



# Auswirkungen der NFA auf die Parlamente: Stellungnahme aus der Sicht der Konferenz der Kantonsregierungen

Urs Schwaller, Staatsrat, Freiburg

## 1. Vorbemerