Bericht die Herausgabe von dem Amtsgeheimnis unterliegenden Akten selbst in Fällen, wo eine ständige Kommission im Rahmen der Oberaufsicht tätig wird, hinauszögern kann. Um in besonders sensiblen Bereichen den Kreis der informierten Grossratsmitglieder möglichst klein zu halten, wird angeregt, ein Delegationssystem analog zum Bund (Geschäftsprüfungs- und Finanzdelegationen) zu schaffen. Als zweiter Punkt wird auf „blinde Flecken“ der parlamentarischen Aufsicht verwiesen, v.a. in Bereichen, wo die Kantone im Auftrag des Bundes tätig sind (Beispiel Staatsschutz). Als dritter Punkt wurde in den Interviews angeführt, dass sich die Informationsrechte nicht auf laufende Willensbildungsprozesse innerhalb der

Regierung/Verwaltung erstrecken sollten, sondern nur auf abgeschlossene Prozesse. Dies betrifft beispielsweise die im Gesetz nicht ausdrücklich abgebildete, aber im Rahmen der mitschreitenden Oberaufsicht¹³⁷ herausgebildete Usanz, dass die Finanzkommission von der Finanzdirektion die verwaltungsinternen Mitberichte zu Kreditbeschlüssen zugestellt erhält.

4.2.3.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Die Einschränkung der parlamentarischen Informationsrechte nach sachlichen Kriterien und/oder nach dem Kriterium des Amtsgeheimnisses ist unter den Kantonen die Regel (von Wyss 2000). Grössere Unterschiede zwischen den Kantonen sind bei der Frage festzustellen, ob rein auf sachliche Kriterien abgestellt wird (d.h. alle Parlamentsorgane haben Zugang zu den Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer Funktion benötigen) oder ob das Amtsgeheimnis eine zusätzliche Einschränkung bildet. Neuere Parlamentsgesetze verzichten häufig auf das Amtsgeheimnis als Zusatzkriterium und beurteilen die Einsichts- und Auskunftsrechte aus dem Blickwinkel der Aufgabenerfüllung (z.B. Kantone Zug, Basel-Landschaft, St. Gallen, Aargau und Waadt). Der Kanton Bern folgt bislang dem herkömmlichen System (vgl. z.B. auch die Kantone Luzern, Solothurn, Wallis und Jura); für dieses ist es kennzeichnend, dass die Regierung gegenüber Sachkommissionen (nicht jedoch gegenüber Aufsichtskommissionen) die Einsicht bzw. Auskunft aus Gründen des Amtsgeheimnisses verwehren und stattdessen einen eigenen Bericht vorlegen kann (von Wyss 2000).

Die Sachgerechtigkeit der Möglichkeit der Berufung auf das Amtsgeheimnis wird heute zumindest in Frage gestellt.¹³⁸ Mit Blick auf die Regelung im Bund stellt Kiener (2000: 8) fest: „Dass nicht jede parlamentarische Kommission jederzeit jede beliebige Information aus dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive einfordern kann, liegt auf der Hand. Die

¹³⁷ Vgl. vorne 3.2.5.2.

¹³⁸ Vgl. zur Frage der Reichweite der Informationsrechte sowie für eine rechtliche Würdigung den Abschnitt 3.2.5.5.

Informationen müssen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Ausübung der Kommissionsaufgabe stehen (...). Ist dieser Zusammenhang gegeben, dürfen die eingeforderten Informationen indessen nur verweigert werden, wenn dafür ebenfalls eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung besteht. Von daher geht eine allgemeine und pauschale Berufung auf das (...) Amtsgeheimnis (...) von Beginn weg fehl: Die Informationsbeziehungen zwischen Parlament und Exekutive betreffen eben nicht das Verhältnis zwischen Hoheitsträgern und Privatpersonen, sondern sie spielen sich unter grundsätzlich gleichgeordneten Verfassungsorganen ab.“

Genauso wie kein Bereich der Exekutive und Verwaltung existiert, der nicht der parlamentarischen Oberaufsicht untersteht, müssen die Informationsrechte des Parlaments so ausgestaltet sein, dass sie die Funktionsfähigkeit der Regierung nicht beeinträchtigen sowie die verfassungsrechtlich vorgegebene Eigenverantwortlichkeit der Exekutive für die ihr übertragenen Bereiche nicht relativieren (Kiener 2000). Dies gilt insbesondere für die Phase der regierungs- bzw. verwaltungsinternen Willensbildung und Entscheidungsfindung, welche – von ausserordentlichen Vorkommnissen abgesehen – den parlamentarischen Informationsrechten entzogen sein können.

Von Wyss (2000) stellt darüber hinaus fest, dass die Tendenz, in neueren Parlamentsgesetzen auf die Schranke des Amtsgeheimnisses zu verzichten und allein auf sachliche Kriterien abzustellen, damit zusammenhängt, dass neuere Regelungen dem Parlament (bzw. einem seiner Organe) die Befugnis zur Letztentscheidung zubilligt, wenn es um die Beurteilung geht, ob bestimmte Informationen zur Aufgaben- und Funktionserfüllung notwendig sind. Sachliche Kriterien sind für kantonale Milizparlamente sehr viel einfacher zu beurteilen als komplexe Rechtsfragen zum Amtsgeheimnis.

Im kantonalen Vergleich gehören die Kommissionen des Berner Grossen Rates zur Gruppe mit den am stärksten ausgestalteten Informationsrechten (Heierli 2000, 2000a; Kaiss 2010; Trippolini 2007; vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 4.4.3). Dem ist beizufügen, dass die entsprechenden Studien die rechtliche Basis auf eher rudimentäre Weise erfass-

sen, indem lediglich nach dem Vorhandensein eines Einsichtsrechts in die Dossiers der Verwaltung, nach der Möglichkeit des Einholens externer Gutachten bzw. des Beizugs externer Experten gefragt wird. Nicht eingegangen wird auf die Frage, ob und welche Einschränkungen in der Akteneinsicht bestehen und wie das entsprechende Verfahren ausgestaltet ist. Aus der bestehenden empirisch-vergleichenden Literatur lassen sich darum nur wenige konkrete Erkenntnisse für die vorliegende Fragestellung gewinnen.

4.2.3.3 Folgerungen

Die aktuelle Regelung der Informationsrechte des Grossen Rates folgt einem Muster, welches die Rechte sowohl nach sachlichen Kriterien wie nach dem Kriterium des Amtsgeheimnisses einschränkt. Neuere Parlamentsgesetze beinhalten hingegen häufig nur noch sachliche Kriterien zur Beurteilung des Informationszugangs. Im Vordergrund steht die Funktions- und Auftragserfüllung des jeweiligen Organs. In der Regel entfällt dadurch auch die Möglichkeit der Regierung, auf Auskunftsbegehren mit einem eigenen Bericht zu reagieren. Im Gegenzug sollen sich die Informationsrechte grundsätzlich ausschliesslich auf abgeschlossene Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse beziehen, dies betrifft insbesondere die Einsichtnahme in verwaltungs- bzw. regierungsinterne Mitberichte. Eine solche ist im Finanzbereich im Sinne einer mitschreitenden Oberaufsicht durch die Finanzkommission vertretbar, sofern gewährleistet werden kann, dass dadurch gewonnene Erkenntnisse über die verwaltungs- bzw. regierungsinternen Positionsbezüge den Kreis der Kommissionsmitglieder nicht verlassen und nicht zu politischen Interventionen in laufende Regierungsgeschäfte führen.

Wird an der bisherigen Regelung weitgehend festgehalten, so drängen sich dennoch Reformen in zwei Bereichen auf. Der erste betrifft die Frage, ob nicht bereits im Gesetz eine angemessen ausgestaltete, verbindliche Frist für die Erstellung des regierungsrätlichen Berichts genannt werden sollte. Erfolgt z.B. innert drei Wochen nach Eingang des Informationsbegehrens trotz ablehnender Haltung der Regierung kein Bericht, so muss der Kommission unverzüglich der volle Informations-

zugang gewährt werden. Der zweite Bereich betrifft die Frage, ob die Beschränkung von Art. 41 GRG auf die Ausübung der Obergerichtsfunktion noch sinnvoll ist, wenn im Zuge einer allfälligen Reform des Kommissionswesens (vgl. Abschnitt 4.4.3) auch in den einzelnen Sachbereichen ständige Kommission gebildet werden.

Um einen möglichst wirksamen Schutz legitimer Geheimhaltungs- und Datenschutzinteressen in besonders sensiblen Bereichen wie z.B. der Aufsicht über ausgelagerte Verwaltungseinheiten bzw. Unternehmen (Problematik von Geschäftsgeheimnissen), dem Staatsschutzbereich (Aufgabenerfüllung im Auftrag des Bundes) sowie in besonders heiklen Bereichen des Persönlichkeitsschutzes und bei Untersuchungen zu laufenden Willensbildungsprozessen in Regierung/Verwaltung zu garantieren und gegenüber den um Auskunft gebetenen Stellen das notwendige Vertrauen aufzubauen, empfiehlt sich die Einrichtung eines Delegationssystems (Geschäftsprüfungsdelegation, Finanzdelegation, Justizdelegation). Mit einem solchen System lassen sich die Risiken von Indiskretionen auf ein Minimum beschränken.

4.3 Schwerpunkt 3: Organisation und Aufgaben im Bereich Justiz, Beziehungen Grosser Rat – Gerichte

4.3.1 Ausgestaltung der Wahlen der Justizbehörden durch den Grossen Rat

4.3.1.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Mit der 2009 vom Grossen Rat beschlossenen und per 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Justizreform wurde die Wahlfunktion im Justizbereich stark erweitert. Neu werden sämtliche Gerichtsgremien inklusive die Generalstaatsanwaltschaft grundsätzlich vom Grossen Rat gewählt (Art. 68f GRG sowie Art. 21 ff. GSOG).¹³⁹ Die Wahlvorbereitung und die Unterbreitung von Wahlempfehlungen zuhanden des Grossen Rates obliegen der Justizkommission (Art. 23 Abs. 2 GRG) bzw. innerhalb dieser dem für Richterwahlen zuständigen Ausschuss. Die neuen Bestimmungen

¹³⁹ Vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 3.1.3.5.

über das Wahlverfahren lehnen sich eng an die Regelungen im Parlamentsgesetz der Schweizerischen Bundesversammlung an (Deutsch und Wissmann 2009).

Im Rahmen der Wahlvorbereitung durch die Justizkommission sind zwei Kriterien massgebend: In erster Linie zählt die fachliche und charakterliche Qualifikation für das jeweilige Amt, in zweiter Linie allerdings auch die ungeschriebene Praxis des Parteiproporz. Auf eine gesetzliche Verankerung des Proporzkriteriums wurde bei der Justizreform bewusst verzichtet (Deutsch und Wissmann 2009).

Die Neuorganisation des gesamten Justizwesens hat sämtliche Akteure an ihre Belastungsgrenze gebracht. Davon zeugt auch das Postulat Müller, Bern (FDP), welches ein vereinfachtes Prozedere bei unbestrittenen Wahlen fordert.¹⁴⁰ Für die Justizkommission war v.a. das Jahr 2010 mit der Vorbereitung von rund 400 Wahlgeschäften für die neu zu besetzenden Justizgremien ein beispielloser Kraftakt. Daneben müssen sich die per 1. Januar 2011 neu definierten Gremien, Zuständigkeiten und Abläufe erst noch einspielen.

Auf diesen Punkt wurde auch seitens der **befragten Personen** grosser Wert gelegt. Einerseits kann aus der Überlastungssituation in der Justizkommission der Jahre 2009/10 nicht auf die Folgezeit geschlossen werden, da es sich um eine besondere Konstellation aufgrund der umfassenden Justizreform gehandelt hat. Die Situation hat sich seither bereits wieder normalisiert. Andererseits ist die Zeit seit Inkrafttreten der Reform zu kurz, um eine aussagekräftige Evaluation der neu definierten Gremien, Schnittstellen und Zuständigkeiten durchzuführen. In Bezug auf die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen im Justizbereich sehen die Befragten gegenwärtig keine Alternativen, welche gegenüber dem aktuellen System deutliche Vorzüge hätten. Vereinzelt wird ins Spiel gebracht, dass man nach Wegen suchen könnte, zumindest die Wahl der erstinstanzlichen bzw. regionalen Gerichte zu vereinfachen, um den Grossen Rat zu entlasten. Auch die (Wieder-) Wahl aller von der Justiz-

¹⁴⁰ Geschäft 2010.9011, 0900/10 Postulat Müller, Bern (FDP) – Vereinfachtes Prozedere bei unbestrittenen Wahlen

kommission vorgeschlagenen, unbestrittenen Kandidatinnen und Kandidaten über ein Wahlsystem mit einer einzigen Gesamtliste wurde ange-regt. Gewarnt wurde in den Interviews hingegen vor einer allzu starren Anwendung des Parteienproporzes bei der Besetzung von Richteräm-tern. Es müsse sichergestellt sein, dass fachliche und charakterliche Kri-terien ein stärkeres Gewicht als die Parteizugehörigkeit hätten. Der Par-teienproporz an sich als Mittel zur Vertretung aller relevanten gesell-schaftlichen Weltanschauungen im Justizwesen wurde jedoch in den In-terviews nicht angezweifelt.

4.3.1.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Richterinnen und Richter können entweder durch das Parlament, das Volk, durch die Gerichte selbst oder durch spezielle *Richterwahlgremien* (z.B. Justiz[verwaltungs]rat bzw. Conseil [superieur] de la Magistrature, dazu Lienhard 2009a mit Hinweisen auf die Umsetzung in verschiedenen Kantonen; Gass 2007; Raemy 2005; Fischbacher 2005; für einen ge-samteuropäischen Vergleich vgl. Jeschke 2010; zur Diskussion der ge-richtlichen Selbstverwaltung in Deutschland vgl. Gressmann 2010) ge-wählt werden. Daneben sind auch Richterwahlen durch die Exekutive denkbar, was jedoch aus Sicht der Gewaltenteilung problematisch er-scheint und häufig gerade deshalb zur Einführung von Justizräten führt. Ein Justizrat, welcher je nach Ausgestaltung Aufgaben der Aufsicht und/oder der Oberaufsicht wahrnimmt und zusätzlich mit weiteren Auf-gaben wie eben zum Beispiel Wahlen betraut werden kann, wurde im Kanton Bern bei der Vorbereitung des GSOG in Bezug auf die Justiz-verwaltung resp. -leitung erwogen und schliesslich verworfen.¹⁴¹ Es scheint im Zuge der Totalrevision des Parlamentsrechts deshalb zu früh, bereits wieder darauf zurückzukommen.

Ebenso wichtig wie die Bestimmung des Wahlgremiums ist die Ausge-staltung der *Wahlvorbereitung*. Insbesondere zur Rolle des Parteienpro-porzes fallen die vertretenen Meinungen kontrovers aus (Fischbacher

¹⁴¹ Vortrag EG ZSJ und GSOG in Tagblatt 1/2009, Beilage 17, S. 11 f; Lienhard 2010: 426.

2005; Seiler 2005). Einerseits wird die Ansicht vertreten, dass nur parlamentsexterne – oder allenfalls gemischt zusammengesetzte – Fachkommissionen über die notwendige parteipolitische Unabhängigkeit verfügen, um fachliche Qualifikation vor Parteizugehörigkeit zu stellen (Fischbacher 2005). Andererseits wird der Parteienproporz als taugliches Mittel betrachtet, um politisch repräsentativ zusammengesetzte Gerichte zu schaffen (Seiler 2005). Gerichte mit demokratischer (Aus-)Wahl und transparenter Parteizugehörigkeit ihrer Mitglieder seien besser als Gremien, welche ihre Weltanschauung hinter dem fachlichen Argument verstecken und auf diese Weise „auf eine intransparente und demokratisch nicht legitimierte Weise (...) politisch einseitig werden“ (Seiler 2005: 15).

Im Rahmen der Wahlvorbereitung sind jedenfalls zwei Kriterien entscheidend, um die fachliche Qualität der Gerichte zu sichern: Erstens, die Stellen müssen öffentlich ausgeschrieben werden, so dass sich alle Interessierten – auch solche ohne Parteizugehörigkeit – an einem möglichst transparenten Verfahren beteiligen können. Zweitens sollte die fachliche und charakterliche Eignung der Kandidierenden mindestens von einer fraktionsübergreifenden Parlamentskommission, nach Möglichkeit zusätzlich von externen Fachleuten, beurteilt werden. Wesentliches Kriterium für die Richterauswahl ist ferner nebst der fachlichen auch die soziale Kompetenz (Müller 2010: 539). Sofern der Parteienproporz tatsächlich eingehalten wird (d.h. auch kleinere Parteien regelmässig angemessen berücksichtigt werden), handelt es sich gemäss Seiler (2005: 15) beim System der Parlamentswahl nach Parteienproporz wohl um „das beste Mittel, um die staats- und rechtstheoretisch unabdingbare demokratische Legitimation der Gerichte herzustellen und zugleich den Meinungspluralismus zu gewährleisten und eine politisch einseitige Instrumentalisierung der Justiz zu verhindern.“

4.3.2 Folgerungen

Die letzten Jahre haben im Zuge der Justizreform sowohl der zuständigen Kommission als auch dem Grossen Rat einen immensen Aufwand beschert, der jedoch nicht als Massstab für die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Grosseem Rat und der Justiz genom-

men werden kann. Alternative Regelungen der Wahlvorbereitung (z.B. Auslagerung an parlamentsexterne Fachgremien; Verzicht auf Parteienproporz als Repräsentationskriterium) oder Änderungen bezüglich des Wahlgremiums (z.B. Erweiterung der Justizkommission; Justizrat) stellen zwar grundsätzlich valable Alternativen dar; in Anbetracht der gerade erst erfolgten Justizreform und der noch nicht repräsentativen Erfahrungen mit der neuen Regelung scheint eine grundlegende Änderung der Ausgestaltung der Wahlen der Justizbehörden nicht angemessen.¹⁴² Eine allfällige Ergänzung der Justizkommission mit weiteren Grossratsmitgliedern wäre im Zusammenhang mit der Schaffung von Sachbereichskommissionen ganzheitlich zu überprüfen (Doppelmandate).¹⁴³ Überlegenswert sind immerhin Vereinfachungen im Wahlprozedere, welche bei unbestrittenen Wahlvorschlägen der Justizkommission (insbesondere bei Wiederwahlen) zum Zuge kommen könnten (z.B. Wahlverfahren mit Gesamtliste, stille Wahl).

4.4 Schwerpunkt 4: Organisation der Ratsleitung, des Kommissionensystems sowie Entschädigung der Grossratsmitglieder

4.4.1 Organisation der Ratsleitung

4.4.1.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Die Leitung des Grossen Rates ist auf drei Organe aufgeteilt: den/die Ratspräsidenten/-in, das Büro und die Präsidentenkonferenz (Art. 16 ff. GRG bzw. Art. 25 ff. GO). Das Gesetz nimmt weder eine Hierarchisierung zwischen den drei Ratsleitungsorganen vor, noch wird die generelle Idee, auf welcher die Dreiteilung beruht, in den gesetzlichen Grundlagen explizit genannt. Diese muss aus den unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der drei Ratsleitungsorgane eruiert werden, woraus sich allerdings nicht immer eindeutige Schlüsse ziehen lassen.

¹⁴² Eine Delegation der Wahlkompetenz an die Justizkommission wurde als mit der Kantonsverfassung nicht vereinbar erachtet (Tschannen und Mösching 2007).

¹⁴³ Dazu 4.4.3.

Die Amtszeit **des Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin** beträgt ein Jahr; eine sofortige Wiederwahl in dieselbe Funktion ist ausgeschlossen, ebenso darf eine Fraktion pro Legislaturperiode das Amt des/der Ratspräsidenten/-in nur einmal für sich beanspruchen (Art. 16a Abs. 1 und 4 GRG). Zusammen mit dem Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin werden ein/e erste/r und ein/e zweite/r Vizepräsident/in gewählt, welche den Ratspräsidenten oder die Ratspräsidentin lediglich im Verhinderungsfall vertreten (aber vollwertige Mitglieder des Büros und der Präsidentenkonferenz bilden; vgl. unten).

Aus den Bestimmungen wird ersichtlich, dass der/die Ratspräsident/in das flexibelste, aber auch das am stärksten in das operative Tagesgeschäft des Grossen Rates eingebundene Organ darstellt. Dem Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin obliegen typische Aufgaben des Tagesgeschäfts sowie repräsentative Aufgaben gegen innen und aussen (Art. 16a GRG sowie Art. 26 GO). Daneben geniesst der/die Ratspräsident/in in dringenden Fällen besondere Rechte, welche normalerweise der Präsidentenkonferenz zukommen (vgl. unten); dies betrifft die dringliche Zuweisung von Geschäften an das Büro oder an eine Kommission oder die dringliche Koordination des Geschäftsverkehrs mit dem Regierungsrat. Eine besondere Stellung kommt dem/der Ratspräsidenten/-in im Bereich der Informationsrechte gegenüber dem Regierungsrat zu, wo er oder sie „jederzeit Einsicht in die Verhandlungen des Regierungsrates nehmen“ kann (Art. 33 GRG).

Das **Büro** besteht gemäss Art. 16b GRG bzw. Art. 27 GO aus neun Mitgliedern: den drei Mitgliedern des Ratspräsidiums, den fünf Stimmzähler/innen und dem/der Präsidenten/-in der Deputation (d.h. der Ratsmitglieder des Berner Jura und der französischsprachigen Mitglieder des Wahlkreises Biel-Seeland; vgl. Art. 16d GRG). Die politische Zusammensetzung richtet sich nach der Stärke der Fraktionen. Das Büro wird vom Ratspräsidium zu einer Sitzung einberufen, „so oft es die Geschäfte erfordern“ (Art. 28 Abs. 3 GO).

Auch das Büro ist gemäss Art. 16b Abs. 4 bzw. Art. 29 GO mit operativen Aufgaben betraut, hat aber zusätzlich Wahlfunktionen inne (Wahl der Mitglieder der Redaktionskommission, Ernennung der Mitglieder und

Präsidiien von besonderen Kommissionen, Abordnungen des Grossen Rates sowie von Delegationen für Aussenbeziehungen). Darüber hinaus fällt es wichtige Entscheide zur Anwendung des parlamentarischen Instrumentariums (Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen und Vorstössen und deren Überweisung an ein Ratsorgan, Entscheid über dringliche Behandlung von Vorstössen), berät und verabschiedet die Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates in öffentlicher Sitzung und entscheidet über Informationsbegehren von Ratsmitgliedern, die vorgängig vom Regierungsrat abgelehnt wurden (vgl. auch Art. 32 Abs. 3 GRG). Das Büro ist auch dasjenige Leitungsorgan, das für sämtliche Geschäfte zuständig ist, welche keinem anderen Ratsorgan ausdrücklich übertragen sind.

Die **Präsidentenkonferenz** schliesslich bildet das Ratsleitungsorgan mit den meisten Mitgliedern und der breitesten politischen Repräsentation. Sie setzt sich zusammen aus den drei Mitgliedern des Ratspräsidiums, den Fraktionspräsidentinnen oder -präsidenten (deren Zahl naturgemäss variiert, derzeit sind es acht), den Präsidentinnen oder Präsidenten der drei ständigen Kommissionen sowie der Deputation (Art. 30 Abs. 1 GRG bzw. Art. 16c Abs. 1 GO). Dies ergibt insgesamt 15 Mitglieder der Präsidentenkonferenz (Stand Mai 2011). Hinzu kommen einige Vertreterinnen und Vertreter, welche mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen: der/die Regierungspräsident/in, Vertreter/innen der Staatskanzlei sowie des Ratssekretariats. Aufgrund der breiten Einladungsliste ist deren Einberufung ein eher schwerfälliger Prozess (das entsprechende Verfahren ist im Übrigen nicht im Grossratsgesetz oder in der Geschäftsordnung verankert, erfolgt in der Praxis aber über die Staatskanzlei, welche auch das Protokoll führt).

Aus der Liste der Zuständigkeiten nach Art. 16c Abs. 3 bzw. Art. 32 GO wird ersichtlich, dass der Schwerpunkt der Präsidentenkonferenz auf eher strategischen, planerischen Fragen liegt (Sessionsplanung und -vorbereitung, Koordination des Geschäftsverkehrs mit dem Regierungsrat, Zuweisung von Ratsgeschäften an die Kommissionen). Doch auch die Präsidentenkonferenz erledigt einige Aufgaben, die eher dem operativen Tagesgeschäft zuzuordnen sind: Antrag an den Grossen Rat zur

Änderung von Beratungsweise und Redezeit, Festsetzung der Sitzungszeiten, Einsetzung und Grösse von besonderen Kommissionen (deren Mitglieder anschliessend durch das Büro ernannt werden, vgl. oben), Verlängerung der Behandlungsfrist von Vorstössen (wo doch deren formelle Prüfung, Überweisung an ein Ratsorgan sowie dringliche Behandlung vorgängig durch das Büro behandelt wurden, vgl. oben) wie auch der Entscheid über die Ausrichtung zusätzlicher Entschädigungen (vgl. auch Abschnitt 4.4.5).

Die Aussagen der **befragten Personen** zeigen deutlichen Handlungsbedarf im Bereich der Reorganisation der Ratsleitung auf. Die bestehenden Organe werden in ihrer Aussenwirkung als zu schwach wahrgenommen, weil sie entweder von häufigen personellen Wechseln betroffen sind (einjährige Amtszeit des/der Ratspräsidenten/-in) oder aufgrund einer wenig kohärenten und unnötig komplizierten Aufgabenverteilung inhaltlich verzettelt sind. Hinzu kommt eine wenig professionelle Führungsstruktur; genannt wird beispielsweise das Fehlen von Pflichtenheften oder einer professionellen Einführung in die Abläufe und Erfordernisse eines Amtes. Zu vieles geschehe ad hoc. Der/die Ratspräsident/in könnte beispielsweise aufgrund der gesetzlichen Grundlagen eine wirkungsvolle Rolle einnehmen, auch in Bezug auf die Koordination und den Dialog mit dem Regierungsrat, doch fehlt es ihm/ihr an einer kontinuierlichen Unterstützung; er oder sie ist ein Jahr lang ein/e Einzelkämpfer/in. Die Interviewpartner waren sich weitgehend einig, dass der Einbezug der Stimmzähler/innen in die Ratsleitung (Büro) im Rahmen einer Neugestaltung der Ratsleitungsstruktur zu überprüfen wäre. Auch stehen die befragten Personen einer modernen Geschäftsleitungsstruktur positiv gegenüber, welche mit einer „erweiterten Geschäftsleitung“ sowie mit Ausschüssen für bestimmte Aufgabenbereiche ergänzt wird. Auf gemischte Reaktionen stiess demgegenüber der Vorschlag einer Verlängerung der Amtszeit des Ratspräsidenten bzw. der Ratspräsidentin auf beispielsweise zwei Jahre. Während dies unbestreitbar zu einer Stärkung und höheren Konstanz des Amtes beitragen würde, stehen dem Vorschlag Bedenken der Milizpolitiker entgegen. Das Amtsjahr eines Ratspräsidenten bzw. einer Ratspräsidentin füllt heute ein 100%-Arbeitspensum, ohne dass dem eine auch nur annähernd adäquate fi-

nanzielle Entschädigung gegenüberstünde (vgl. auch Abschnitt 4.4.5). Der damit verbundene Einnahmenausfall im Alltagsberuf oder der zeitliche Mehraufwand durch die Doppelbelastung Ratspräsidium/Alltagsberuf lässt sich in den meisten Fällen nicht länger als ein Jahr bewältigen.

4.4.1.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Umfassende Untersuchungen zu aktuellen Organisationsstrukturen der Ratsleitungen in den Kantonen bestehen soweit ersichtlich nicht. Anstatt auf bestehende Studien zurückzugreifen, werden im Folgenden die Modelle aus den sechs Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Freiburg, Obwalden, Solothurn und Zürich kurz umschrieben. Alle diese Kantone kennen relativ schlank organisierte und knapp geregelte Formen der Ratsleitung und zeigten sich anlässlich der Anhörungen der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 15. und 18. März 2011 zufrieden mit ihrer je eigenen Lösung. Unterschiede zwischen den ausgewählten Kantonen bestehen v.a. in Bezug auf die Zahl der für die Ratsleitung zuständigen Organe, den expliziten Einbezug politischer Akteure (Fraktionen) in die Ratsleitung sowie die institutionalisierte Mitwirkung weiterer Akteure in beratender Funktion.

Die Regelungen der Kantone Freiburg, Basel-Stadt und Obwalden haben gemeinsam, dass sie nicht nur die einzelnen Zuständigkeiten der Ratsleitungsorgane auflisten, sondern sich auch in genereller Weise zu deren Aufgabe und Stellung äussern. Im Kanton Freiburg ist neben dem Ratspräsidium das Büro als einziges kollektives Organ mit Leitungsaufgaben betraut. Dieses „stellt die administrative Leitung und die Geschäftsführung des Grossen Rates sicher“ (Art. 4 Abs. 1 GRG-FR). Das Büro setzt sich aus dem/der Präsidenten/-in des Grossen Rates, den beiden Vizepräsident/innen, den Stimmenzähler/innen sowie den Fraktionspräsident/innen zusammen (Art. 3 Abs. 1 GRG-FR). An den Sitzungen des Büros nimmt der Ratssekretär sowie – falls dies für die Koordination mit der Regierung notwendig ist – der Staatskanzler mit beratender Stimme teil (Art. 5 Abs. 4 und 5 GRG-FR). Das Grossratsgesetz ermöglicht es dem Büro zudem ausdrücklich, zur Vorbereitung von Ge-

schäften Ausschüsse bzw. Delegationen aus seinen Mitgliedern zu bilden (Art. 5 Abs. 3 GRG-FR).

Auch der Kanton Basel-Stadt kommt neben dem Ratspräsidium mit einem einzigen kollektiven Leitungsorgan aus, dem Ratsbüro. Diesem gehören der/die Ratspräsident/in, dessen/deren Stellvertreter/in plus fünf weitere, frei gewählte Mitglieder des Grossen Rates an (§ 17 Abs. 1 GO-BS). Eine institutionalisierte Mitwirkung weiterer Akteure ist nicht geregelt. Im Unterschied zu anderen Kantonen, wo die Fraktionspräsident/innen die politische Repräsentation sicherstellen, hält § 17 Abs. 3 GO-BS ausdrücklich fest, dass „kein Anspruch der Fraktionen auf eine Vertretung nach ihrer Stärke“ besteht. Die generelle Aufgabe des Leitungsorgans wird wie folgt umschrieben: „Das Ratsbüro besorgt die organisatorischen und administrativen Aufgaben, die der Grosse Rat als Gesamtbehörde nicht erledigen kann“ (§ 18 Abs. 1 GO-BS).

Der Kanton Obwalden bezeichnet das Leitungsorgan des Kantonsrates als Ratsleitung. „Die Ratsleitung nimmt die Leitungsfunktionen wahr“, heisst es in Art. 22 KRG-OW. Der Ratsleitung gehören der/die Ratspräsident/in, der/die Vizepräsident/in sowie drei Stimmzähler/innen an (Art. 21 Abs. 1 KRG-OW). Im Unterschied zu Basel-Stadt ist in der Geschäftsordnung die Berücksichtigung der Fraktionsstärken ausdrücklich festgehalten (Art. 12 Abs. 1 GO-OW). Den Sitzungen der Ratsleitung wohnen weitere Akteure mit beratender Stimme bei: der Landammann, die Fraktionspräsident/innen, der/die Landschreiber/in sowie der/die Ratssekretär/in (Art. 23 Abs. 1 KRG-OW).

Die Organisation der Ratsleitung in den Kantonen Solothurn, Aargau und Zürich hingegen verzichtet auf eine generelle Umschreibung des Tätigkeitsfeldes ihres hauptsächlichen Leitungsorgans und beschränkt sich auf die herkömmliche Auflistung der einzelnen Zuständigkeiten bzw. Aufgaben. Sehr schlank ist die Organisation im Solothurner Kantonsrat ausgefallen. Neben dem Präsidium besteht dort eine Ratsleitung, bestehend aus dem/der Präsidenten/-in, den beiden Vizepräsident/innen sowie den Fraktionspräsident/innen (§ 9 Kantonsratsgesetz-SO). Weitere Mitwirkende in den Sitzungen der Ratsleitung sind nicht direkt genannt; der/die Ratssekretär/in als Sekretariatsleiter/in und Berater/in der Rats-

leitung ist jedoch an den Sitzungen anwesend (§ 12 Kantonsratsgesetz-SO).

Auch der Kanton Aargau kennt neben dem Präsidenten bzw. der Präsidentin des Grossen Rates ein Büro als einziges kollektives Ratsleitungsorgan. Dem Büro gehören der oder die Präsident/in, die beiden Vizepräsident/innen sowie je ein/e Vertreter/in pro Fraktion an (§ 11 Abs. 1 GVG-AG). An den Sitzungen des Büros nehmen ein/e Vertreter/in des Regierungsrates und der/die Ratssekretär/in mit beratender Stimme teil (§ 11 Abs. 4 GVG-AG). Daneben besteht eine nur auf Geschäftsordnungsebene geregelte Präsidentenkonferenz, der das Ratspräsidium sowie die Präsident/innen der Fraktionen und Kommissionen angehören (§ 34a GO-AG). In der Präsidentenkonferenz werden die Geschäftsplanung, Geschäftszuweisung sowie die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen Kommissionen und Fraktionen besprochen.

Der Kanton Zürich unterscheidet sich von den vorangehenden Beispielen dadurch, dass das Präsidium des Kantonsrates nicht als eigenständiges Organ der Ratsleitung fungiert. Die Funktionen des Präsidiums sind vollständig in die Geschäftsleitung integriert, welche fix aus 15 Mitgliedern besteht (dem/der Präsidenten/-in, den beiden Vizepräsident/innen sowie 12 weiteren Mitgliedern des Kantonsrates; § 41 Abs. 1 KRG-ZH). Die drei Mitglieder des Präsidiums bilden zusammen die Verwaltungskommission der Geschäftsleitung (§ 41 Abs. 2 KRG). Daneben besteht als zusätzliches Gremium der Fraktionen die Interfraktionelle Konferenz, welche sich v.a. der Vorbereitung von Wahlgeschäften widmet (§ 56 KRG-ZH bzw. § 75 Geschäftsreglement-ZH).

4.4.1.3 Folgerungen

Insgesamt erweist sich im Berner Grossen Rat die Aufgabenzuteilung auf die drei Ratsleitungsorgane als wenig kohärent. Die Logik der Aufgabenzuteilung folgt nur ansatzweise einem nachvollziehbaren System. So fehlt es an einer generalisierten, von der konkreten Zuständigkeitsliste losgelösten Definition des primären Aufgabenbereichs der

einzelnen Leitungsorgane.¹⁴⁴ Die Erfüllung einzelner Funktionen ist zudem auf mehrere Ratsorgane verteilt, was unnötige Schnittstellen schafft und die Wahrnehmung der Leitungsfunktion verkompliziert. Hinzu kommt, dass die Einberufung der Präsidentenkonferenz sich als schwerfällig erweist und zudem bei der Staatskanzlei organisatorisch an der falschen Stelle angesiedelt ist; sämtliche stimmberechtigte Mitglieder der Präsidentenkonferenz stammen aus dem Grossen Rat, weshalb auch die Einberufung, Erstellung der Traktandenliste, Sitzungsleitung und Protokollierung den Ratsorganen überlassen sein sollte.

Aus dem Vergleich mit den sechs Kantonen geht hervor, dass keiner eine Aufteilung der wesentlichen Ratsleitungsfunktionen auf mehr als ein kollektives Organ kennt. Der Kanton Zürich geht sogar so weit, den Ratspräsidenten bzw. die Ratspräsidentin nicht als eigenes Ratsorgan zu definieren, sondern als Teil der Geschäftsleitung. Im Sinne einer schlanken Organisation der Leitungsorgane mit möglichst wenigen Schnittstellen wäre auch für den Kanton Bern eine Konzentration in einem einzigen kollektiven Organ (neben dem Ratspräsidenten bzw. der Ratspräsidentin) von Vorteil. Die Benennung reicht vom herkömmlichen Begriff „Büro“ (Basel-Stadt, Freiburg, Aargau) über die neutrale Bezeichnung „Ratsleitung“ (Obwalden, Solothurn) bis hin zur modernen „Geschäftsleitung“ (Zürich).

Die personelle Zusammensetzung dieses neuen, vereinheitlichten Ratsleitungsorgans fällt sehr unterschiedlich aus. Immer mit dabei sind der/die Ratspräsident/in sowie die Vizepräsidenten bzw. -präsidentinnen. Daneben ist zu entscheiden, in welchem Ausmass die politische Repräsentation in der Ratsleitung sichergestellt werden soll. Wird diese gewünscht, ist es wohl einfacher, die Fraktionspräsidien in die Ratsleitung einzubinden, anstatt eine Verteilung der Ratsleitungssitze nach Fraktionsstärke anzustreben. Auffällig ist, dass in keinem der berücksichtigten Kantone die Präsident/innen der ständigen Kommissionen direkt in der Ratsleitung Einsitz nehmen. Es wäre also zu

¹⁴⁴ Vgl. diesbezüglich auch die Würdigung in Abschnitt 3.1.4.

prüfen, welches Bedürfnis schwerer wiegt: die Koordination der Ratsleitungsaufgaben mit den ständigen Kommissionen oder die schlanke Ausgestaltung der Ratsleitung. Denkbar ist auch ein flexibilisiertes Modell, das die Kommissionspräsident/innen bei Bedarf hinzuzieht, wenn entsprechende Koordinationsaufgaben traktandiert sind.

Dies gilt auch für den erweiterten Kreis von Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit beratender Funktion. Häufig besteht die Möglichkeit, dass ein/e Vertreter/in der Regierung, der/die Staatschreiber/in sowie der/die Ratssekretär/in mit beratender Stimme an der Sitzung anwesend sind. Während dies für den/die Ratssekretär/in aus administrativen und organisatorischen Gründen obligatorisch gelten muss, bietet es sich an, für die anderen Akteure ein flexibilisiertes Modell der Teilnahme einzuführen. In Anlehnung an das Modell des Kantons Freiburg sollte v.a. dann, wenn die Traktanden die Koordination oder den Austausch mit der Staatskanzlei bzw. der Regierung vorsehen, darauf geachtet werden, dass die entsprechenden Vertreter/innen zur Sitzung eingeladen werden und anwesend sein können. Konkret bedeutet dies im gegenwärtigen monistischen Modell für den oder die Vertreter/in der Staatskanzlei, dass er oder sie bei denjenigen Traktanden anwesend sein muss, welche die Stabs- und Koordinationsfunktion der Staatskanzlei betreffen.

Zweckmässig erscheint, wenn im neuen Parlamentsrecht innerhalb der Ratsleitung die Möglichkeit der Bildung von Ausschüssen geschaffen würde (Beispiel Kanton Freiburg). Spezifische Aufgaben wie z.B. die fachliche und je nach Entscheid bzgl. der Verselbständigung auch administrative Aufsicht über das Ratssekretariat könnten auf diese Weise effizient von einem kleineren Kreis wahrgenommen werden.

4.4.2 Wahlmodus der Organe des Grossen Rates

4.4.2.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Eine Wahl erfolgt für die folgenden Ämter: Ratspräsident/in sowie erste/r und zweite/r Vizepräsident/in (jeweils auf ein Jahr), fünf Stimmzähler/innen (auf ein Jahr), Mitglieder und Präsident/in der ständigen Kommissionen (bis Ende der Legislaturperiode) sowie Mitglieder und Präsident/in der besonderen Kommissionen (maximal bis Ende der Legislaturperiode). Für die Mitglieder und den/die Präsidenten/-in der besonderen Kommissionen bildet das Büro das Wahlorgan (Art. 18 Abs. 3 GRG), für alle anderen Ämter der Grosse Rat (Art. 16a Abs. 1; Art. 16b Abs. 2; Art. 18 Abs. 1).

Alle **befragten Personen** äusserten ihre grundsätzliche Zufriedenheit mit dem geltenden System. Insbesondere wurde es als wichtig erachtet, dass die Mitglieder und Präsidien der drei Aufsichtskommissionen durch den Grossen Rat gewählt werden, um deren Legitimation gegenüber der Regierung und Verwaltung zu stärken. Die Zeitersparnis, die durch eine Wahl durch das Büro zu erzielen wäre, wird als sehr gering betrachtet und steht in keinem Verhältnis zum Legitimationsverlust, der damit einherginge. Einziger kontroverser Punkt war die Frage nach der Amtsdauer des Ratspräsidiums. Einzelne Interviewpartner regten eine Ausdehnung auf zwei Jahre an, um eine höhere Kontinuität in der Ratsleitung zu gewährleisten und die Stellung als Ansprechpartner im Austausch mit der Regierung zu unterstreichen. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass es im Rahmen der aktuellen Milizstrukturen für ein Grossratsmitglied kaum möglich wäre, das Grossratspräsidium mehr als ein Jahr lang auszuüben, da es sich faktisch um ein Vollzeitamt mit schlechter Entschädigung handelt (vgl. dazu auch Abschnitt 4.4.5).

4.4.2.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Eine systematische Übersicht zum Wahlmodus der Parlamentsorgane ist in der Literatur nicht aufzufinden. Hinsichtlich des Wahlmodus für die Kommissionen zeigt eine kurze Übersicht zu elf Kantonen (Aargau, Basel-Stadt, Freiburg, Graubünden, Jura, Obwalden, Solothurn, St. Gallen,

Waadt, Wallis und Zürich) sowie zur Regelung beim Bund drei Grundmuster auf: erstens die Wahl aller Kommissionen (ständige und nichtständige, Aufsichts- und Sachbereichskommissionen) durch das Parlament. Dieser Wahlmodus wird in den Kantonen Graubünden, Jura, Solothurn, St. Gallen, Waadt und Zürich angewandt, allerdings bestehen gewisse Nuancen. So überlässt das Zürcher Kantonsratsgesetz die Bezeichnung des Wahlorgans für die Fachbereichskommissionen dem Geschäftsreglement, welches in der aktuellen Fassung die Wahl durch den Kantonsrat vorsieht. Im Kanton St. Gallen kann bei Dringlichkeit das Ratspräsidium über die Zusammensetzung von nichtständigen Kommissionen entscheiden und im Kanton Waadt wählt zwar der Grosse Rat zu Beginn jeder Legislaturperiode die Sachbereichskommissionen, doch bei nachträglich auftretenden Vakanzen ist das Büro befugt, einen Ersatz zu bestimmen.

Das zweite Grundmuster besteht in der Wahl aller Kommissionen durch die Ratsleitung. Diese Variante wird auf Bundesebene sowie im Kanton Aargau angewandt. In der Bundesversammlung stellt angesichts der hohen Zahl an ständigen Kommissionen (zwölf im Nationalrat, elf im Ständerat) und der beachtlichen Kommissionsgrösse (zumindest im Nationalrat, wo eine Kommission 25 Mitglieder umfasst) die Wahl durch das Büro des jeweiligen Rates eine zeitsparende Variante dar.

Das dritte Muster stellt eine Mischform dar, indem ständige Kommissionen oder Aufsichtskommissionen durch den Gesamtrat und nichtständige Kommissionen oder Sachbereichskommissionen durch die Ratsleitung bestimmt werden. Bei diesem System findet eine Abstufung des Wahlorgans gemäss der institutionellen Bedeutung der jeweiligen Kommission statt, indem diejenigen Kommissionen, welche gegenüber den anderen Staatsgewalten Aufsichtsfunktionen wahrnehmen, mit einer stärkeren Legitimation ausgestattet sind. Gleichzeitig findet ein Ausgleich zwischen den Legitimationserfordernissen und dem Effizienzgedanken statt, wenn auch zum Preis einer im Vergleich zu den beiden erstgenannten Mustern etwas komplizierteren Regelung. Neben dem Kanton Bern wenden diesen Wahlmodus die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Obwalden und Wallis an.

In Bezug auf die Amtsdauer des Parlamentspräsidiums kennen 25 Kantone und der Bund die Regelung einer einjährigen Amtszeit ohne Wiederwahlmöglichkeit. Lediglich der Zuger Kantonsrat wählt sein Präsidium auf zwei Jahre.

4.4.2.3 Folgerungen

Der Übergang zu einem zweijährigen Ratspräsidium wäre zwar aus funktionaler Sicht wünschenswert, da dies die Kontinuität in der Ratsleitung sowie die Stellung des/der Ratspräsidenten/-in gegenüber der Exekutive stärken würde. Doch müsste ein solcher Wechsel von einer deutlich besseren Entschädigung begleitet sein, damit das Amt für Berufsleute nicht unattraktiv wird. Als Alternative bietet sich an, dass ein/e amtierende/r Grossratspräsident/in sich einmalig zur Wiederwahl aufstellen lassen kann und es somit der jeweiligen Person anheim gestellt wird, ob sie die Bereitschaft zeigen kann bzw. will, ein zweites Präsidialjahr anzuhängen.

Bei einem allfälligen Wechsel zu einem System mit ständigen Sachbereichskommissionen bietet es sich an, die Chance zu einer Vereinfachung des bisherigen Wahlmodus für die Kommissionsmitglieder zu nutzen. Im Vordergrund steht die Übernahme des Wahlmodus, wie er im Kanton Aargau oder in der Bundesversammlung gehandhabt wird: Sämtliche Kommissionsmitglieder, auch diejenigen der Aufsichtskommissionen inklusive der Kommissionspräsidien, werden auf Vorschlag der Fraktionen durch die Ratsleitung ernannt. Diese Regelung bringt gegenüber dem heute vom Grossen Rat praktizierten gemischten Wahlmodus eine Zeitersparnis mit sich, ohne dass eine Schwächung der Legitimation gegenüber Regierung und Verwaltung zu befürchten wäre. Die Legitimation von Kommissionsmitgliedern ergibt sich aus deren Stellung als gewählte Grossratsmitglieder sowie aus den Informationsrechten, welche den Kommissionen verfassungs- und parlamentsrechtlich zustehen. Zudem könnte die Anwendung unterschiedlicher Wahlregeln für Sachbereichs- und Aufsichtskommissionen zu einer unerwünschten Hierarchisierung zwischen den Kommissionen führen,

wodurch die notwendigerweise enge Zusammenarbeit und der reibungslose Informationsaustausch behindert würden.

Aufgrund ihrer schwindenden Funktion kann aus Effizienzgründen auch auf eine Wahl der fünf Stimmenzähler/innen durch den Grossen Rat verzichtet und diese stattdessen der Ratsleitung übertragen werden, zumal sie in einer revidierten Ratsleitung gemäss Vorschlag der vorliegenden Studie keinen Einsitz mehr nehmen würden (vgl. Abschnitt 4.4.1).

4.4.3 Einführung ständiger Sachbereichskommissionen: Vor- und Nachteile sowie Ausgestaltung der Koordination mit Aufsichts- und Querschnittskommissionen

4.4.3.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Das Kommissionswesen des Grossen Rates ist in den Art. 17 ff. GRG sowie Art. 34a ff. GO geregelt. Der Grosse Rat verfügt über drei ständige Kommissionen (Finanzkommission, Oberaufsichtskommission und Justizkommission) mit 17 (Finanz- und Oberaufsichtskommission) bzw. 15 Mitgliedern (Justizkommission) (Art. 17 und 21 ff. GRG bzw. Art. 44 GO; vgl. auch Abschnitt 3.1.3.2). Die drei ständigen Kommissionen sind zur Hauptsache mit Aufsichts- und Querschnittsaufgaben betraut, in neuerer Zeit ist allerdings auch ein Ausbau ihrer Legislativ- und Wahlvorbereitungsfunktion zu beobachten. So wurde beispielsweise der Oberaufsichtskommission der Bereich der Aussenbeziehungen (insbesondere die Begleitung von Konkordatsverhandlungen) angegliedert (Art. 22 Abs. 3 GRG) und die Justizkommission hat sich seit der Berner Justizreform verstärkt mit Wahlgeschäften für Gerichte und Schlichtungsbehörden zu befassen (Art. 23 Abs. 2 Bst. c GRG).

Die gleichzeitige Mitgliedschaft in mehreren ständigen Kommissionen ist ausgeschlossen (Art. 35 Abs. 1 GO). Zudem besteht eine zeitliche Beschränkung der Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission von acht aufeinander folgenden Jahren (Art. 35 Abs. 2 GO).

Für die Vorbereitung einzelner Ratsgeschäfte, die in der Regel die Rechtsetzung betreffen, werden ad hoc „besondere Kommissionen“ eingesetzt (Art. 17 Abs. 4 GRG). Deren Mitgliederzahl wird von Fall zu Fall durch die Präsidentenkonferenz festgelegt (Art. 45 Abs. 1 GO). Die Organisation des Kommissionswesens im Berner Grossen Rat kennt keine ständigen Kommissionen zu einzelnen Fachbereichen (sogenannte Fach-, Sachbereichs- oder Legislativkommissionen) und fällt somit in die Kategorie der „Kommissionssysteme mit nicht-ständigen Fachkommissionen“ gemäss Trippolini (2007).

Ständige und besondere Kommissionen unterscheiden sich zudem im Wahlorgan: Während die Mitglieder und die Präsidien der ständigen Kommissionen vom Grossen Rat gewählt werden, werden die Zusammensetzung und die Präsidien der besonderen Kommissionen auf Vorschlag der Fraktionen durch das Büro bestimmt (Art. 18 GRG und Art. 44 f. GO). Darüber hinaus verfügen nur die ständigen Kommissionen über eigene, vom Ratssekretariat geführte Kommissionssekretariate, während die Sekretariatsdienste der besonderen Kommissionen von der jeweils zuständigen Verwaltungsstelle übernommen werden.

4.4.3.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Die Kommissionssysteme der Schweizer Kantone lassen sich in drei Kategorien einteilen (Trippolini 2007): Kommissionssysteme mit ständigen Fachkommissionen, gemischte Kommissionssysteme mit ständigen und nicht-ständigen Fachkommissionen sowie Kommissionssysteme mit nicht-ständigen Fachkommissionen. Die Aufsichtskommissionen verfügen in allen drei Systemen über einen ständigen Status. Wie die empirische Forschung gezeigt hat, hängt die Stärke des Kommissionswesens eines Kantons nur indirekt mit der Frage zusammen, ob ständige oder nicht-ständige Kommissionen existieren (Heierli 2000; Trippolini 2007). In erster Linie entscheidend für die Stärke der Kommissionen sind die Ausgestaltung der Initiativ- und Informationsrechte, die Verfügbarkeit von Ressourcen, um diese Rechte ausüben zu können, sowie der politische Wille zum tatsächlichen Gebrauch der Rechte. Wie die entsprechenden Untersuchungen zeigen, verfügen die Kommissionen im Kanton Bern

(sowohl die ständigen wie die nicht-ständigen) über starke Gesetzgebungs- und Aufsichtsrechte, welche mit Systemen ständiger Kommissionen wie z.B. Zürich oder Wallis vergleichbar sind (Trippolini 2007: 29).

Deutlicher sind die Unterschiede auf der Ebene der Ressourcen. Gerade was die fachliche Unterstützung durch die Parlamentsdienste betrifft, zählt der Grosse Rat des Kantons Bern im kantonalen Vergleich zu den Parlamenten mit einer geringen personellen Unterstützung pro Parlamentsmitglied (Jaun 2011: 83; Trippolini 2007: 30). Während das Ratssekretariat im Kanton Bern rund 0.04 Vollzeitstellen pro Parlamentsmitglied aufweist (wovon wiederum nur ein Teil in die Unterstützung der Kommissionsarbeit fliesst), sind es in den Kantonen Freiburg, Basel-Landschaft, Zürich, Waadt, Tessin und Uri zumindest zwischen 0.06 und 0.16 Vollzeitstellen pro Parlamentsmitglied. Spitzenreiter ist der Kanton Genf mit 0.2 Vollzeitstellen. Für den Kanton Bern widerspiegelt sich darin auch die Zweiteilung der vom Kommissionstyp abhängigen Unterstützungsleistungen: Während die ständigen Kommissionen für ihre Arbeit auf ein eigenes Kommissionssekretariat zurückgreifen können, werden die besonderen Kommissionen des Grossen Rates administrativ durch das zuständige Departement der Regierung betreut.

Wie beschrieben, findet eine Stärkung der Kommissionsarbeit durch die Einführung eines Systems ständiger Fachbereichskommissionen nur statt, wenn die Kommissionen sowohl über die entsprechenden Rechte und Instrumente als auch über die dafür notwendigen unterstützenden Ressourcen seitens der Parlamentsdienste bzw. über ein eigenes Kommissionssekretariat verfügen. Mit ausgebauten Rechten und Ressourcen können auch nicht-ständige Kommissionen im Prinzip eine starke Stellung einnehmen. Folgerichtig wird die Einführung ständiger Fachbereichskommissionen in der Literatur mit weiteren Überlegungen verknüpft (vgl. Baumgartner 2011; Lüthi 2005; Lienhard 2005 sowie die Argumente in SGP 2005; für den Kanton Bern Nuspliger 1995: 160):

- Bei ständigen Kommissionen fallen Zeitverluste weg, welche bei nicht-ständigen Kommissionen für die Konstituierung und die Suche nach Sitzungsterminen anfallen können. Die Geschäfte erfahren dadurch eine schnellere Behandlung.

- Ständige Kommissionen bilden ständige Ansprechpartner des Parlaments für die Regierung und Verwaltung und bleiben permanent am Ball. Dadurch kann sich das Parlament auch wirksamer in den vorparlamentarischen Prozess einschalten (und z.B. frühzeitig Hinweise auf die zu erwartende parlamentarische Akzeptanz geben) oder in Konsultationsprozessen im Rahmen der Verordnungsgebung zu wichtigen Vorlagen besser Gehör verschaffen.
- Komplexere Sachzusammenhänge, Interkantonalisierung und Internationalisierung der Politik sowie die Einführung wirkungsorientierter Verwaltungsführung erfordern den Aufbau von permanentem Fachwissen in ständigen Kommissionen, um der Regierung nicht nur in Aufsichts- und Querschnittsbereichen, sondern auch in den einzelnen Sachbereichen auf Augenhöhe begegnen zu können.
- Ständige Kommissionen schaffen die Voraussetzung für ein aktives, initiatives Parlament (sog. Arbeitsparlament), während nicht-ständige Fachbereichskommissionen notgedrungen reaktiv ausgestaltet sind, da sie erst im Hinblick auf ein bestimmtes Gesetzgebungsprojekt gebildet werden. Mit der Schaffung ständiger Sachbereichskommissionen wird auch das Instrument der parlamentarischen Initiative aufgewertet, dessen effektive Nutzung oft am zu erwartenden Aufwand für eine erst zu bildende Kommission scheitert.
- Nicht-ständige Kommissionen werden administrativ oft von der zuständigen Fachabteilung der Verwaltung begleitet und unterstützt, welche ihrerseits ein Interesse daran hat, ihre eigene Vorlage durchs Parlament zu bringen und den Fortgang der Diskussionen in der Kommission entsprechend zu steuern.
- Sofern die Themenbereiche hinreichend breit definiert sind, nehmen in ständigen Kommissionen weniger Direktbetroffene Einsitz als in nicht-ständigen Kommissionen; der „Betroffenheitssachverstand“ (Lüthi 2005: 7) wird durch einen institutionalisierten Sachverstand ersetzt oder zumindest ergänzt. Dadurch erfährt die sachbereichsübergreifende Perspektive eine Stärkung, während der direkte Zugang für Interessengruppen und Lobbyorganisationen eher erschwert wird. Der

Gedanke einer breiteren Repräsentation sowie die Position des „Gesamtinteresses“ gegenüber Partikularinteressen werden tendenziell gestärkt.

Gegen die Einführung ständiger Kommissionen werden hauptsächlich drei Argumente vorgebracht:

- Furcht vor einer „Zweiklassengesellschaft“ im Parlament, da sich durch die Einrichtung ständiger Kommissionen die Kluft zwischen „Wissenden“ und „Unwissenden“ verstärken könnte. Das Informationsgefälle zwischen den einzelnen Ratsmitgliedern wird dadurch erhöht; Spezialist/innen gewinnen gegenüber Generalist/innen die Oberhand.
- Zunehmende Klientelbeziehungen zwischen den ständigen Fachkommissionen und „ihren“ Departementen bzw. Direktionen auf Regierungs- und Verwaltungsseite. Insbesondere wenn die thematische Aufteilung der Kommissionen genau der Aufteilung der Regierungsdepartemente entspricht, entsteht die Gefahr einer Vereinnahmung.
- Höhere Kosten ständiger Kommissionen, da diese für eine zweckmässige Aufgabenerfüllung über eigene, hinreichend dotierte Sekretariate verfügen müssen.

Diese Gründe haben bisher in einigen Kantonen (z.B. Thurgau 2000, Zug 2001, Bern 2004) die Einführung eines Systems mit ständigen Fachbereichskommissionen verhindert. Ohne ständige Fachbereichskommissionen sind zudem die Parlamente in den Kantonen Neuenburg, Zug und St. Gallen konstituiert. Der Kanton Freiburg schaffte 2002 gar die zwei Jahre zuvor eingeführten ständigen Fachbereichskommissionen u.a. aus den oben genannten Gründen wieder ab (Vaucher 2002). Zahlreicher sind indes die Beispiele aus Kantonen, welche in den letzten rund 15 Jahren erfolgreich und überwiegend zur Zufriedenheit der involvierten Parlamentsakteure von nicht-ständigen zu ständigen Fachbereichskommissionen (oder zumindest zu einem gemischten System) gewechselt haben bzw. ein solches System schon seit längerer Zeit kennen: Zürich, Genf, Wallis, Jura, Graubünden, Luzern, Glarus, Basel-

Landschaft und Basel-Stadt, Nidwalden, Solothurn, Waadt, Aargau, Schaffhausen, Uri, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden (ICC 2011). Nicht selten gab die Umsetzung von NPM den Ausschlag für einen solchen Systemwechsel (vgl. dazu Lienhard 2005: 329-332) und auch die aktuelle NEF-Evaluation regt die Einführung ständiger Kommissionen zur Stärkung des politischen Dialogs zwischen Parlament und Regierung an (Econcept 2011b: 7). Der Kanton Tessin verfügt faktisch über ein System mit ständigen Kommissionen, der Kanton Obwalden faktisch über ein gemischtes Kommissionssystem; im Tessin werden die gemäss Gesetz nicht-ständigen Kommissionen inzwischen auf permanenter Basis konstituiert (ICC 2011)¹⁴⁵ und Obwalden kennt ein flexibles System mit „Fachkommissionen auf Zeit“ (Art. 25 Abs. 2 KRG-OW), was in einzelnen Bereichen ebenfalls der Einsetzung ständiger Kommissionen gleichkommt. Die Fachbereichskommissionen in den oben genannten Kantonen unterscheiden sich nach Anzahl, Grösse und – in geringerem Ausmass – nach Aufteilung auf die Politikfelder. Gemäss Trippolini (2007: 27) nehmen die meisten Kantone eine ähnliche Gliederung ihrer Sachbereichskommissionen vor: Gesundheit und Soziales; Bildung, Kultur und Sport; öffentliche Sicherheit (z.T. zusammen mit Justizwesen); Raumplanung, Bau, Verkehr, Energie und Umwelt; Volkswirtschaft.¹⁴⁶

Die Erfahrungen in diesen Kantonen sind überwiegend positiv. Zwei der drei Hauptargumente gegen die Einführung ständiger Kommissionen erweisen sich in der Praxis als wenig stichhaltig bzw. können durch geeignete Massnahmen relativ einfach aufgefangen werden (vgl. Baumgartner 2011; SGP 2005). So weisen Parlamente, die nur über eine geringe Anzahl ständiger (Aufsichts- oder Querschnitts-)Kommissionen verfügen, wahrscheinlich eine stärkere Zweiklassenstruktur auf als Parlamente mit vielen ständigen Kommissionssitzen, wo entsprechend ein grosser Teil

¹⁴⁵ Vgl. auch <http://www3.ti.ch/POTERI/sw/legislativo/index.php?fuseaction=commissioni.commissioni> (Stand 19.04.2011).

¹⁴⁶ Einzelne Kantone kennen weitere Kommissionen wie z.B. „Staat und Gemeinden“ im Kanton Zürich, welche sich mit dem staatspolitischen Bereich befasst. Auch unter den Aufsichts- und Querschnittskommissionen bestehen neben den drei „klassischen“ Bereichen Geschäftsprüfung, Finanzen und Justiz in diversen Kantonen eigene Kommissionen für Aussenbeziehungen (vgl. dazu separates Kapitel) sowie Kommissionen, welche sich vertieft mit strategischen Fragen der kantonalen Politik auseinandersetzen (z.B. im Kanton Obwalden).

der Parlamentsmitglieder in einer ständigen Kommission Einsitz nehmen kann. Die Vermehrung der ständigen Kommissionssitze führt zu einer Relativierung des Vorsprungs an Wissen und Einfluss durch die Mitglieder der (wenigen) bisherigen ständigen Kommissionen und somit zu einer besseren Verteilung permanenter Einflusspositionen unter den Ratsmitgliedern. Bei der Einführung von ständigen Fachbereichskommissionen wäre allerdings darauf zu achten, dass (1) die Zahl der zu vergebenden Sitze in etwa der Zahl der Ratsmitglieder entspricht, welche sich in einer ständigen Kommission engagieren können/möchten (im Kanton Zürich entspricht die Gesamtzahl der ständigen Sitze rund 80 Prozent der Kantonsratssitze) und (2) die maximale Anzahl Kommissionssitze pro Parlamentsmitglied in der Regel auf ein bis zwei beschränkt bleibt (Lüthi 2005).

Relativ einfach zu umgehen ist das Risiko von Klientelbeziehungen zwischen Kommission und Departement bzw. Direktion in Fällen, wo die thematischen Zuständigkeiten absolut deckungsgleich sind: Die neu einzuführenden ständigen Kommissionen sind thematisch so auszurichten, dass sie in der Regel mit mehr als einem einzigen Departement in Berührung kommen (und entsprechend jedes Departement in der Regel mit mehr als einer Fachbereichskommission). Allerdings ist im Auge zu behalten, dass die Effizienz der Aufgabenbearbeitung in den Kommissionen nicht darunter leidet. Die Themenzuteilung sollte einer minimalen inneren Logik entsprechen.

Kaum zu verhindern sind hingegen die höheren Kosten, welche die Einführung ständiger Kommissionen v.a. aufgrund der Notwendigkeit einer besseren personellen und fachlichen Unterstützung durch die Parlamentsdienste mit sich bringt. Natürlich können auch hier Synergien genutzt werden, indem die Kommissionssekretariate teilweise zusammengelegt werden können (z.B. ein gemeinsames Sekretariat pro zwei Fachbereichskommissionen). Höhere Kosten gegenüber dem System mit nicht-ständigen Kommissionen und administrativer Unterstützung durch die Verwaltung sind indes so oder so zu gewärtigen. Diesen steht aber auch der oben geschilderte erhöhte Nutzen gegenüber.

Bei der näheren Ausgestaltung der Sachbereichskommissionen wird auf eine sorgfältige Abgrenzung gegenüber den Kompetenzen der Aufsichtskommissionen zu achten sein. Dabei ist nicht ausgeschlossen, den Sachbereichskommissionen auch gewisse ihren Sachbereich betreffende Aufsichtsbefugnisse zu übertragen (Lienhard 2005: 330 m.w.H.).

4.4.3.3 Folgerungen

Der Kanton Bern ist heute in seiner Grössenklasse praktisch der einzige Kanton, der mit einem Kommissionswesen ohne ständige Fachkommissionen auskommt. Zwar verfügen die besonderen Kommissionen des Grossen Rates im Kantonsvergleich über starke Initiativ- und Informationsrechte, doch fehlen ihnen aufgrund ihrer Kurzlebigkeit und der Tatsache, dass die administrativen Aufgaben durch Verwaltungsstellen erledigt werden, die Ressourcen, um diese Rechte optimal auszuüben. Besondere Kommissionen sind notgedrungen reaktiv; sie konstituieren sich erst, wenn seitens der Regierung oder (eher selten) des Parlaments ein Gesetzgebungsprojekt besteht, und geraten dadurch rasch in Zugzwang. Eine auf permanenter Basis beruhende, strategisch-proaktive Perspektive auf einen bestimmten Fachbereich fehlt.

Das bisherige System hat auch zunehmend Folgen für die drei ständigen Aufsichts- und Querschnittskommissionen, da diese neue Aufgabenbereiche zu übernehmen haben, welche bei Bestehen ständiger Sachbereichskommissionen besser verteilt werden könnten (z.B. Begleitung von Konkordatsgeschäften durch die fachlich zuständige Kommission anstatt wie bisher durch die Oberaufsichtskommission; vgl. dazu separates Kapitel). Dadurch wird das Ungleichgewicht zwischen Ratsmitgliedern, welche einer der drei ständigen Kommissionen angehören, und solchen, welche sich in besonderen Kommissionen engagieren oder gar keiner Kommission angehören, noch verstärkt. Angesichts des aktuellen Systems erscheint die Gefahr eines „Zweiklassenparlaments“ durch die Einführung ständiger Sachbereichskommissionen unbegründet; im Gegenteil, es dürfte gegenüber heute zur einer Ausbalancierung des politischen Einflusses zwischen den einzelnen Ratsmitgliedern führen.

Konkret beurteilen wir den Übergang zu ständigen Sachbereichskommissionen (mindestens zu einem gemischten Kommissionssystem bzw. einem System mit flexibel ausgestalteten „Kommissionen auf Zeit“ nach dem Vorbild Obwaldens) insgesamt als vorteilhaft. Der Vorteil eines ausgebauten Systems mit 4 bis 6 ständigen Sachbereichskommissionen liegt darin, dass (1) mehr Ratsmitglieder ins Kommissionensystem eingebunden werden, (2) auf eine separate Kommission für Ausenbeziehungen verzichtet und deren Aufgabe auf die einzelnen Fachkommissionen verteilt werden könnte und dass (3) eher die Möglichkeit besteht, eine eigene Kommission einzuführen, welche sich mit staatspolitischen Aufgaben bzw. strategischen Fragen der Politik auseinandersetzt.

Den ständigen Sachbereichskommissionen sind sinnvollerweise kommissionseigene Sekretariate beizuordnen, bei deren Organisation Synergien genutzt werden können (z.B. ein gemeinsames Sekretariat für jeweils zwei Sachbereichskommissionen). Ständige Kommissionen führen daher ratsseitig zu unvermeidbaren Mehrkosten, welchen verwaltungsseitig ein geringerer Aufwand aufgrund des Wegfalls von Sekretariatsarbeiten für die besonderen Kommissionen gegenüberstehen dürfte.

Die Gesamtsitzzahl aller Kommissionen des Grossen Rates (inkl. Aufsichts- und Querschnittskommissionen) sollte so bemessen werden, dass möglichst allen Ratsmitgliedern, welche sich in einer ständigen Kommission engagieren wollen/können, die entsprechende Möglichkeit geboten wird. Die verfügbare Sitzzahl sollte allerdings auch nicht zu hoch ausfallen, damit nicht einzelne Ratsmitglieder zur Mitarbeit in einer ständigen Kommission gezwungen werden müssen. Allenfalls könnte man darauf verzichten, im Parlamentsrecht eine im Voraus fixierte Sitzzahl pro Kommission anzugeben, sondern stattdessen die Anzahl als Bandbreite definieren (minimale und maximale Anzahl Sitze). Zu Beginn jeder Legislaturperiode könnte die jeweils für vier Jahre gültige Sitzzahl je nach Zusammensetzung des Grossen Rates und je nach erwartetem Arbeitsaufwand für die einzelnen Kommissionen flexibel festgelegt werden.

Kein Ratsmitglied sollte in mehr als zwei Kommissionen Mitglied sein. Die Mitglieder der Aufsichtskommissionen sollten zudem in keiner weiteren Kommission Mitglied sein. Die bereits heute geltende Amtszeitbeschränkung von acht Jahren ist auch für Sachbereichskommissionen zu prüfen, um Klientelbeziehungen in die Verwaltung vorzubeugen.

Die thematische Gliederung der Sachbereichskommissionen sollte möglichst breit definiert sein, aber eine minimale innere Logik aufweisen. Wenn immer möglich ist eine aufgabenbezogene, departementsübergreifende Themenverteilung zu wählen. Aufgrund der thematisch stringent organisierten sieben Direktionen der Verwaltung fällt es jedoch schwer, eine thematische Gliederung der neuen ständigen Kommissionen vorzuschlagen, welche nicht der Gliederung der Direktionen folgt. Aufgrund der Geschäftslast (Schwerpunkte der kantonalen Zuständigkeiten) und der ähnlichen Organisation in anderen Kantonen scheinen bei einem Übergang zu ständigen Sachbereichskommissionen die drei grossen Bereiche Bildung/Erziehung, Gesundheit/Soziales und Infrastruktur/Raumplanung als gesetzt. Hinzukommen könnte der Bereich Sicherheit. Wie in der Untersuchung an verschiedener Stelle erwähnt, kommt die grossrätliche Beschäftigung mit staatspolitischen Themen sowie mit strategischen bzw. die längerfristige politische Planung betreffenden Fragen der kantonalen Politik häufig zu kurz. Diese könnten einer eigenen Strategie- oder staatspolitischen Kommission zufallen (Beispiel Kanton Obwalden). Diese Kommission wäre sinnvollerweise zudem mit denjenigen Aussenbeziehungsfragen befasst, welche nicht in den Sachbereich einer der anderen Kommissionen fallen.

Schliesslich wird auf eine sorgfältige Abgrenzung gegenüber den Kompetenzen der Aufsichtskommissionen hingewiesen.

4.4.4 Kommission für Aussenbeziehungen: Aufgabenbereiche, Organisation, Ausstattung sowie deren Notwendigkeit in einem System mit Sachbereichskommissionen

4.4.4.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Nach der Ablehnung einer ständigen Kommission für Aussenbeziehungen im Jahr 2004 wurde dieser an Bedeutung gewinnende Querschnittsbereich der Oberaufsichtskommission zugewiesen (Art. 22 Abs. 3 GRG).¹⁴⁷ Dies betrifft insbesondere die Koordination der Tätigkeiten des Grossen Rates, die Behandlung von interkantonalen und internationalen Verträgen sowie Gegenständen, welche die Mitwirkung des Kantons auf Bundesebene betreffen, den Dialog mit dem Regierungsrat u.a. zu Grundsatzfragen, Zielen, Massnahmen und Entscheiden im Bereich der Aussenbeziehungen sowie die Kenntnisnahme von Verträgen und Geschäften, die in der alleinigen Zuständigkeit des Regierungsrates stehen. Art. 36 GRG hält zudem ausdrücklich eine Informations- und Konsultationspflicht des Regierungsrates im Bereich der Aussenbeziehungen fest.

Obwohl seit 2006 auf Verfahrensebene eine für alle Seiten befriedigende und pragmatische Lösung zur Umsetzung der Informations- und Konsultationsprozesse gefunden werden konnte (für eine detaillierte Beschreibung vgl. Iff et al. 2010: 75 f.; Regierungsrat 2011: 32 und 70 ff.), kann die integrale Zuweisung sämtlicher Aufgaben im Bereich der Aussenbeziehungen an die Oberaufsichtskommission höchstens als Übergangslösung dienen, bis das gesamte Kommissionssystem im Rahmen der Revision des Parlamentsrechts neu organisiert ist. Sowohl mit Blick auf die zusätzliche Arbeitslast für die ohnehin stark geforderten Aufsichtskommissionen als auch auf die inhaltliche Distanz der Aufgaben zu den sonstigen Funktionen der Oberaufsichtskommission taugt dies kaum als definitive Lösung; während die Oberaufsicht vorwiegend retrospektiv und unabhängig von aktuellen sachpolitischen Geschäften tätig ist, verlangt der Bereich der Aussenbeziehungen eine prospektive Sichtweise sowie die Begleitung aktueller Gesetzgebungs- bzw. Vertragsschlussvor-

¹⁴⁷ Gegen eine neue ständige Kommission wurde damals v.a. angeführt, dass sich Kosten und Ertrag kaum entsprechen würden; vgl. Tagblatt vom 17. November 2003, S. 991-1001.

lagen, was zweckmässigerweise als Aufgabe einer inhaltlich zuständigen Sachbereichskommission oder allenfalls einer separaten Querschnittskommission für Aussenbeziehungen zu definieren wäre (vgl. das Fazit durch Iff et al. 2010: 135-137).

Darüber hinaus ist eine Kodifizierung des seit 2006 angewandten Verfahrens zum Einbezug der Oberaufsichtskommission in die Aussenbeziehungen im neuen Parlamentsrecht anzustreben, allenfalls ergänzt mit Elementen, welche sich im Parlamentsrecht des Bundes bewährt haben (Art. 24 und 152 ParlG; vgl. Abschnitt 4.2).

Sämtliche **befragten Personen** beurteilten die aktuelle Lösung, welche die Aussenbeziehungen der Oberaufsichtskommission überträgt, als kaum zweckmässig. Vor dem Hintergrund, dass die meisten Interviewpartner einer schrittweisen Einführung ständiger Sachbereichskommissionen (d.h. vorerst Übergang zu einem gemischten Kommissionensystem) höhere politische Realisierungschancen einräumen als der sofortigen Einführung eines Systems ständiger Kommissionen, wird die Schaffung einer separaten Kommission für Aussenbeziehungen nach wie vor favorisiert. Verschiedentlich wurde angeregt, eine solche Kommission mit zusätzlichen Aufgaben z.B. im staatspolitischen Bereich oder im Bereich der Entwicklung politischer Strategien zu betrauen. Allerdings konnten sich sämtliche Experten auch vorstellen, dass neue ständige Sachbereichskommissionen in ihren Themenfeldern den Bereich der Aussenbeziehungen übernehmen könnten, d.h. dass die Kommission für Aussenbeziehungen nur noch für diejenigen Themenbereiche zuständig wäre, welche nicht durch ständige Sachbereichskommissionen abgedeckt sind.

4.4.4.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

Im kantonalen Vergleich verfügen 11 Kantone über eine gesonderte Kommission für Aussenbeziehungen bzw. für Konkordate (Freiburg, Jura, Neuenburg, Waadt, Wallis, Genf, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen, Schwyz und Zug), während 13 Kantone die entsprechenden Aufgaben den zuständigen Sachbereichskommissionen zuweisen (Aargau,

Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Zürich, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Solothurn).¹⁴⁸ Nur der Kanton Thurgau folgt, aufgrund seines Systems nicht-ständiger Kommissionen, dem Berner Modell mit der Zuordnung des Aussenbeziehungs Bereichs zu einer ständigen Aufsichtskommission (ICC 2011; Oechslin 2009). Ein eindeutiger Trend entweder in Richtung separate Kommission für Aussenbeziehungen oder in Richtung Behandlung durch Sachbereichskommissionen lässt sich nicht ausmachen, da in den letzten Jahren beide Lösungen neu eingeführt wurden. So haben die Kantone St. Gallen (im Jahr 2006), Obwalden (2005), Zug (2004) neue ständige Kommissionen für Aussenbeziehungen bzw. eine ständige Konkordatskommission eingeführt, während Kantone wie Basel-Stadt (2006), Solothurn (2002), Aargau (2005) oder Zürich (zurzeit in Beratung) sich im Rahmen ihrer Kommissionsreformen für das Modell einer Zuordnung der Aussenbeziehungen auf die fachlich zuständigen Sachbereichskommissionen ausgesprochen haben. Interessant ist die Lösung des Kantons Aargau, welcher die strategische Beratung und Koordination der Aussenbeziehungen der Fachkommission für allgemeine Verwaltung überlässt, während einzelne Sachgeschäfte im Zusammenhang mit den Aussenbeziehungen der jeweils zuständigen Sachbereichskommission zugeteilt werden (SGP 2007: 34).

Ein gemeinsamer Trend praktisch aller Kantone lässt sich jedoch im Bestreben nach einem Ausbau der Information über und des Einbezugs in den Bereich der Aussenbeziehungen ausmachen, worin sich die steigende Bedeutung dieser Politikebene auf die innerkantonale Politikgestaltung spiegelt. Vergleicht man die unterschiedlichen kantonalen Regelungen über den Zeitpunkt und die Art und Weise des Einbezugs der zuständigen Kommissionen durch die Regierung, fällt auf, dass in einigen Kantonen – teilweise mit explizit in der Verfassung festgehaltenen Mitwirkungsrechten – eine mittlere Unzufriedenheit über deren Handhabung durch die Regierung vorherrscht (ICC 2011, Punkt 11.7; Oechslin 2009). Die Vereinbarung, welche im Kanton Bern zwischen der Oberaufsichtskommission und dem Regierungsrat getroffen wurde (vgl. oben), scheint

¹⁴⁸ Keine eindeutig definierte Regelung besteht in den beiden Appenzell (vgl. ICC 2011; Oechslin 2009).

demgegenüber die Informationsbedürfnisse des Grossen Rates recht gut abzudecken und alle Beteiligten zufrieden zu stellen (Iff et al. 2010; Regierungsrat 2011).

4.4.4.3 Folgerungen

Auf der Prozessebene hat sich die „pragmatische“ Regelung von 2006 sehr bewährt. Es bietet sich daher an, diese im neuen Parlamentsrecht entsprechend zu verankern, allenfalls ergänzt durch einzelne Formulierungen aus dem Parlamentsgesetz des Bundes. Wenig zweckmässig ist hingegen die institutionelle Ebene aktuell geregelt. Es hat sich gezeigt, dass die Oberaufsichtskommission als Ansprechpartnerin für das breite Feld der Aussenbeziehungen ungeeignet ist. Der damit verbundene (und über die Jahre zusehends grösser gewordene) Arbeitsaufwand übersteigt die Möglichkeiten dieser Kommission, zumal eine grosse inhaltliche Distanz zu ihren übrigen Aufgabenbereichen und Zuständigkeiten besteht. Im Rahmen einer Reform der Kommissionsorganisation ist daher eine neue Lösung für die Abdeckung der Aussenbeziehungen durch die Organe des Grossen Rates zu suchen.

Ob eine separate ständige Kommission für Aussenbeziehungen – allenfalls in Kombination mit „strategischer Planung“ (Modell Obwalden) oder staatspolitischen Aufgabenbereichen – geschaffen werden oder ob die Mitwirkung in den Aussenbeziehungen ganz oder teilweise (Modell Aargau) den fachlich zuständigen Sachbereichskommissionen überlassen werden soll, hängt v.a. von der vorgängig zu entscheidenden Frage ab, ob ein Übergang zu einem gemischten Kommissionssystem bzw. zu einem System mit ständigen Sachbereichskommissionen stattfinden soll. Ohne einen solchen Systemwechsel kommt nur die Einrichtung einer separaten ständigen Kommission für Aussenbeziehungen in Betracht, mit einem Systemwechsel bieten sich die in den Kantonen Aargau und Obwalden eingesetzten Modelle (oder eine

Kombination aus beiden) als zweckmässige Lösung der Problematik an.¹⁴⁹

4.4.5 Entschädigung der Grossratsmitglieder

4.4.5.1 Ist-Analyse zum Kanton Bern

Die finanzielle Entschädigung der Ratsmitglieder ist in Art. 10 GRG sowie Art. 11 ff. GO geregelt und wurde letztmals im Jahr 2006 angepasst (vgl. Wissmann 2006). Die Gesamtentschädigung setzt sich aus einer fixen Grundentschädigung von 2'000 Franken pro Parlamentsmitglied und Jahr (3'400 Franken bei Mitgliedern ohne Fraktionszugehörigkeit) sowie aus einem variablen Sitzungsgeld zusammen. Das Sitzungsgeld wird je nach Sitzungsdauer in abgestufter Höhe ausbezahlt. Pro einfache Sitzung (d.h. bis zu einer Dauer von 3 Stunden) werden einem Ratsmitglied pauschal 170 Franken ausbezahlt, für eine Doppelsitzung 270 Franken sowie für eine Dreifachsitzung 370 Franken. Entschädigt werden sowohl Plenums- und Kommissionssitzungen als auch Fraktionssitzungen. Ratsmitglieder mit besonderer Funktion erhalten Zulagen sowohl auf die Jahresentschädigung als auch auf das Sitzungsgeld. Bei der Grundentschädigung beläuft sich die Zulage beim Ratspräsidenten bzw. der Ratspräsidentin auf 10'000 Franken. Weitere Funktionen mit pauschalen Jahreszulagen sind der/die 1. Vizepräsident/in (2'000 Franken), der/die 2. Vizepräsident/in (1'000 Franken), die Präsident/innen der ständigen Kommissionen (5'000 Franken), die einzelnen Mitglieder der Finanzkommission (5'000 Franken), die Mitglieder der Oberaufsichtskommission (4'500 Franken), die Mitglieder der Justizkommission (3'000 Franken), die Fraktionspräsident/innen (3'000 Franken) sowie die Mitglieder des Ratsbüros (1'500 Franken).

Daneben existieren Funktionszulagen auf den variablen Sitzungsgeldern: So erhalten diejenigen Funktionsträger/innen, welche Sitzungen leiten, das doppelte Sitzungsgeld. Zusätzliche 20 Franken pro Sit-

¹⁴⁹ Bei Einrichtung einer separaten Kommission für Aussenbeziehungen wäre auch die Eingliederung der bisherigen Delegation für Aussenbeziehungen (Art. 30a ff. GRG), deren Aufgabenbereiche nicht zum Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie gehören, in diese Kommission zu prüfen.

zungstag erhalten der/die 2. Vizepräsident/in, die Mitglieder des Ratsbüros und die Fraktionspräsident/innen. Zudem können den Mitgliedern der ständigen Kommissionen bei aufwändigen Geschäften für Sonderabklärungen pauschal 120 Franken zusätzlich vergütet werden. Des Weiteren kann die Präsidentenkonferenz weitere Entschädigungen in besonderen Fällen beschliessen.¹⁵⁰

Als Reise- und Übernachtungsentschädigung erhalten die Ratsmitglieder eine pauschale distanzabhängige Vergütung von 70 Rappen pro Kilometer (Art. 13 GO). Dieser Betrag wurde letztmals auf Anfang 2009 angepasst.

Neben den Entschädigungen an die einzelnen Ratsmitglieder werden die Fraktionen für ihre Leistungen separat entschädigt (Art. 11 GRG sowie Art. 9 GO). Die letzte substanzielle Anpassung wurde mit der Verdoppelung der Fraktionsbeiträge im Jahr 2000 vorgenommen, im Jahr 2004 fand lediglich eine „technische“ Anpassung aufgrund der Verkleinerung der Mitgliederzahl des Grossen Rates statt (vgl. Huwyler Müller 2000; Wissmann 2003). Seit 2004 erhalten die Fraktionen einen jährlichen Grundbeitrag von 12'000 (bis 20 Mitglieder) bzw. 24'000 Franken (bei mehr als 20 Mitgliedern) sowie einen variablen Beitrag von 3'500 Franken pro Mitglied und Jahr.

Von den **befragten Personen** wurde das aktuelle System als zu komplex und administrativ zu aufwändig kritisiert. Die einzelnen Abstufungen zwischen und innerhalb der Entschädigungskategorien verursachen viel Mehraufwand und zeigen teilweise groteske Auswirkungen. So bindet die kilometergenaue Abrechnung der Reiseentschädigung unnötig administrative Personalressourcen und führt dazu, dass selbst bei Grossratsmitgliedern aus der Stadt Bern eine genaue Distanzbemessung erfolgt. Daneben ist es trotz aller feinen Abstufungen im Entschädigungssystem nur mittels administrativen Umwegs via Grossratspräsidium oder Präsidentenkonferenz möglich, einen vollen Arbeitstag eines Grossratsmitglieds mit Sitzungen in diversen Gremien adäquat zu entschädigen,

¹⁵⁰ Zu erwähnen ist, dass im Kanton Bern die Grossratsmitglieder nur 20 Prozent der Einkünfte aus ihrer Parlamentstätigkeit versteuern müssen.

wenn die maximal vorgesehene Länge einer Dreifachsitzung überschritten wird. Am Grundsatz, dass Grossratsmitglieder, welche Mehrarbeit leisten (z.B. aufgrund von Kommissionsmitarbeit und besonderer Funktionen), auch eine höhere Entschädigung erhalten sollen, wird von den befragten Experten festgehalten. Dennoch sollte vermehrt mittels Pauschalen operiert werden, anstatt einzelne Sitzungen abzurechnen, wodurch sich auch gewisse Fehlanreize (längere Sitzungen bringen mehr Geld ein) vermindern liessen. Neben der Komplexität gaben die Experten auch zu bedenken, dass das Grossratsmandat aus ihrer Erfahrung heute im Durchschnitt einem 25- bis 30-Prozent-Job entspricht, was mit den aktuellen Entschädigungsansätzen nicht adäquat abgebildet wird. Zwar solle verhindert werden, dass man das Grossratsmandat wegen des Geldes suche, doch müsse ebenso verhindert werden, dass am Ende nur noch vermögende, selbständig erwerbende oder beim Staat angestellte Personen sich das Mandat finanziell und zeitlich leisten können.

4.4.5.2 Erkenntnisse aus der Literatur und anderen Gemeinwesen

In Kapitel 2 wurden die Bedingungen des Milizsystems als eine ebenso wesentliche wie typisch schweizerische Herausforderung für die parlamentarische Funktionserfüllung definiert. Das politische Festhalten am Ideal des Milizparlamentariers schliesst eine fortschreitende Professionalisierung der Arbeitsbedingungen nicht aus, wie das Beispiel des Bundesparlaments zeigt. Allerdings findet die Entwicklung aufgrund der direktdemokratischen Schranken nur sehr zurückhaltend auf der Ebene des Amtes statt, d.h., Erhöhungen von Parlamentarierentschädigungen und der Ausbau persönlicher Mitarbeiterstäbe schreiten sehr langsam voran. Stattdessen konzentriert sich die Entwicklung auf die Ebene der Institution, wo ein fortschreitender Ausbau der Binnenstrukturen zu beobachten ist (Einführung ständiger Kommissionen, Ausbau der Kapazitäten von Ratsleitung und Parlamentsdiensten; vgl. Z'graggen 2009; Jaun 2011). Auf Bundesebene scheiterten Vorlagen zur Erhöhung der Parlamentarierentschädigungen 1962 und 1992 am Veto des Stimmvolks, während der Ausbau der institutionellen Strukturen auf geringere Wider-

stände stiess (Gruner 1973; Hasler 1998; Lüthi 1997, 2009; Jaun 2011). Doch nicht alle Bundesvorlagen zur Ausweitung der Parlamentarierentschädigungen scheiterten. So wurden z.B. 1965 eine Übernachtungsent-schädigung, 1969 eine Jahrespauschale (Grundentschädigung) und 1988 eine Vorsorgeentschädigung eingeführt (vgl. Hasler 1998). Auch die Höhe der einzelnen Vergütungen wurde über die Jahre den gestie-genen Anforderungen und der zunehmenden Arbeitslast angepasst. Verdiente ein Nationalratsmitglied im Jahr 1990 noch rund 50'000 Fran-ken durchschnittlich, waren es 2008 bereits über 110'000 Franken (Riklin und Möckli 1990; Jaun 2011).¹⁵¹ Davon entfallen gemäss Personalres-sourcengesetz¹⁵² insgesamt 56'750 Franken auf die fixe Grundentschä-digung (25'000 Franken für die Vorbereitung der Ratsarbeit und 31'750 Franken für Sach- und Personalaufwände).

Die meisten Kantone sind der generellen Entwicklung auf Bundesebene gefolgt und haben ihr Entschädigungssystem angepasst, wenn auch auf einem finanziell sehr viel tieferen Niveau als das Bundesparlament. In den Jahren 2000/01 gingen mit Luzern und Zürich die ersten Kantone dazu über, neben Sitzungsgeldern und teilweise Funktionszulagen auch eine pauschale Jahresentschädigung zu entrichten. Heute ist diese Form der Pauschalvergütung in neun Kantonen für sämtliche Parlamentsmit-glieder eingeführt (Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Jura, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Zürich), während sie in weiteren sieben Kantonen zumindest für bestimmte Mitgliederkategorien gilt (Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Neuenburg, Nidwalden, Uri, Thurgau, Wallis; vgl. ICC 2011, Punkt 3.6.5).

Trotz Anpassungen der Entschädigungssysteme ist unter den Kantonen eine sehr grosse Varianz in der Beitragshöhe pro Parlamentsmitglied festzustellen. Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der verschiede-nen Auszahlungsformen und -bedingungen (z.B. unterschiedlich definier-te Funktionszulagen) ein kantonaler Vergleich einzelner Elemente des

¹⁵¹ Anzufügen ist, dass im selben Zeitraum die Preise um rund 32 Prozent angestiegen sind (gemäss LIK-Teuerungsrechner des Bundesamtes für Statistik, http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm, Zugriff am 23. März 2011).

¹⁵² Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (PRG), SR 171.21, Stand März 2011.

Gesamtentschädigungssystems kaum sinnvoll erscheint, da beispielsweise ein tiefer Grundbeitrag durch ein höheres Sitzungsgeld oder durch Funktionszulagen wettgemacht werden kann (vgl. für Details ICC 2011, Tabelle 3). Geeignet erscheint demgegenüber die Darstellung der durchschnittlichen Gesamtentschädigung (Tag- und Sitzungsgelder, Grundentschädigungen und Pauschalen, Spesenentschädigungen, aber ohne Fraktionsbeiträge) pro Parlamentsmitglied und Jahr anhand von Rechnungsabschlüssen der Kantonsparlamente. Eine entsprechende Zusammenstellung mit gemittelten Daten aus den Jahren 2004 und 2008 findet sich in Jaun (2011: 76). Für eine sinnvolle Interpretation der Daten muss auch der zeitliche Aufwand für das Parlamentsmandat berücksichtigt werden, was in der untenstehenden Tabelle 3 näherungsweise durch die Präsenzzeit in Sessionen und Kommissionssitzungen pro Parlamentarier und Jahr enthalten ist.¹⁵³ Aufgrund des nicht eingerechneten Aufwands für Fraktionssitzungen, die Vor- und Nachbereitung der Geschäfte sowie weitere Verpflichtungen in Zusammenhang mit dem Parlamentariermandat sind die Angaben in der letzten Spalte „Einkommen pro Präsenzstunde“ *nicht* als realer Stundenlohn zu interpretieren, sondern dienen rein zu Vergleichszwecken. Auf diese Weise können Kantone mit etwas „grosszügigeren“ Ansätzen von denjenigen mit bescheideneren Ansätzen unterschieden werden. Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass die Grossratsmitglieder im Kanton Bern mit durchschnittlich rund 16'000 Franken zwar den fünften Rang unter allen Kantonen belegen; wenn das Einkommen jedoch in Relation zur aufgewendeten Präsenzzeit gesetzt wird, resultiert daraus lediglich noch der dreizehnte Platz. Die durchschnittliche Präsenzzeit in Sessionen und Kommissionen wird für Bern mit 219 Stunden angegeben. Geht man davon aus, dass die tatsächlich aufgewendete Zeit das Zwei- bis Dreifache davon beträgt (Jaun 2011; Sciarini 2003), dürfte diese rund 500 Stunden betragen, was gemessen

¹⁵³ Zu beachten ist, dass die Erhebung zwar die gesamte Entschädigung (Sitzungsgelder aus Plenar-, Kommissions- und Fraktionssitzungen, Grundentschädigung, Funktionszulagen, Spesen), nicht jedoch den ganzen zeitlichen Aufwand der Parlamentsmitglieder berücksichtigt. Nicht enthalten ist insbesondere die Zeit, welche in Fraktionssitzungen oder für das Aktenstudium bzw. die Vorbereitung von Sitzungen investiert wird (vgl. Jaun 2011: 76-77 sowie 81). Aufgrund einer Studie von Sciarini (2003) zum Genfer Kantonsparlament kann davon ausgegangen werden, dass der tatsächliche Zeitaufwand für das Parlamentsmandat rund das Doppelte bis Dreifache der reinen Sitzungszeit im Parlament betragen kann (wobei aufgrund des Umstands, dass der Kanton Genf in der vorliegenden Studie des Öfteren als statistischer Ausreisser erscheint, auch diese Schätzung mit Vorsicht zu geniessen ist).

an einer üblichen Jahresarbeitszeit in etwa der von den befragten Personen genannten 25-Prozent-Anstellung entspricht (vgl. oben). Die höchsten Einkommen – sowohl absolut als auch im Verhältnis zur eingesetzten Zeit – erreichen im Übrigen die Mitglieder der kantonalen Parlamente von Genf, Tessin und Waadt.

Tabelle 3: Durchschnittliches Parlamentariereinkommen und zeitlicher Aufwand in Sessionen und Kommissionssitzungen pro Jahr (Mittelwert aus den Jahren 2004 und 2008).

	Kanton	Einkommen (CHF)	Zeitaufwand (Stunden)	Einkommen pro Zeitaufwand (nur Präsenzzeit in Sessio- nen und Kommissionen)
1	GE	38'250	347	110
2	TI	24'899	227	110
3	VD	26'548	245	108
4	GR	14'934	143	104
5	JU	12'629	127	100
6	BL	13'762	147	99
7	ZH	23'467	256	91
8	TG	7'014	79	89
9	FR	9'653	113	86
10	NW	5'364	70	76
11	SO	7'482	99	76
12	BS	14'070	186	76
13	BE	16'176	219	74
14	SG	7'321	104	70
15	SZ	4'561	67	68
16	VS	14'295	217	66
17	LU	10'775	167	65
18	AG	10'367	163	63
19	ZG	8'557	156	55
20	UR	3'626	67	54
21	AR	2'903	60	48
22	OW	4'487	97	46
23	AI	1'527	34	45
24	GL	2'006	47	43
25	SH	4'684	110	43
26	NE	5'293	147	36
	<i>Bundesparlament</i>	113'090	503	225

Quelle: Jaun (2011: 76) mit Ergänzungen (Spalte „Einkommen pro Zeitaufwand“). Hinweis: Die letzte Spalte ist nicht als realer Stundenlohn zu interpretieren, da der Zeitaufwand für Fraktionssitzungen sowie für das Aktenstudium und die Vorbereitung von Sessionen und Sitzungen nicht darin enthalten ist (vgl. Haupttext).

4.4.5.3 Folgerungen

Die Entschädigungsregelungen für die Berner Grossratsmitglieder fallen im Vergleich zu anderen Kantonen überaus detailliert aus und beinhalten einen hohen Differenzierungsgrad, insbesondere mit Blick auf die verschiedenen Funktionszulagen und die Distanzentschädigung. Ein hoher Differenzierungsgrad bringt hohe administrative Aufwände mit sich und macht das Entschädigungssystem unnötig komplex.

Vereinfachungen im Sinne einer stärkeren Verlagerung auf Pauschalbeträge erscheinen sinnvoll, auch im Hinblick auf die Beseitigung einzelner Fehlanreize wie z.B. der vom aktuellen System geförderten Tendenz zu längeren Sitzungen. Am Grundsatz, dass unterschiedliche Belastungen der Grossratsmitglieder aufgrund von Kommissionsmitgliedschaften und besonderen Funktionen wie dem Ratspräsidium sich in der Höhe der Entschädigung widerspiegeln, soll jedoch festgehalten werden, doch ist dies auch mittels Pauschalbeiträgen für Grundbeitrag und Funktionszulagen zu erreichen.

In Bezug zum Zeitaufwand gesetzt, bewegt sich die durchschnittliche Entschädigung der Berner Grossratsmitglieder im Vergleich zu den anderen Kantonen im Mittelfeld. Sie gehören schweizweit weder zu den am besten noch zu den am schlechtesten entschädigten Kantonsparlamentariern. Insgesamt bewegt sich das Entschädigungsniveau aber in bescheidenem Rahmen und bildet für die meisten Grossrätinnen und Grossräte im Vergleich zur tatsächlich aufgewendeten Zeit keine auch nur annähernd adäquate finanzielle Gegenleistung.

5 ERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN

Nachfolgend werden zunächst die 17 Fragestellungen, welche der vorliegenden Studie zugrunde liegen, in knapper Form beantwortet (Abschnitt 5.1). Es werden jeweils die Erkenntnisse aus der vorgängigen Untersuchung zusammenfassend dargestellt und daraus konkrete Empfehlungen im Hinblick auf die laufende Revision des Berner Parlamentsrechts abgeleitet. Die Reihenfolge der Fragen richtet sich nach derjenigen in Tabelle 1 (Abschnitt 1.2). Alsdann erfolgt in Abschnitt 5.2 eine Zusammenfassung der Empfehlungen gegliedert nach den thematischen Schwerpunkten 1 bis 4. Abschliessend wird eine Gesamtwürdigung der bearbeiteten Themenbereiche vorgenommen (Abschnitt 5.3).

5.1 Beantwortung der Fragen im Einzelnen

Frage 1	Mit welchen Herausforderungen sehen sich die Parlamente heute hauptsächlich konfrontiert? In welchem Umfeld müssen sie bestehen?
<i>Erkenntnisse</i>	Parlamente aller Staatsebenen sehen sich heute vielfältigen Herausforderungen gegenüber: Ausbau und Spezialisierung des Verwaltungsstaates; zunehmende Politikverflechtung (international und interkantonal); Vereinnahmung durch die Tagesaktualität, wodurch die Bearbeitung strategischer Fragestellungen behindert wird; neue Bedürfnisse der elektronischen Medien; Grenzen, die durch das Milizsystem und die direktdemokratischen Instrumente auferlegt werden; Herausforderungen durch die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.
<i>Empfehlungen</i>	Das Parlamentsrecht des Kantons Bern ist vor diesem Hintergrund auf seine Funktionstauglichkeit zu untersuchen. Die vorliegende Studie soll dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Frage 2	Wie gehen der Bund und die anderen Kantone damit um? Welche neuesten Bestrebungen sind auszumachen?
<i>Erkenntnisse</i>	Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen (Frage 1) ist ein dynamisches Reformumfeld entstanden, in welchem die Parlamente sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene versuchen, ihre Strukturen und Abläufe in geeigneter Weise anzupassen. Im Vordergrund stehen dabei Reformmassnahmen, welche die Funktionsausübung des Parlaments und dessen Stellung im institutionellen Gesamtgefüge stärken, ohne Abstriche am Grundprinzip des Milizsystems. Ziele dieser Reformen sind insbesondere ein (teilweiser) Ausgleich des Ressourcenungleichgewichts im Verhältnis zur Exekutive, eine frühzeitige und verstärkte Mitwirkung vor Abschluss von Staatsverträgen (bzw. Konkordaten) sowie die wirksame Steuerung der Verwaltungstätigkeit mittels NPM-Instrumenten.
<i>Empfehlungen</i>	Die Einleitung einer Revision des bernischen Parlamentsrechts mit der vom Grossen Rat bzw. der Kommission Parlamentsrechtsrevision erarbeiteten Schwerpunktsetzung entspricht vollumfänglich der Stossrichtung aktueller Reformbestrebungen auf kantonaler und Bundesebene. Die Revisionsarbeiten am bernischen Parlamentsrecht sollten im vorgesehenen Rahmen realisiert werden, um rechtzeitig und angemessen auf die genannten Herausforderungen zu reagieren.
Frage 3	Wie präsentiert sich das Parlamentsrecht gegenwärtig im Kanton Bern (Status quo)?
<i>Erkenntnisse</i>	Das geltende Parlamentsrecht des Kantons Bern ist bald 23 Jahre alt und hat mehrere Teilrevisionen erfahren. Trotzdem ist es im Grundsatz nach wie vor eine taugliche Grundlage für die Parlamentsarbeit. Eine erste Analyse zeigt indessen, dass dies vor allem die <i>Kantonsverfassung</i> betrifft, wogegen die subkonstitutionelle Regelungsebene ein nicht unerhebliches Optimierungspotenzial aufweist. Dies beginnt bereits damit, dass kein einleitender Artikel zu Sinn und Zweck des Parlamentsrechts besteht. Durch die verschiedenen Teilrevisionen sind die innere Logik sowie die Lesbarkeit des GRG weitgehend verloren gegangen. Im Verhältnis zwischen GRG und GO fällt auf, dass Doppelspurigkeiten bestehen.
<i>Empfehlungen</i>	Das GRG ist systematisch zu verbessern und im Sinne der Revisionsbestrebungen zu ergänzen. Die Grundlagen wirkungsorientier-

ter Gesetzgebung sind auch bei diesem Erlass zu berücksichtigen. So wären zu Beginn des Gesetzes zunächst Gegenstand und Zweck des Erlasses zu umschreiben. Darüber hinaus sind das GRG sowie die GO besser aufeinander abzustimmen. Allenfalls könnten die beiden Erlasse zusammengeführt werden.

Frage 4 Welche Schlussfolgerungen sind aus den heutigen Erkenntnissen für die Parlamentsrechtsrevision für den Kanton Bern zu ziehen?

Erkenntnisse Die Zielsetzungen der Parlamentsrechtsrevision orientieren sich an den aus heutiger Sicht relevanten Punkten: Einerseits will die Revision den generellen Herausforderungen gerecht werden, welche sich dem Grossen Rat aktuell stellen (vgl. Fragen 1 und 2). Andererseits geht es um eine gesetzestechnische Modernisierung des Parlamentsrechts, indem dessen Inhalt verwesentlicht, neu strukturiert und somit wieder lesbar wird (Frage 3). Beide Zielsetzungen sind aufgrund der vorliegenden Studie unter Beachtung der Auswirkungen, welche die angestrebten Lösungen auf das Gesamtsystem haben können, sehr zu begrüßen.

Empfehlungen Die Zielsetzungen der Parlamentsrechtsrevision in inhaltlicher wie gesetzestechnischer Hinsicht wie geplant realisieren.

Frage 8 Welcher Änderungsbedarf besteht beim parlamentarischen Instrumentarium?

Erkenntnisse Die Mitglieder und Organe des Grossen Rates verfügen insgesamt über ein gut ausgebautes, austariertes parlamentarisches Instrumentarium. Instrumente, mit denen in den Kompetenzbereich der Exekutive eingegriffen werden kann, besitzen nur Richtliniencharakter. Mit der Einführung stärkerer Instrumente für den Eingriff in die Regierungskompetenzen (Verordnungsveto, Staatsvertragsmotion, Motion mit Weisungscharakter) besteht das Risiko, dass sich der Grosse Rat abgesehen von verfassungsrechtlichen auch eine Reihe praktischer Probleme einhandelt: Verwischung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Gewalten, zusätzliche Arbeitsbelastung durch neue Instrumente, Problem der Rechtzeitigkeit (Staatsvertragsmotion) bzw. der Verzögerung wichtiger Erlasse (Verordnungsveto).

Optimierungsbedarf besteht in der Art und Weise der Definition des Instrumentariums, die heute wenig systematisch über GRG und GO verteilt erfolgt und im Verpflichtungsgrad für den Adressaten z.T.

unklar ist.

Die Verfahren zur Behandlung der Vorstösse sind über die Jahre hinweg effizienter ausgestaltet worden. Dennoch besteht in einigen Bereichen weiteres Potenzial zur Effizienzsteigerung.

Empfehlungen

Die Instrumente sollen im neuen Parlamentsrecht nur noch an einer einzigen Stelle gesamthaft definiert werden. Darüber hinaus bietet sich eine Zusammenfassung und Vereinfachung an. Im Vordergrund stehen dabei neben der parlamentarischen Initiative drei Instrumente, welche die ganze Bandbreite des bisherigen Instrumentariums in sich vereinigen können: Auftrag, (An-)Frage, Erklärung.

Dem Direktkontakt in die Verwaltung sollte in Fällen, wo dies zu einer Vermeidung parlamentarischer Vorstösse zu Detailfragen von beschränkter inhaltlicher Tragweite führt, ein höherer Stellenwert beigemessen werden.

Angeregt wird ferner, zu Beginn jeder Legislaturperiode mit einem Schulungsangebot durch das Ratssekretariat an die Ratsmitglieder dafür zu sorgen, dass die einzelnen Instrumente (inkl. der spezifischen NEF-Instrumente) ihrer Bestimmung gemäss eingesetzt werden, um die Vorstossflut zumindest teilweise einzudämmen.

Statt der Einführung neuer Instrumente, welche zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten in den Kompetenzbereich der Exekutive schaffen, sollte auf „mildere“, aber effektivere Mittel der Mitwirkung gesetzt werden. Dies betrifft v.a. Informations- und Konsultationsrechte der zuständigen Kommissionen in den Bereichen der Verordnungsgebung und von Konkordatsverhandlungen. Die Vorteile gegenüber neuen Instrumenten liegen v.a. in der Vermeidung sowohl einer zusätzlichen Arbeitslast im Plenum als auch der Verwischung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie im Umstand, dass in den Kommissionen zeitlich und inhaltlich flexibler auf entsprechende Ereignisse reagiert werden kann als im Gesamtplenum.

Als effizienzsteigernde Massnahmen werden empfohlen: 1. Vermehrte Zusammenfassung gleichgerichteter Vorstösse sowie zusätzliche Massnahmen zur Verhinderung von Vorstössen, zu denen eine Regierungsvorlage angekündigt ist (Ausweitung der aktuellen Regelung bzgl. der parlamentarischen Initiative zumindest auf Motionen); 2. Zusätzliche Massnahmen zur Strukturierung der Ratsdebatten (Einschränkung von Rednerlisten und Redezeiten, insbesondere wenn keine neuen Argumente vorgebracht werden) sowie summarische Behandlung unbestrittener Vorlagen; 3. Abschaffung der Fragestunde; die Informationsbeschaffung durch die Ratsmit-

glieder kann ausreichend entweder mit den bisherigen Anfrage-Instrumenten oder mittels Direktkontakt mit der zuständigen Stelle in der Verwaltung erfolgen.

Frage 9

Wie sollen die Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung sowie die Stellung der Parlamentsdienste festgelegt werden?

Erkenntnisse

Der Grosse Rat verfügt über ein fachlich zwar unabhängiges, administrativ und in Budgetfragen aber in die Staatskanzlei integriertes Ratssekretariat. Das Gesetz weist dem Ratssekretariat umfangreiche Aufgaben zu, welche dieses aufgrund knapp gehaltener Ressourcen jedoch nur teilweise erfüllen kann. Ein Grossteil der administrativen Dienstleistungen und ein keinesfalls vernachlässigbarer Anteil selbst der fachlichen Dienstleistungen für den Grossen Rat werden heute von der Staatskanzlei erbracht. Darunter fallen auch einige Kernbereiche des Grossen Rates. Ein interkantonaler Vergleich hat gezeigt, dass aus einer funktionalen Perspektive die Frage des Autonomiegrads des Ratssekretariats von der Frage, welche Stelle eine bestimmte administrative Dienstleistung erbringt, getrennt werden kann. D.h., auch in Kantonen mit administrativ verselbständigten Parlamentsdiensten finden sich einige Beispiele, wo die Staatskanzlei (unter interner Verrechnung der Leistungen) administrative Dienstleistungen für das Parlament erbringt und so ineffiziente Doppelspurigkeiten verhindert. Zu beachten ist indes, dass die hinreichende ressourcenmässige Ausstattung des Ratssekretariats ein wichtigerer Faktor hinsichtlich der Stärkung des Gesamtrates darstellt als organisatorische Fragen: Ein bezüglich Personal und Infrastruktur ausreichend dotiertes Ratssekretariat, das in der Lage ist, die heutigen gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben angemessen zu erfüllen, könnte auch im Rahmen einer administrativen Angliederung an die Staatskanzlei zu einer Stärkung des Parlaments beitragen.

Die Übersicht zu den Kantonen hat gezeigt, dass das kooperative Gewaltenteilungsmodell auch mit verselbständigten Parlamentsdiensten funktioniert. Die Erfahrungen in den Kantonen mit verselbständigten Parlamentsdiensten sind in der Gesamtbeurteilung nirgends negativ. Positiv fällt insbesondere die Stärkung der Position des Parlaments gegenüber der Ressourcenübermacht der Exekutive ins Gewicht. Mit der Umstellung wären aller Wahrscheinlichkeit

	nach höhere Kosten verbunden, denen jedoch Einsparungen aufseiten der Staatskanzlei gegenüberstehen.
<i>Empfehlungen</i>	<p>Aus funktionaler Perspektive und aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone wäre eine Herauslösung des Ratssekretariats aus der Staatskanzlei zu empfehlen, sofern die zentrale Erstellung administrativer Dienstleistungen beibehalten wird und auf diese Weise Synergien zwischen der Staatskanzlei und dem Ratssekretariat weiterhin genutzt werden können (zur verfassungsrechtlichen Beurteilung vgl. Frage 13).</p> <p>Unabhängig von der Frage der administrativen Verselbständigung ist jedoch dafür zu sorgen, dass das Ratssekretariat seine im Gesetz verankerten Zuständigkeiten in Zukunft mit den dafür notwendigen Ressourcen personeller und infrastruktureller Art angemessen wahrnehmen kann. Die Zuständigkeiten und Abläufe sind jedenfalls klar zu regeln.</p>
Frage 13	Verfassungsgrundlage: Steht Artikel 92 Absatz 2 der Berner Kantonsverfassung der Schaffung eines von der übrigen Verwaltung unabhängigen Ratssekretariats entgegen? Zum Vergleich: Wie entwickelten sich die Parlamentsdienste im Bund?
<i>Erkenntnisse</i>	<p>Die Kantonsverfassung bekennt sich in Art. 92 Abs. 2 unmissverständlich zu einem monistischen System der Stabsorganisation von Grosse Rat und Regierungsrat. Sie hebt dabei auch die Verbindungsfunktion des gemeinsamen Stabsorgans hervor.</p> <p>Die historische Auslegung bestätigt dieses vom Wortlaut ausgehende Auslegungsergebnis. Geltungszeitliche Argumente vermögen – auch wenn sie durchaus ihre Berechtigung haben – dieses Ergebnis nicht umzustossen.</p> <p>Ein gänzlich (d.h. auch administrativ) verselbständigtes Ratssekretariat bedürfte deshalb einer Verfassungsänderung. Das heisst indessen nicht, dass das Ratssekretariat nicht eine ressourcenmässige Stärkung erfahren könnte und die Kompetenzverteilung bzw. die Abläufe auf der subkonstitutionellen Ebene nicht weiter optimiert werden sollen und müssen. Dabei wird indessen darauf zu achten sein, dass keine effizienzhindernden Doppelstrukturen entstehen und die Staatskanzlei ihren Auftrag als Stabs- und Verbindungsstelle weiterhin wahrnehmen kann.</p>
<i>Empfehlungen</i>	Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist in Anbetracht von Art. 92 Abs. 2 KV von einer vollständigen Verselbständigung des Ratssekretariats abzuraten. Hingegen scheint es prüfenswert, das Ratssekreta-

riat mit zusätzlichen Ressourcen auszustatten, damit es seine – noch klarer zu formulierenden Aufgaben – adäquat wahrnehmen kann (vgl. dazu Frage 9). Zudem sind die Kompetenzen und Abläufe an der Schnittstelle zur Staatskanzlei klarer zu definieren. In Betracht zu ziehen sind dabei die Lösungen in den Kantonen Graubünden und Obwalden.

Frage 16

Geschäftsverkehr mit Regierungsrat / Anhörungs- und Mitwirkungsrechte: Wie ist der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat auszugestalten? Welche Anhörungs- und Mitwirkungsrechte sollen dem Regierungsrat eingeräumt werden?

Erkenntnisse

Die Ausgestaltung des Geschäftsverkehrs ist gemäss der geltenden Grossratsgesetzgebung relativ stark auf die Berichterstattung der Regierung an den Grossen Rat ausgerichtet (schriftliche Berichte, mündliche Stellungnahmen). Es fehlt ein allgemeines Gefäss, das den politischen Dialog ermöglicht und der generellen Beziehungspflege und Vertrauensbildung dient.

Die Mitwirkung des Regierungsrates in den Kommissionen ist unter den Vorzeichen der kooperativen Gewaltenteilung und des Milizsystems unbestritten. Die aktuelle Regelung sieht vor, dass ohne ausdrücklichen Beschluss der Kommission das zuständige Mitglied des Regierungsrates berechtigt ist, an Kommissionssitzungen teilzunehmen, was im Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund einen sehr weit gefassten Wortlaut darstellt. In der heutigen Praxis nehmen Vertreter/innen der Regierung nur auf Einladung durch die Kommission teil.

Die Koordination des Geschäftsverkehrs mit der Regierung obliegt heute der Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle von Grosselem Rat und Regierungsrat. Der Geschäftsverkehr zwischen Parlamentsorganen und der Verwaltung erfolgt hingegen in der Regel direkt. Bei einem allfälligen Wechsel zu einem administrativ verselbständigten Ratssekretariat (vgl. Fragen 9 und 13) wäre der Geschäftsverkehr mit der Regierung in gemeinsamer Koordination zwischen Ratssekretariat und Staatskanzlei allenfalls neu zu organisieren.

Empfehlungen

Neben Berichten und Stellungnahmen soll ein Gefäss zur Stärkung des Dialogs zwischen dem Grossen Rat und der Regierung eingeführt werden, in welchem sich die Exponenten des Grossen Rates (Ratspräsidium/-sekretariat) und der Regierung (Regierungspräsidium, Staatsschreiber/in) regelmässig (zwei- bis viermal pro Jahr)

zum Meinungsaustausch treffen.

Die Mitwirkung der Regierung in Kommissionssitzungen ist im Grundsatz unbestritten, doch sollte die heutige Praxis im neuen Parlamentsrecht verdeutlicht werden (auch in Bezug auf den Ausschluss von Regierungs- und Verwaltungsvertreter/innen bei Kommissionsabstimmungen). Damit wird einerseits die Stellung der Kommissionen gegenüber der Exekutive gestärkt und werden andererseits den Vertreter/innen der Regierung unnötige Sitzungsteilnahmen erspart. Bei Regierungsvorlagen sollte die Mitwirkung von Regierung und Verwaltung in den Kommissionssitzungen hingegen in jedem Fall gewährleistet sein.

Frage 10

Bedeutung und Grenzen der Oberaufsicht und Aufsicht gemäss Artikel 78 der Berner Kantonsverfassung und deren gesetzliche Umsetzung?

Erkenntnisse

Die Ausgestaltung der Oberaufsicht in der Grossratsgesetzgebung bewegt sich im verfassungsrechtlichen Rahmen. Sie beachtet dabei auch die anderen Funktionen bzw. Kompetenzen im gewaltenteiligen System und ist insgesamt gut austariert.

Die strukturellen Elemente sind für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion aus rechtlicher Sicht korrekt ausgestaltet. Ein gewisser Klarstellungsbedarf wurde hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung zwischen Justizkommission, Finanzkommission und Oberaufsichtskommission festgestellt. Gewisse Schwierigkeiten können sich im konkreten Fall allenfalls auch hinsichtlich der Beurteilung der Notwendigkeit einer parlamentarischen Untersuchungskommission ergeben.

Dem Grossen Rat stehen aus verfassungsrechtlicher Sicht hinreichende Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht zur Verfügung. Deren Reichweite ist dabei zwischen Ratsmitgliedern, besonderen und ständigen Kommissionen bzw. Aufsichts- und Untersuchungskommissionen sachgerecht differenziert. Gewisse Fragezeichen aufwerfen mag einzig die Befugnis der Finanzkommission und der Oberaufsichtskommission, direkt bei den dezentralisierten Trägern öffentlicher Aufgaben Auskünfte einzuholen.

Wesentliche materielle Leitlinie für die Gesetzesrevision bleibt insgesamt das Oberaufsicht- Verständnis des Verfassungsgebers, wonach es darum geht, Kritik anzubringen und Anstösse zu künftigen Korrekturen zu geben.

Empfehlungen

De lege ferenda wären in einem einleitenden Teil über die Oberaufsicht zunächst der Zweck, die Adressaten, die Reichweite sowie

der Beurteilungszeitpunkt zu regeln. Ebenso wäre es wünschenswert, einleitend die zentralen Kriterien der Oberaufsicht sowie Wirksamkeitsprüfungen zu erwähnen. Auf der anderen Seite wären auch die Grenzen der Oberaufsicht ausgeprägter zu definieren.

Dem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis entsprechend könnten die Kommunikationsgefässe noch erweitert werden – etwa durch einen periodischen institutionalisierten Dialog zwischen der Parlamentsleitung und der Regierung.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht zur Wahrnehmung der Oberaufsicht zweckmässig erscheinen auch die dem Grossen Rat zur Verfügung stehenden Interventionsrechte. Die differenzierte Ausgestaltung respektiert die Kompetenzverteilung zwischen Grosse Rat und Regierungsrat. Wünschbar erscheinen eine Bündelung und eine damit verbundene terminologische Vereinfachung. Neue Instrumente wie etwa ein Verordnungsveto oder eine Staatsvertragsmotion erscheinen nicht notwendig.

Die Analyse der subkonstitutionellen Ausgestaltung der Oberaufsicht in der Grossratsgesetzgebung zeigt, dass diese ziemlich unübersichtlich und teilweise kompliziert gegliedert bzw. formuliert ist. Dies betrifft namentlich auch die Informationsrechte, deren Kaskadierung deutlicher zum Ausdruck kommen darf. Der gesetzredaktionellen Aufarbeitung der Grossratsgesetzgebung wird in diesem Bereich besondere Sorgfalt beizumessen sein.

Frage 11

Informations- und Einsichtsrechte: Wie sind die Informations- und Einsichtsrechte der Ratsmitglieder und -organe bzw. wie ist die Frage der Akteneinsicht zweckmässigerweise auszugestalten?

Erkenntnisse

Die Informations- und Einsichtsrechte des Grossen Rates werden durch sachliche Kriterien sowie durch das Amtsgeheimnis eingeschränkt. Die Kaskade sieht für das einzelne Ratsmitglied den Informationszugang gemäss Öffentlichkeitsprinzip vor, wobei das Argument eines unverhältnismässigen Aufwands nicht entgegengehalten werden kann. Weitergehend sind die Informationsrechte der Kommissionen ausgestaltet, welche „im Rahmen ihrer Tätigkeit“ (sachliches Kriterium) Informationszugang erhalten, insoweit das Amtsgeheimnis nicht davon betroffen ist. In letzterem Fall kann der Regierungsrat statt der Aktenherausgabe einen besonderen Bericht erstatten. Nur die ständigen Kommissionen (abgesehen von Parlamentarischen Untersuchungskommissionen) können, soweit „im Rahmen der Oberaufsicht notwendig“, die Einsicht in dem Amtsgeheimnis unterstellte Dokumente erzwingen.

Neuere kantonale Parlamentsgesetze verzichten häufig auf das Amtsgeheimnis-Kriterium, richten dafür in den Aufsichtskommissionen eigens Delegationen ein, um bei heiklen Einsichtsfällen den Kreis der Informierten möglichst klein zu halten und Indiskretionen zu vermeiden.

Die Usanz, wonach die Finanzkommission die Mitberichte zu Kreditbeschlüssen erhält, ist vor dem Hintergrund der Besonderheiten der Oberaufsicht über die Finanzen grundsätzlich vertretbar.

Empfehlungen Unabhängig davon, ob das Amtsgeheimnis als eigenes Kriterium zur Verweigerung des Informationszugangs bzw. der Einsichtnahme beibehalten wird oder nicht, drängen sich für eine klarere Darstellung der Informationsrechte in drei Bereichen Veränderungen auf: Erstens soll die Exekutive grundsätzlich nur zur Herausgabe von Informationen verpflichtet sein, welche sich auf verwaltungsintern abgeschlossene Entscheidungsprozesse beziehen. Die Einsichtnahme in Mitberichte ist im Sinne der mitschreitenden Oberaufsicht durch die Finanzkommission vertretbar, sofern daraus gewonnene Erkenntnisse finanzaufsichtsbezogen verwendet werden. Zweitens, sofern am Berichtssystem des Regierungsrates festgehalten wird, sollte das revidierte Gesetz eine angemessene Frist enthalten, innerhalb deren der Bericht der Regierung erstellt werden muss. Wird diese Frist verpasst, muss der Kommission unverzüglich Zugang gewährt werden. Drittens erscheint mit Blick auf eine allfällige Reorganisation des Kommissionswesens und die Einführung ständiger Sachbereichskommissionen die Beschränkung von Art. 41 GRG auf die Ausübung einer Oberaufsichtsfunktion kaum mehr sinnvoll.

Frage 12 Wahlen durch Grossen Rat: Welche Verbesserungen sind bei den Bestimmungen der Wahlen der Organe des Grossen Rates und der Wahlen der Justizbehörden durch den Grossen Rat zweckmässig?

Erkenntnisse Die Ratsleitung wird im Bund sowie mit einer Ausnahme in allen Kantonen im einjährigen Turnus neu bestimmt. Einzig der Kanton Zug kennt eine Wahl auf zwei Jahre, was aus funktionaler Sicht (Stärkung der Parlamentsorgane) sinnvoll erscheint, mit den gegenwärtigen Rahmenbedingungen des Milizsystems aber nur schwer zu vereinbaren ist (geringe Entschädigung des Ratspräsidiums).

In Bezug auf die Wahl der Kommissionen wenden die meisten Kan-

tone entweder ein System an, in welchem alle Kommissionen vom Parlament gewählt werden, oder eines, in welchem wie im Kanton Bern die Aufsichtskommissionen vom Parlament und die anderen (ständigen oder nicht-ständigen) Kommissionen von der Ratsleitung (meist auf Vorschlag der Fraktionen) gewählt werden. Nur der Kanton Aargau folgt dem System des Bundes, welches für alle Kommissionen die Wahl durch die Ratsleitung vorsieht.

Die Wahl der Justizbehörden wird von der Justizkommission vorbereitet und erfolgt anschliessend durch den Grossen Rat. Als alternatives Wahlorgan bietet sich einzig die Auslagerung an ein externes Fachorgan („Justizrat“) an. Es ist jedoch zweifelhaft, ob sich die damit erhofften Vorteile (geringere Rolle des Parteienproporz, stärkere Gewichtung fachlicher Kriterien) tatsächlich erreichen lassen, zumal der Parteienproporz eine erwünschte Abbildung unterschiedlicher politischer Weltanschauungen in den Justizgremien herbeiführt. Wichtig bei den Wahlen der Justizbehörden ist die Einhaltung von zwei Kriterien: 1. Öffentliche Ausschreibung der offenen Stellen mit anschliessendem transparenten Auswahlverfahren; 2. Überprüfung der fachlichen und persönlichen Eignung der Kandidierenden durch ein parteiübergreifendes parlamentarisches Gremium und/oder externe Fachleute.

Empfehlungen Bezüglich Wahl der Organe des Grossen Rates: Eine einmalige Wiederwahlmöglichkeit für das Ratspräsidium bietet sich als geeignete Mischung an, welche sowohl zur Stärkung des Ratspräsidiums und des Grossen Rates insgesamt beiträgt als auch jedem Mitglied des Ratspräsidiums die milizsystemfreundliche Option offen hält, sich nach einem Amtsjahr wieder der normalen Grossratsstätigkeit zuzuwenden. Im Sinne einer Stärkung des Grossen Rates sowohl im Auftritt gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber den anderen Staatsgewalten sind Wege zur Verlängerung der Amtszeit auf jeden Fall zu prüfen. Hinsichtlich einer allfälligen Reform des Kommissionswesens (vgl. Frage 14) mit neuen ständigen Sachbereichskommissionen drängt sich eine Vereinfachung des Wahlmodus auf, indem sämtliche Kommissionen auf Vorschlag der Fraktionen durch die Ratsleitung ernannt würden. Da die wesentliche Legitimation der Kommissionstätigkeit von der Stellung der Grossratsmitglieder als gewählte Volksvertreter/innen ausgeht, ist durch den Wechsel des Wahlmodus keine Schwächung im Auftreten gegenüber den anderen Staatsgewalten zu befürchten.

Bezüglich Wahl der Justizbehörden: Das im Zuge der Justizwahlen

2009/10 angewandte Verfahren scheint den im Rahmen der Erkenntnisse dargelegten Anforderungen zu genügen. Darüber hinaus sollten, bevor man Änderungen am aktuellen System der Justizwahlen ins Auge fasst, zuerst mehr Erfahrungen über einen längeren Zeitraum gesammelt werden.

Frage 7

Welcher Änderungsbedarf besteht bei der Organisation des Grossen Rates?

Erkenntnisse

Hinweis: Die Fragestellung wird hier in Bezug auf die Organisation der Ratsleitung beantwortet (zu weiteren Organisationsfragen bzgl. Wahl der Organe, Kommissionswesen, Aussenbeziehungen und Entschädigungssystem vgl. die Fragen 12, 14, 15 und 17; zu Fragen des Ratssekretariats vgl. die Fragen 9 und 13).

Die heutige Organisation der Ratsleitung wirkt insgesamt überstrukturiert. Ob der vielen Detailregelungen zu den zugewiesenen Aufgabenbereichen, von denen einzelne zudem von den verschiedenen Organen arbeitsteilig wahrgenommen werden, fehlt der Blick fürs Generelle: Welches Organ hat welche Stellung und Funktion? Hinzu kommt die unzweckmässige aktuelle Praxis, dass die Präsidentenkonferenz durch die Staatskanzlei einberufen, durchgeführt und protokolliert wird.

Die Bandbreite möglicher Alternativen für eine zeitgemässe Ratsleitungsorganisation wurde mit einer Übersicht zu den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Freiburg, Obwalden, Solothurn und Zürich aufgezeigt.

Empfehlungen

Ziel der Reform soll eine Vereinfachung und Verschlankung der Strukturen und Abläufe sein. Den Ratsleitungsorganen sollte besser eine möglichst umfassende, generelle Definition ihrer Aufgabe, Funktion und Rolle zugewiesen werden, statt sich in allzu detaillierten Regelungen und Kompetenzzuweisungen zu verlieren. Zudem sollen geteilte Zuständigkeiten zwischen mehreren Ratsleitungsorganen vermieden werden.

Einberufung, Durchführung und Protokollierung der Sitzungen der Ratsleitungsorgane sollen durch den Grossen Rat (Ratssekretariat) erledigt werden.

Neben dem Ratspräsidenten bzw. der Ratspräsidentin soll das revidierte Parlamentsrecht nur noch ein kollektives Ratsleitungsorgan definieren, welchem neben dem Ratspräsidium nur die Fraktionspitzen als weitere stimmberechtigte Mitglieder angehören. Wie in den meisten Vergleichskantonen wären weder die Stimmzäh-

ler/innen noch die Kommissionspräsident/innen Teil der Ratsleitung. Aufgrund seiner organisatorischen Rolle wäre das Ratssekretariat mit beratender Stimme an den Ratsleitungssitzungen vertreten.

Die Teilnahme weiterer Personen mit beratender Stimme aus Staatskanzlei und Regierung kann flexibel je nach Zusammensetzung der Traktandenliste gehandhabt werden, was nicht nur der Eigenständigkeit des Grossen Rates dient, sondern auch Zeiterparnisse aufseiten von Staatskanzlei und Regierung bedeutet. In Bezug auf die Vertretung der Staatskanzlei ist jedoch dafür zu sorgen, dass diese in der Ratsleitungssitzung anwesend sein kann, wenn deren Stabs- und Koordinationsfunktion (gemäss monistischem Modell; vgl. Frage 13) betroffen ist.

Frage 14

Ständige Sachbereichskommissionen: Was sind die Vor- und Nachteile ständiger Sachbereichskommissionen? Wie soll gegebenenfalls die Koordination mit den Aufsichtskommissionen – vorab der Finanzkommission – sowie der Kommission für Ausenbeziehungen ausgestaltet werden?

Erkenntnisse

Der Kanton Bern verfügt praktisch als einziger unter den grösseren Kantonen über ein System mit nicht-ständigen Sachbereichskommissionen. In den Erfahrungen der Kantone überwiegen die Vorteile ständiger Sachbereichskommissionen die wenigen Nachteile deutlich. Als wenig stichhaltig erweisen sich insbesondere Befürchtungen bezüglich Klientelbeziehungen zu den Direktionen und eines verstärkten Zweiklassenparlaments. Als einziger Nachteil verbleiben die höheren Kosten aufgrund der zusätzlichen administrativen und fachlichen Unterstützung durch das Ratssekretariat. Diesem stehen mehrere grosse Vorteile gegenüber, z.B. in Bezug auf den Aufbau und die Verstetigung des Fachwissens (auch im Zusammenhang mit NEF), die Stärkung der Position gegenüber der Verwaltung, die Begleitung von Gesetzgebungsprozessen von deren Entstehung bis hin zur Verordnungsgebung und Gesetzesevaluation.

Empfehlungen

Aus den oben dargelegten Gründen wird der Übergang zu einem System ständiger Sachbereichskommissionen empfohlen. Thematisch sollen diese zumindest die vier Bereiche Bildung/Erziehung, Gesundheit/Soziales, Infrastruktur/Raumplanung sowie Sicherheit umfassen. Eine ideale Ergänzung wäre eine Kommission für staatspolitische Fragen und strategische Planung (nach dem Bei-

spiel Obwaldens).

Mit einer solchen thematischen Aufteilung würde die Bildung einer separaten Kommission für Aussenbeziehungen entfallen: Die Begleitung von Konkordatsverhandlungen könnte durch die jeweils zuständige Sachbereichs- und allenfalls Aufsichtskommission sowie in Fällen, wo keine dieser Kommissionen zuständig ist, von einer Staatspolitischen Kommission wahrgenommen werden.

Frage 15

Kommission für Aussenbeziehungen: Welche Aufgaben sollen dieser Kommission zweckmässigerweise überbunden werden, und wie soll sie organisiert und ausgestattet werden? Braucht es eine Kommission für Aussenbeziehungen in einem System mit Sachbereichskommissionen?

Erkenntnisse

Auf der Prozessebene hat sich die seit 2006 geltende Regelung zum Einbezug des Grossen Rates sehr bewährt. Diese gilt es im revidierten Parlamentsrecht entsprechend zu verankern. Als in jeder Beziehung unzweckmässig hat sich allerdings die institutionelle Ansiedelung der Aussenbeziehungen bei der Oberaufsichtskommission erwiesen.

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass 11 Kantone eine separate Kommission für Aussenbeziehungen geschaffen haben, während 13 Kantone dieses Themenfeld der jeweils zuständigen (ständigen) Sachbereichskommission zuordnen. Ohne einen Wechsel zu einem System mit ständigen Sachbereichskommissionen (vgl. Frage 14) bleibt dem Grossen Rat als Option nur die Schaffung einer eigenen ständigen Kommission für Aussenbeziehungen.

Empfehlungen

Zuerst ist der grundsätzliche Systementscheid in Bezug auf das Kommissionswesen zu fällen (Frage 14). Fällt dieser zugunsten ständiger Sachbereichskommissionen aus, erübrigt sich gemäss unserer Empfehlung die Einrichtung einer eigenen Kommission für Aussenbeziehungen. Wird auf ständige Kommissionen verzichtet (oder wird ein Modell gewählt, in dem die neuen ständigen Sachbereichskommissionen nicht alle wesentlichen thematischen Bereiche abdecken), so drängt sich die Einrichtung einer separaten Aussenbeziehungskommission auf. Diese könnte – wiederum entsprechend dem Modell Obwaldens – zusätzlich mit staatspolitischen und/oder strategischen Aufgabenbereichen betraut werden. In einem solchen Fall wäre zudem die Integration der bisherigen Delegation für Aussenbeziehungen (Art. 30a ff. GRG) in die separate Kommission für Aussenbeziehungen zu prüfen.

Frage 17	Beurteilung der Entschädigung der Grossratsmitglieder im Vergleich ausgewählter Kantone?
<i>Erkenntnisse</i>	Das aktuelle Entschädigungssystem ist überaus detailliert und differenziert geregelt, was hohe administrative Aufwände verursacht. Die durchschnittliche Entschädigung der Berner Grossratsmitglieder bewegt sich, in Bezug zur aufgewendeten Zeit gesetzt, etwa im schweizerischen Mittelfeld. Die finanzielle Vergütung ist insgesamt weit entfernt von einer adäquaten Entschädigung für die geleistete Arbeit.
<i>Empfehlungen</i>	<p>Mit dem Ziel eines Abbaus des unnötigen Administrationsaufwands soll eine Vereinfachung des Entschädigungssystems angestrebt werden, welche aber im Grundsatz die unterschiedliche zeitliche Belastung für unterschiedliche Funktionen nach wie vor berücksichtigt. Dies ist beispielsweise mittels stärkerer Verlagerung auf Pauschalbeiträge, auch für Funktionszulagen und Spesenentschädigungen, zu erreichen.</p> <p>Die Arbeit der Grossratsmitglieder sollte insgesamt grosszügiger honoriert werden. Ein Grossratsmitglied, das durchschnittlich 20-30 Prozent seiner Arbeitszeit aufwendet, sollte mit seiner Tätigkeit im Grossen Rat auch eine Entschädigung von rund 25'000 Franken erreichen können, um zusammen mit der übrigen (reduzierten) beruflichen Tätigkeit ein angemessenes Einkommen erzielen zu können. Insbesondere gilt dies für das Amt des/der Grossratspräsidenten/-in, das einem Vollzeitmandat gleichkommt.</p>
Fragen 5/6	In welchen Bereichen könnte oder müsste das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung gestärkt werden? Welche Massnahmen kommen dafür konkret in Frage?
<i>Erkenntnisse</i>	<p>Auf der <i>instrumentellen Ebene</i> liegt der Schlüssel zu einer Stärkung der Funktionserfüllung des Grossen Rates nicht in der Erweiterung des vorhandenen, bereits gut ausgebauten Instrumentariums, sondern in Massnahmen, welche dem Parlament wieder vermehrt die Konzentration auf politisch-strategische Fragestellungen ermöglichen. Dies betrifft Bereiche wie die Vereinfachung, bessere Strukturierung und Koordination der Vorstossinstrumente sowie die Verbesserung des Kenntnisstands zur zweckmässigen und effektiven Anwendung der verfügbaren Instrumente.</p> <p>Ein grosses Potenzial zur Stärkung des Grossen Rates ist auf der <i>organisatorischen Ebene</i> auszumachen. Der Vergleich mit anderen Kantonen hat in verschiedenen Bereichen aufgezeigt, dass die</p>

heutigen Organisationsstrukturen des Grossen Rates eher schwerfällig, überstrukturiert und kompliziert aufgebaut sind und dass vergleichsweise wenige Ressourcen in Unterstützungsleistungen für die Ratsmitglieder fließen. Dies schwächt das Parlament sowohl gegen innen (effizienter Ratsbetrieb) als auch im Verkehr mit Regierung und Verwaltung.

Empfehlungen Bzgl. der konkreten Massnahmen zur Stärkung des Grossen Rates vgl. die Empfehlungen zu den vorgängig beantworteten Fragen 1-17.

5.2 Empfehlungen nach Schwerpunkten

Schwerpunkt 1:

Parlamentarisches Instrumentarium, Effizienz- und Verfahrensfragen

- Keine neuen Vorstoss- /Interventionsinstrumente einführen (Verordnungsve-to, Staatsvertragsmotion etc.), sondern auf die zweckmässige Nutzung der bestehenden Instrumente hinwirken.
- Klarere Gliederung der parlamentarischen Instrumente, Zusammenfassung und Vereinfachung der Bezeichnungen: Auftrag, (An-)Frage, Erklärung.
- Zur Senkung der Vorstossflut von individuellen Ratsmitgliedern soll im Rahmen von „Bagatellauskünften“ mit geringer inhaltlicher Tragweite der Stellenwert direkter Anfragen bei den zuständigen Verwaltungsstellen erhöht werden.
- Schulungsangebot an Ratsmitglieder zur bestimmungsgemässen und effizienten Anwendung der parlamentarischen Instrumente (inkl. NEF-Instrumentarium).
- Mitwirkung im Bereich der Aussenbeziehungen sowie der Verordnungsgebung über eine Stärkung der Informations- und Konsultationsrechte der zuständigen Kommissionen sicherstellen, nicht über neue Eingriffsinstrumente auf der Ebene des Gesamtrates.
- Effizienzsteigernde Massnahmen: Verstärkte Zusammenfassung gleichgerichteter Vorstösse; zusätzliche Einschränkungen bei der Einreichung parlamentarischer Vorstösse, wenn ein gleichlautender Vorstoss bereits anhängig ist; stärkere Standardisierung/Formalisierung der Einreichung und Beantwortung von Vorstössen; stärkere Strukturierung der Ratsdebatten mit der Möglichkeit, die Rednerliste und die Redezeiten zusätzlich einzuschränken oder bei unbestrittenen Vorlagen gänzlich auf mündliche Äusserungen zu verzichten bzw. diese summarisch zu verabschieden; Abschaffung der Fragestunde.

Schwerpunkt 2:

Beziehungen Grosser Rat – Regierungsrat, Organisation und Aufgaben im Bereich Oberaufsicht, Informations- und Einsichtsrechte

- Aus funktionaler Perspektive und aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone wäre eine Herauslösung des Ratssekretariats aus der Staatskanzlei zu empfehlen, sofern die zentrale Erstellung administrativer Dienstleistungen beibehalten wird. Schon aus verfassungsrechtlicher Sicht wird jedoch aufgrund von Art. 92 Abs. 2 KV von einer administrativen Verselbständigung abgeraten. Kompetenzabgrenzungen und Abläufe sind auf Gesetzesstufe zu optimieren.

- Unabhängig von der Frage der administrativen Verselbständigung ist dafür zu sorgen, dass das Ratssekretariat seine im Gesetz verankerten Aufgaben in Zukunft mit den dafür notwendigen Ressourcen personeller und infrastruktureller Art adäquat erfüllen kann.
- Die Regelung der Oberaufsicht ist klarer zu strukturieren. So sollten Zweck, die Adressaten, die Reichweite und der Beurteilungszeitpunkt der Oberaufsicht in einem einleitenden Teil geregelt werden sowie die zentralen Kriterien der Oberaufsicht und die Rolle von Wirksamkeitsprüfungen erwähnt werden. Auf der anderen Seite wären auch die Grenzen der Oberaufsicht ausgeprägter zu definieren.
- Eine klarere Definition drängt sich auch im Bereich der Informationsrechte auf. Bei der Kaskadierung ist zumindest zu prüfen, ob das Amtsgeheimnis (und somit die besondere Berichterstattung nach Art. 40 Abs. 2 GRG) neben den sachlichen Zugangskriterien beibehalten werden soll. Als Alternative bietet sich die Schaffung von Kommissionsdelegationen für besonders sensible Bereiche an. In einem System mit ständigen Sachbereichskommissionen ist zudem die Formulierung in Art. 41 Abs. 1 GRG zu überprüfen. Im Gegenzug sollte die Regelung der Informationsrechte verdeutlichen, dass diese nicht dazu dienen können, zu laufenden Geschäften Stellung zu nehmen oder Empfehlungen für deren Erledigung abzugeben (Besonderheiten hinsichtlich der Finanzaufsicht vorbehalten).
- Die Mitwirkung der Regierung in Kommissionssitzungen soll beibehalten werden, doch sollte die heute geltende Praxis in Bezug auf deren Anwesenheit auf Einladung sowie bzgl. der Anwesenheit bei Abstimmungen deutlicher zum Ausdruck kommen. Bei Kommissionsberatungen von Regierungsvorlagen sollte die Teilnahme eines Regierungsvertreters in jedem Fall gewährleistet sein.
- Es werden neue Kommunikationsgefäße angeregt, welche den Dialog sowohl in spezifischen Bereichen der Oberaufsicht als auch im Gesamtverhältnis zwischen Grosse Rat und Regierungsrat intensivieren und so zur Vertrauensbildung beitragen. Der Kreis der Teilnehmenden wäre relativ eng begrenzt auf die Ratsleitung (Ratspräsidium und -sekretariat), eine Vertretung des Regierungsrates sowie den/die Staatsschreiber/in.

Schwerpunkt 3:

Organisation der Aufgaben im Bereich der Justiz, Beziehungen Grosser Rat – Gerichte

- Das im Zuge der Justizwahlen 2009/10 angewandte Verfahren scheint den Anforderungen zu genügen (öffentliche Ausschreibung der Stellen, transparentes Auswahlverfahren, Überprüfung der Eignung der Kandidierenden durch ein parteiübergreifendes Gremium und/oder externe Fachleute).
- Änderungen am aktuellen System der Justizwahlen sollen erst auf Basis eines längeren Erfahrungshorizontes und nach eingehender Evaluation ins Auge gefasst werden.

Schwerpunkt 4:

Organisation der Ratsleitung, des Kommissionensystems sowie Entschädigung der Grossratsmitglieder

- Ratsleitung: Es wird eine Vereinfachung und Verschlankung der Strukturen und Abläufe angeregt. Das neue Parlamentsrecht soll sich auf ein kollektives Ratsleitungsorgan beschränken, dem neben dem Ratspräsidium nur die Fraktionsspitzen als stimmberechtigte Mitglieder angehören. Geteilte Zuständigkeiten zwischen mehreren Ratsleitungsorganen, wie sie momentan bestehen, werden so vermieden. Die Teilnahme weiterer Personen mit beratender Stimme aus Staatskanzlei und Regierung kann flexibel je nach Zusammensetzung der Traktandenliste gehandhabt werden. Der/die Vertreter/in aus der Staatskanzlei muss gemäss aktueller monistischer Konzeption bei denjenigen Traktanden an der Sitzung teilnehmen können, welche deren Stabs- und Koordinationsfunktion betreffen.
- Einberufung, Durchführung und Protokollierung der Sitzungen der Ratsleitungsorgane sollen neu durch den Grossen Rat (Ratssekretariat) erfolgen.
- Im Sinne einer Stärkung des Grossen Rates sowohl im Auftritt gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber den anderen Staatsgewalten sind Wege zur Verlängerung der Amtszeit auf jeden Fall zu prüfen. Vorgeschlagen wird eine einmalige Wiederwahlmöglichkeit für das Ratspräsidium, wodurch die Stärkung des Grossen Rates unter den Bedingungen des Milizsystems erreicht werden kann.
- Durch eine allfällige Reform des Kommissionenswesens drängt sich eine Vereinfachung des Wahlmodus auf, indem neu sämtliche Kommissionen auf Vorschlag der Fraktionen durch die Ratsleitung ernannt würden. Da die wesentliche Legitimation der Kommissionstätigkeit von der Stellung der Grossratsmitglieder als gewählte Volksvertreter/innen ausgeht, ist durch den Wechsel des Wahlmodus keine Schwächung im Auftreten gegenüber den anderen Staatsgewalten zu befürchten.

- Es wird der Übergang zu einem System ständiger Sachbereichskommissionen empfohlen. Thematisch sollen diese zumindest die vier Bereiche Bildung/Erziehung, Gesundheit/Soziales, Infrastruktur/Raumplanung sowie Sicherheit umfassen. Eine ideale Ergänzung wäre eine Kommission für staatspolitische Fragen und strategische Planung (nach dem Beispiel Obwaldens). Mit einer solchen thematischen Aufteilung würde die Bildung einer separaten Kommission für Aussenbeziehungen entfallen.
- Die Einrichtung einer ständigen Kommission für Aussenbeziehungen drängt sich nur auf, wenn kein grundsätzlicher Systemwechsel (s. oben) vorgenommen oder ein Modell gewählt würde, in dem die neuen ständigen Sachbereichskommissionen nicht alle bedeutenden Themenbereiche abdecken. In einem solchen Fall wird empfohlen, die Kommission mit zusätzlichen Aufgaben (z.B. zu staatspolitischen und/oder strategischen Bereichen) zu betrauen und auch die separate Delegation für Aussenbeziehungen (Art. 30a ff. GRG) in diesen institutionellen Rahmen zu integrieren.
- Entschädigungssystem: Es wird eine Vereinfachung empfohlen, welche den gegenwärtigen administrativen Aufwand senkt. Der Grundsatz, dass unterschiedliche zeitliche Belastungen für unterschiedliche Funktionen berücksichtigt werden, soll nach wie vor gelten, doch soll mittels stärkerer Verlagerung auf Pauschalbeiträge, auch für Funktionszulagen und Spesenentschädigungen, eine transparentere Ausgestaltung ermöglicht werden, welche zudem Fehlanreize im aktuellen System minimiert.
- Es wird empfohlen, die Arbeit der Grossratsmitglieder grosszügiger zu honorieren. Ein Grossratsmitglied, das durchschnittlich 20 bis 30 Prozent seiner Arbeitszeit aufwendet, sollte mit seiner Tätigkeit im Grossen Rat auch eine Entschädigung von rund 25'000 Franken erreichen können. Dies gilt insbesondere für das Amt des/der Grossratspräsidenten/-in, das in der Praxis einer Vollzeitstelle ohne auch nur annähernd adäquate Entschädigung gleichkommt.

5.3 Gesamtwürdigung

Die Notwendigkeit einer Revision des bernischen Parlamentsrechts ist sowohl in gesetzestechnischer als auch in inhaltlicher Hinsicht unbestritten. Das gegenwärtige Parlamentsrecht ist von der grossen Anzahl Teilrevisionen seit 1988 geprägt und entsprechend uneinheitlich und unübersichtlich. Die der Reform zugrunde gelegten Ziele eines schlanken, gut lesbaren Grossratsgesetzes, das die Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe innerhalb des Parlaments klarer abfasst, den Geschäftsverkehr mit den anderen Gewalten den heutigen Bedürfnissen anpasst und so den Grossen Rat in der Ausübung seiner Funktionen insgesamt stärkt, sind daher zu begrüßen.

Das neue Parlamentsrecht soll den politischen Entwicklungen und aktuellen Herausforderungen gerecht werden, ohne diejenigen Elemente zu verändern, welche sich grundsätzlich bewährt haben oder welche zum kantonalen Staatsverständnis zählen. Im Vordergrund stehen daher Lösungen, welche beispielsweise die Stellung und Funktionsfähigkeit des Grossen Rates stärken, ohne dass deswegen Abstriche am Milizwesen gemacht werden müssen.

Bei allen Reformmassnahmen, welche dereinst zur Umsetzung vorgeschlagen werden, sind zwei übergeordnete Punkte im Auge zu behalten: Erstens die Auswirkungen der Reform auf die Beziehungen zwischen den Gewalten und das Funktionieren des institutionellen Gesamtsystems des Kantons. Zweitens die Auswirkungen auf die Kapazitäten und die Arbeitsbelastung im Grossen Rat selbst.

Zum ersten Punkt gilt es auf die Besonderheit der aktuellen politischen Konstellation hinzuweisen: Der Grosse Rat und der Regierungsrat weisen seit 2006 unterschiedliche politische Mehrheiten auf. Diese besondere Periode im Allgemeinen und konflikträchtige Einzelereignisse der letzten Monate im Speziellen sollten die laufende Parlamentsrevision nicht dahingehend beeinflussen, dass am Ende ein Grossratsgesetz für den „Kohabitationsfall“ geschaffen wird. Die aktuelle politische Konstellation, welche angesichts ähnlicher Erfahrungen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ein wiederkehrendes Ereignis darstellt, soll in der Parla-

mentsrechtsrevision berücksichtigt werden. Dies aber vor allem mit Blick auf Neuerungen, welche den Dialog und somit die Verständigung und die Vertrauensbildung zwischen den Gewalten fördern. Dies kommt im heutigen Parlamentsrecht eindeutig zu kurz und sollte darum neben dem ebenfalls berechtigten Anliegen einer Stärkung des Grossen Rates gegenüber der Ressourcenübermacht der Verwaltung nicht untergehen.

Die zahlreichen Herausforderungen erfordern zweifellos starke Parlamente. Deren Kernfunktionen liegen indessen im politisch-strategischen Bereich der Staatsleitung und der Oberaufsicht über die Staats- und Verwaltungsführung. Regieren ist nicht Aufgabe der Parlamente, sondern der Regierung. „Die Stärke eines Parlaments misst sich auch an der Stärke der Regierung.“ (Rhinow 2011: 48). Der Grosse Rat verfügt insgesamt über gut ausgebaute Steuerungs-, Informations- und Interventionsmöglichkeiten. Für eine Stärkung des Parlamentes gilt es vorab, dieses bestehende Instrumentarium gezielt zu nutzen, bevor allenfalls neue Instrumente geschaffen werden.

Die Vermeidung einer Überreaktion ist darüber hinaus auch im Verhältnis zur Justiz angezeigt. Die Bewältigung der Justizreform 2009/10 ist noch vielen Akteuren präsent, doch ist es im gegenwärtigen Zeitpunkt zu früh, um fundierte Schlüsse in Bezug auf den Bedarf und die Ausgestaltung allfälliger Änderungen bei den Vorbereitungen und dem Modus zur Wahl der Justizbehörden zu ziehen. Idealerweise basieren entsprechende Entscheide zu gegebener Zeit auf einer gründlichen Evaluation des bisherigen Systems. Insofern wird vor „symbolischer Rechtsetzung“ gewarnt.

Beim zweiten oben genannten Punkt, den Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung im Grossen Rat, ist auf die beschränkte Verarbeitungskapazität des Milizsystems zu verweisen. Der Grosse Rat und seine Organe sind bereits heute mit der Aufgabe, die ihnen zugedachten Funktionen allesamt angemessen zu erfüllen, stark herausgefordert. Aus dieser Perspektive sind (massvolle und demokratiepolitisch vertretbare) Schritte sowohl zu mehr Effizienz als auch zu einer Professionalisierung der unterstützenden Strukturen zu empfehlen. Dies gilt beispielsweise für einfache Dinge wie das zeitsparende Sprechen vom eigenen Tisch aus,

welches die langen Wege zum Rednerpult erspart, aber noch viel mehr für die Modernisierung der Ratsleitung, die Einrichtung ständiger Sachbereichskommissionen und den Ausbau der fachlichen und administrativen Unterstützungsleistungen des Ratssekretariats. Anzustreben ist auch, dass die berechtigten Anliegen einer verstärkten Konsultation in Fragen der Aussenbeziehungen oder beim Erlass von Verordnungen durch die Regierung nicht durch das Ratsplenum, sondern durch die fachlich zuständige Kommission umgesetzt werden. Mehr und inhaltlich ausgeweitete Instrumente für das gesamte Ratsplenum würden mit hoher Wahrscheinlichkeit lediglich mehr Vorstösse und eine noch grössere Arbeitslast für alle mit sich bringen, was in niemandes Interesse liegt.

Das Ratsplenum soll stattdessen entlastet werden. Der Berner Grosse Rat gehört zu den Kantonsparlamenten mit den meisten Sitzungstagen pro Jahr (Mügler 2004). Neben den bereits erwähnten Massnahmen zur Effizienzsteigerung können auch die ständigen Sachbereichskommissionen zur Entlastung beitragen, indem Vorstösse, Berichte und die Gesetzgebung im Allgemeinen in stärkerem Masse als bisher in Kommissionen vorberaten und somit in konzentrierterer Form im Gesamtplenum behandelt werden können.

Das neue Parlamentsrecht soll am Ende dazu beitragen, dass alle drei Staatsgewalten in ihren je eigenen Kompetenz- und Aufgabenbereichen gestärkt werden, und verhindern, dass sie sich gegenseitig lahmlegen (können). Der Gedanke der Kooperation im Berner Gewaltenteilungsmodell sollte neu belebt werden, was jedoch – wie der Blick auf andere Kantone zeigt – auch mit einem selbstbewusst auftretenden Parlament möglich ist, welches eine grössere Selbständigkeit gegenüber Regierung und Verwaltung anstrebt. Um einer schleichenden Aushöhlung des Kooperationsgedankens entgegenzuwirken, erscheint es jedoch notwendig, als Korrektiv neue Instrumente des Dialogs einzurichten, welche bei allen unterschiedlichen Interessen in konkreten politischen Fragen die gegenseitige Verständigung und Vertrauensbildung fördern. Im Sinne des kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses wird es darum auch wichtig sein, die Regierung frühzeitig in den laufenden Revisionsprozess einzubeziehen.

6 LITERATURVERZEICHNIS

- ARNOLD, KRISTIN (2007). Erste Erfahrungen mit dem Landratssekretariat im Kanton Uri. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(1): 19.
- ARNOLD, URS V. (2008). *Das Parlament im Modell des New Public Managements: Parlamentarische Funktionen und Prozesse im Wandel*. Norderstedt.
- BALDWIN, NICHOLAS D. J. (Hrsg.) (2004). *Executive Leadership and Legislative Assemblies*. Oxon.
- BALDWIN, NICHOLAS D. J. (2004a). Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength? *Journal of Legislative Studies* 10(2-3): 295 ff.
- BAUMGARTNER, CÉLINE (2011). *Das Kommissionensystem des Grossen Rats des Kantons Bern. Eine Analyse der Entwicklungen im Hinblick auf die aktuelle Debatte um die Einführung des Systems mit ständigen Sachkommissionen*. Seminararbeit/Rapport de stage. Universität Lausanne.
- BETSCHART, HEDY (2000). Totalrevision der Kantonsverfassung: Ansätze für eine Parlamentsreform. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(3): 35 ff.
- BIAGGINI, GIOVANNI (2008). *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht. Gutachten im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (GPK-N)*. Zürich.
- BOLZ, URS/LUTZ, JÜRIG (2002). Kanton Bern: NEF 2000 und das Parlament. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 5(1): 34.
- BRECHBÜHL, FRITZ (2001). Solothurn: Parlamentsreform – ein Zwischenbericht. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 4(2): 28 ff.

- BRECHBÜHL, FRITZ (2010). Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 13(2): 8 ff.
- BRYCE, JAMES (1921). *Modern Democracies*. London.
- BÜTIKOFER, SARAH/HUG, SIMON (2010). Auf dem Weg zum Berufsparlament. *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Mai 2010: 13.
- BUMANN, CLAUDE (2010). Die Genehmigungsverordnung im Kanton Valais. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 13(2): 16 ff.
- BUSER, DENISE (2011). *Kantonales Staatsrecht: eine Einführung für Studium und Praxis*. 2. Aufl. Basel.
- CANTON, SABINE (2007). Der Parlamentsdienst Basel-Stadt. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(1): 20 f.
- COCCHI, STEFANO (2003). Luzern: Mehr Rechte für die Aufsichts- und Kontrollkommission des Grossen Rates. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 6(1): 31.
- DÄHLER, THOMAS (2009). Unabhängigkeit der Parlamentsdienste wird immer wichtiger. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(2): 8 f.
- DEUTSCH, SANDRA/ WISSMANN, CHRISTIAN (2009). Neuerungen im Verhältnis zwischen Parlament und Justiz im Kanton Bern. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(1): 15 ff.
- ECONCEPT (2011a). *Evaluation NEF: Externe Voranalyse. Kurzfassung zum Schlussbericht*. Zürich.
- ECONCEPT (2011b). *Evaluation NEF: Externe Voranalyse. Schlussfolgerungen des Evaluationsteams*. Zürich.

-
- ECONCEPT (2011c). *Evaluation NEF: Externe Voranalyse. Schlussbericht*. Zürich.
- EICHENBERGER, KURT (1949). *Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtsetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat*. Zürich.
- EICHENBERGER, KURT (1965). Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat. *Schweizerische Juristen-Zeitung* 61(19): 285 ff.
- EICHENBERGER, KURT (1970). *Fragen der Einrichtung einer „Parlamentsverwaltung“ der Eidgenössischen Räte*, erstattet der Kommission des Nationalrates für die Vorberatung des Berichtes über die Verstärkung des Sekretariats der Bundesversammlung. Arlesheim.
- ELGIE, ROBERT/ STAPLETON, JOHN (2006). Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923-2002. *Political Studies* 54(3): 465 ff.
- ENG, ANDREAS (2010). Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates – Ergänzungen aus regierungsrätlicher Sicht. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 13(2): 13.
- ENGELBERGER, LUKAS (2006). Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt: Totalrevision der Geschäftsordnung als Folge der neuen Verfassung. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 9(2): 25 f.
- ERARD, NATACHA (2009). Réforme d'organisation du Grand Conseil neuchâtelois: Les rapports du Conseil d'Etat passent désormais en commission préalable. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(2): 21 f.
- FISCHBACHER, ALAIN (2005). Richterwahlen durch das Parlament: Chance oder Risiko? *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 8(1): 4 ff.

- FRELÉCHOZ, PIERRE-HERVÉ (2009). La position des services parlementaires dans l'organigramme de l'administration. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(2): 5 ff.
- GASS, STEPHAN (2007). Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? Wahl und Wiederwahl unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit. *AJP* 2007: 602 f.
- GALLATI, RENATUS/BÜTSCHI, GERHARD/ZAHND, HARALD (1997). *Parlamentseffizienz: Bericht des Expertenteams über Massnahmen zur Effizienzsteigerung des Grossen Rates des Kantons Bern im Auftrag des Büros des Grossen Rates*. Bern.
- GOETSCHEL, LAURENT/ BERNATH, MAGDALENA/SCHWARZ, DANIEL (2002). *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich.
- GRAF, MARTIN/THELER, CORNELIA (2003). Eidgenossenschaft: Neues Parlamentsgesetz. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 6(1): 27.
- GRESSMANN, MARTIN (2010). Diskussion über die Selbstverwaltung der Justiz in Deutschland. *Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia)*, 2010/3: Rz. 1 ff.
- GRUNER, ERICH (1973). *Miliz- und Berufsparlament*. Abklärungen durch das Forschungszentrum für schweizerische Politik. Bern.
- HÄNER, ISABELLE (2011). *Rechtsgutachten zum „Budget der Justiz ab 2012“*. Zürich.
- HASLER, THOMAS (1998). „*Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein*“: *Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamte besoldet*. Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 21. Chur/Zürich.
- HEIERLI, CLAUDIA (2000). Kantonale Legislativen: Defizitäre oder ausgebauten Arbeitsparlamente? Die Kommissionen in den 26 kantonalen

-
- Parlamenten. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(2): 14 ff.
- HEIERLI, CLAUDIA (2000a). *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlamente?* Lizentiatsarbeit Universität Bern. Bern.
- HEUSLER BERNHARD (1993). *Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht*. Dissertation Universität Basel.
- HÖSLY, BALZ/ RICKENBACHER, BRUNO (2003). Parlamentsreform im Kanton Zürich: Eine Bilanz ihrer Wirkungen im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 6(1): 4 ff.
- HUBER, PETER (2003). Kanton Uri: Fortschritte bei der Parlamentsreform. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 6(2): 16.
- HUBER, PETER (2004). Kanton Uri: Abschluss der Parlamentsreform. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 7(2): 30.
- HUWYLER MÜLLER, BRUNO (2000). Bern: Erhöhung der Fraktionsbeiträge. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(3): 31.
- ICC – INTERESSENGEMEINSCHAFT KANTONSPARLAMENTE (2011). *Parlamente im Vergleich*. Online: http://www.kantonsparlamente.ch/stadlin_tables (Zugriff: 22.03.2011).
- IFF, ANDREA/SAGER, FRITZ/HERRMANN, EVA/WIRZ, ROLF (2010). *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit: Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung*. Bericht im Auftrag der Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rats des Kantons Bern. Bern.

- JAUN, EDI (2011). *Die Professionalisierung der Schweizer Kantonsparlamente im Vergleich*. Lizentiatsarbeit an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Bern.
- JEGHER, ANNINA (1999). *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte*. Bern.
- JEGHER, ANNINA/LINDER, WOLF (1998). *Schweizerische Bundesversammlung: ein aktives Gesetzgebungsorgan. Eine empirische Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses in den Jahren 1995-97*. Bern.
- JESCHCKE, MAREIKE (2010). Modelle einer selbstverwaltenden Dritten Gewalt in Europa. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 3/2010: 233 ff.
- JORIO, TINO (2004). Kanton Zug: Kleine Parlamentsreform: „Demokratisierung“ interkantonalen Vereinbarungen. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 7(1): 15.
- KÄLIN, WALTER (1987). *Gutachten betreffend die Entwürfe zum Grossratsgesetz und Finanzaufsichtsgesetz des Kantons Bern*. Bern.
- KÄLIN, WALTER/BOLZ, URS (1995). Die neue Verfassung des Kantons Bern, in: Walter Kälin und Urs Bolz (Hrsg), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*. Bern.
- KÄLIN, WALTER/MÜLLER, JÖRG PAUL/SALADIN, PETER /ZIMMERLI, ULRICH (1989). *Gutachten zur Frage Kantonalen Verfassungsfreiräume*. Bern.
- KAISS, STEPHANIE (2010). *Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene*. Lizentiatsarbeit der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich. Zürich.
- KANTON ST. GALLEN (2008). *Parlamentsbetrieb reorganisieren*. <http://www.sg.ch/news/kantonsrat/2008/01/parlamentsbetrieb.html> (Zugriff: 01.02.2011).

-
- KANTON ZUG (2009). *Kantonsratsbeschluss betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Trennmodell). Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 11. Mai 2009.* Zug.
- KIENER, REGINA (1994). *Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen: ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, dargestellt nach der Regelung im Bundesrecht.* Dissertation Universität Bern.
- KIENER, REGINA (1997). Aspekte der parlamentarischen Justizaufsicht im Kanton Bern. *BVR* 1997: 385 ff.
- KIENER, REGINA (2000). Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen gegenüber Regierung und Verwaltung. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(3): 6 ff.
- KOLLER, HEINRICH (2011). Verhältnis der Aufsicht zur Oberaufsicht im Verwaltungsrecht (am Beispiel der Finanzaufsicht des Bundes über die Kantone im Nationalstrassenbau). In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Jahrbuch 2010, Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht.* Bern, S. 35 ff.
- KOMMISSION PARLAMENTSEFFIZIENZ (1997). *Bericht an den Grossen Rat im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Effizienzsteigerung des Grossen Rates des Kantons Bern gemäss Bericht des Expertenteams (1. Dezember 1997).* Bern.
- KRIESI, HANSPETER (2001). The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform. *West European Politics* 24(2): 59 ff.
- LIENHARD, ANDREAS (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse.* Bern.
- LIENHARD, ANDREAS (2008). Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 11(3): 5 ff.

- LIENHARD, ANDREAS (2008a). Finanzverwaltungsrecht. In: Markus Müller und Reto Feller (Hrsg.), *Bernisches Verwaltungsrecht*. Bern, 803 ff.
- LIENHARD, ANDREAS (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaf-tungsrecht – öffentliches Dienstrecht*. Bern, S. 43 ff.
- LIENHARD, ANDREAS (2009a). Oberaufsicht und Justizmanagement. *Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia)*, 2009/1: Rz. 1 ff.
- LIENHARD, ANDREAS (2010). Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung. In: Ruth Herzog und Reto Feller (Hrsg.), *Berni-sche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*. Bern, S. 401 ff.
- LINDER, WOLF (2005). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern.
- LINDER, WOLF/HÄTTENSCHWILER, DIEGO (1990). Kantonale Parlamentsre-formen 1973-1988. In: Paul Stadlin (Hrsg.), *Les Parlements des can-tons suisses / Die Parlamente der schweizerischen Kantone*. Zug, S. 197 ff.
- LÜTHI, RUTH (1997). *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhal-ten von Parlamentsmitgliedern*. Bern.
- LÜTHI, RUTH (2003). Die Stellung der Kommissionen im neuen Parla-mentsgesetz. *LeGes. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesell-schaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesell-schaft* 14(2): 51 ff.
- LÜTHI, RUTH (2005). Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissio-nen? *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 8(3): 4 ff.

-
- LÜTHI, RUTH (2006). Das Parlament. In: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, S. 125 ff.
- LÜTHI, RUTH (2007). Dienstleistungen für das Parlament. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(1): 4 ff.
- LÜTHI, RUTH (2009). Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? In: Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler (Hrsg.), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?* Wiesbaden, S. 171 ff.
- MARSCHALL, STEFAN (2005). *Parlamentarismus: Eine Einführung*. Baden-Baden.
- MASTRONARDI, PHILIPPE (1992). *Meinungsäusserung zur Anhörung vom 17. August 1992 betr. Art. 81 der bernischen Verfassung*. Bern.
- MASTRONARDI, PHILIPPE (2008). Art. 169 N 1 ff. In: Bernhard Ehrenzeller, Rainer Schweizer, Philippe Mastronardi und Klaus Vallender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage*. Zürich/St. Gallen.
- MELLY-FUX, FERNANDE (2000). Wallis: Parlamentsreform. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(3): 39 ff.
- MEZEY, MICHAEL L. (1995). Parliament in the New Europe. In: Jack Hayward und Edward C. Page (Hrsg.), *Governing the New Europe*. Durham, S. 196 ff.
- MORIER-GENOUD, BENOÎT (2011). Le Grand Conseil fribourgeois dans la Constitution fribourgeoise de 2004. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 14(1), S. 12 ff.
- MÖCKLI, SILVANO (1999). Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2(3): 7 ff.

- MÖCKLI, SILVANO (2000). Über die Funktionen eines kantonalen Parlaments. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(2): 4 ff.
- MÖCKLI, SILVANO (2009). Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(3): 5 ff.
- MOSER, CHRISTIAN (2010). Für eine erweiterte parlamentarische Mitwirkung im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 13(2): 21.
- MÜGGLER, BEAT (2004). Kantonsrat St. Gallen: Änderung der Bestimmungen über den Sessionsrhythmus. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 7(3): 23.
- MÜLLER, GEORG (2004). *Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Bewilligung eines Kredites für das Projekt INO (Intensivbehandlungs-, Notfall- und Operationszentrum des Inselspitals Bern)*. Erlinsbach/Zürich.
- MÜLLER, GEORG/VOGEL, STEFAN (2010). Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbstständigte Träger von Bundesaufgaben. *ZBl* 111/2010: 649 ff.
- MÜLLER, MARKUS (2010). Die innere Unabhängigkeit des Richters. In: Ruth Herzog und Reto Feller (Hrsg.), *Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*. Bern, S. 527 ff.
- NORTON, PHILIP (Hrsg.) (1990). *Legislatures*. Oxford.
- NORTON, PHILIP (1998). Introduction: The Institution of Parliaments. In: *ibid.* (Hrsg.), *Parliaments and Governments in Western Europe*. London/Portland, OR, S. 1 ff.
- NUSPLIGER, KURT (1992). Ein Zukunftsforum im Parlament. In: Roland Herzog (Hrsg.), *Zentrum und Peripherie. Festschrift für Richard Bäumlin*. Chur/Zürich, S. 197 ff.

-
- NUSPLIGER, KURT (1995). Regierung und Parlament. In: Walter Kälin und Urs Bolz (Hrsg.), *Handbuch des Bernischen Verfassungsrechts*. Bern, S. 149 ff.
- NUSPLIGER, KURT (2000). Die Staatskanzlei als Verbindungsstelle von Regierung und Parlament: Plädoyer für ein Integrationsmodell und Auseinandersetzung mit Alternativen. In: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (Hrsg.), *Jubiläumsschrift Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse: Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums „100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz“*. Chur, S. 65 ff.
- NUSPLIGER, KURT (2004). Politische Planung im Kanton Bern: Die Mitwirkung des Grossen Rates bei der politischen Planung. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 7(3): 8-11.
- NUSPLIGER, KURT (2008). *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 3. Auflage. Bern.
- OECHSLIN, ROGER (2009). Einbezug der Kantonsparlamente zur Behandlung von Konkordaten während der Ausarbeitung. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(3): 19 f.
- OPAN, ISABELLE (2001). Neuchâtel: Grand conseil: Création d'une commission des affaires extérieures. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 4(1): 28 f.
- POLSBY, NELSON W. (1975). Legislatures. In: Fred I. Greenstein und Nelson W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Bd. 5. Reading, S. 257 ff.
- PUG, JANELISE (2010). *Rattachement direct du service parlementaire au législatif*. Travail d'étude. Diplôme exécutif en action publique (DEAP). Neuchâtel.
- RAEMY, REINOLD (2005). Organisation der Gerichtsbehörden. *Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR)* 2005: 280 f.

- RAPIN, OLIVIER (2005). Le Grand Conseil vaudois s'émancipe: Il dispose de son propre service parlementaire! *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 8(1): 23.
- RAPIN, OLIVIER (2007). La nouvelle loi sur le Grand Conseil vaudois du 8 mai 2007 et son règlement d'application. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(2): 38 f.
- RAPIN, OLIVIER (2007a). Grand Conseil vaudois: deux années d'autonomie du service parlementaire. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(1): 22 f.
- RATSSEKRETARIAT (2011). *Protokolle der Anhörungen der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 15. und 18. März 2011*. Bern.
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2011). *Zweiter Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 16. März 2011 über die Aussenbeziehungen des Kantons Bern*. Staatskanzlei des Kantons Bern.
- RHINOW, RENÉ (2011). *Wie weiter mit dem Bundesrat?* Zürich/St. Gallen.
- RIEDER, STEFAN/WIDMER, THOMAS (2007). *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Bern.
- RIESEN, CLAUDIO (2000). Staatskanzlei – Wandel von der Kanzlei zur Stabsstelle. In: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (Hrsg.), *Jubiläumsschrift Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse: Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums „100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz“*. Chur, S. 28 ff.
- RIESEN, CLAUDIO (2002). Graubünden: Umfassende Parlamentsreform. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 5(1): 41 f.
- RIKLIN, ALOIS (1977). Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 8(3): 368 ff.

-
- RIKLIN, ALOIS/MÖCKLI, SILVANO (1990). Milizparlament? *Beiträge und Berichte* Nr. 149. St. Gallen.
- ROTH, PAUL (2000). Thurgau: Neue Geschäftsordnung des Grossen Rates. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(3): 37 f.
- SCHEDLER, KUNO (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration* 81(2): 325 ff.
- SCHMID, ADRIAN (2001). Aargau: Parlamentsreform. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 4(2): 33 f.
- SCHMID, GERHARD (1971). *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung*. Basel/Stuttgart.
- SCHMID, RETO (2009). Parlamentarische Initiative: erste Erfahrungen im Kanton Freiburg. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(2): 17 f.
- SCHMIDT, NICOLAS (2008). *New Public Management im Parlament: Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen*. Zürich/Chur.
- SCHOENENWEID-BUTTY, ANDRÉ (2010). Le veto du Parlement en droit fribourgeois. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 13(2): 14 f.
- SCHÜTTEMEYER, SUZANNE/ SIEFKEN, SVEN T. (2008). Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation. In: Oscar W. Gabriel und Sabine Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Wiesbaden, S. 482 ff.
- SCHWARZ, DANIEL/BÄCHTIGER, ANDRÉ/LUTZ, GEORG (2011). Switzerland: Agenda setting power of the government in a separation-of-powers framework. In: George Tsebelis und Bjørn Erik Rasch (Hrsg.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon, S. 127 ff.

- SCHWARZ, DANIEL/VATTER, ADRIAN (2011). *Die Auswirkung einer Reform der Wahlfunktion des Parlaments auf dessen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern.
- SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR PARLAMENTSFragen (SGP) (1999). *Parlamentsreform im Kanton Zürich*. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2(2): 39 f.
- SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR PARLAMENTSFragen (SGP) (2005). *Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen? Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2005 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 8(3): 9 ff.
- SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR PARLAMENTSFragen (SGP) (2007). *Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit: Umfrage bei den Kantonen*. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(2): 27 ff.
- SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR PARLAMENTSFragen (SGP) (2008). *Umfrage bei den Kantonen zum Thema „parlamentarische Fragestunde“, Auswertung*. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 11(3): 21 ff.
- SCHWEIZERISCHE STAATSSCHREIBERKONFERENZ (1995). *Staatskanzlei 2000 – Stabsstelle und Innovationszentrum. Eine Standortbestimmung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz*. Bern.
- SCIARINI, PASCAL (2003). *Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*. Working Paper IDHEAP. Lausanne.
- SEILER, HANSJÖRG (2005). *Die Parlamente und die Wahl der Gerichte*. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 8(1): 13 ff.

-
- SIEBERER, ULRICH (2010). *Parlamente als Wahlorgane: Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien*. Baden-Baden.
- STAATSKANZLEI DES KANTONS BERN (2010). *Staatskanzlei des Kantons Bern: Strategie 2011-2014. Projekt „Strategieentwicklung STA 2014“: Bericht über die zukünftigen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten*. Bern.
- STÖCKLIN, JÜRIG (2003). Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt schafft neu einen verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienst. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 6(2): 18.
- TRIPPEL, NICOLE (2004). Kanton Nidwalden: Änderung des Landratsgesetzes und des Landratsreglements zwecks Stärkung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 7(2): 32 ff.
- TRIPPOLINI, IVAR (2007). Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten: Situationsbeschreibung und Diskussionsbeitrag. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(1): 26 ff.
- TSCHANNEN, PIERRE/MÖSCHING, FABIAN (2007). *Vereinfachung der Richterwahlen durch den Grossen Rat des Kantons Bern*. Gutachten im Auftrag der Justizkommission des Grossen Rats des Kantons Bern. Bern.
- TSCHANNEN, PIERRE (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3. Aufl. Bern.
- TSCHANNEN, PIERRE/ZIMMERLI, ULRICH/MÜLLER, MARKUS (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Bern.
- TSCHENTSCHER, AXEL/LIENHARD, ANDREAS (2011). *Öffentliches Recht: Ein Grundriss*. Zürich/St. Gallen.

- UHLMANN, FELIX (2010). Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 13(2): 4 ff.
- VAUCHER, GÉRARD (2002). Canton de Fribourg: Grand Conseil: Commissions/Indemnités des membres et des groupes. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 5(1): 36.
- VON BEYME, KLAUS (1998). Niedergang der Parlamente: Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit. *Internationale Politik* 53(4): 21 ff.
- VON WYSS, MORITZ (2000). Zusammenstellung der kantonalen gesetzlichen Regelungen betreffend die Informationsrechte des Parlaments und seiner Organe gegenüber der Regierung und der Verwaltung. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 3(3): 24 ff.
- WALLIMANN, URS (2005). Kanton Obwalden: Parlamentsreform abgeschlossen – Inkrafttreten der neuen Kantonsratsgesetzgebung auf Beginn der Amtsdauer 2006-2010. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 8(2): 20.
- WEBB, PAUL/POGUNTKE, THOMAS (2005). The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences. In: Thomas Poguntke und Paul Webb (Hrsg.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, S. 336 ff.
- WHEARE, KENNETH C. (1967). *Legislatures*. Oxford.
- WILDHABER, LUZIUS (1992). Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat. In: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern, S. 121 ff.
- WISSMANN, CHRISTIAN (2001). Bern: Das bernische Parlamentsrecht ist ein Gebiet der kantonalen Gesetzgebung mit mehreren „Baustellen“.

Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 4(1): 26.

WISSMANN, CHRISTIAN (2003). Kanton Bern: Teilrevision des Gesetzes über den Grossen Rat und der Geschäftsordnung für den Grossen Rat. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 6(2): 12 f.

WISSMANN, CHRISTIAN (2006). Kanton Bern: Neuerungen in Kraft / weitere Diskussionen zum Parlamentsrecht. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 9(2): 23 f.

Z'GRAGGEN, HEIDI (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern.

ZIMMERLI, ULRICH (2008). Le contrôle parlementaire. In: François Bellanger und Thierry Tanquerel (Hrsg.), *Surveillance et contrôles de l'administration*, Genève/Zürich/Bâle, S. 111 ff.

ZIMMERLI, ULRICH/LIENHARD, ANDREAS (1998). „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht. In: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), *Rechtliche Probleme der Privatisierung*, BTJP 1997. Bern, S. 167 ff.

ANHANG I: LISTE DER BEFRAGTEN PERSONEN

- Hr. Andreas Blaser, Präsident der Oberaufsichtskommission (Interview geführt am 27. April 2011)
- Hr. Gerhard Fischer, Grossratspräsident 2010/11 (29. April 2011)
- Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber (12. April 2011)
- Dr. Philippe Perrenoud, Regierungspräsident 2010/11, Gesundheits- und Fürsorgedirektor (9. Mai 2011)
- Dr. Bernhard Pulver, Regierungspräsident 2011/12, Erziehungsdirektor (9. Mai 2011)
- Hr. Heinz Siegenthaler, Präsident der Finanzkommission (12. April 2011)
- Dr. Christoph Stalder, Präsident der Justizkommission (27. April 2011)
- Hr. Patrick Trees, Ratssekretär (27. April 2011)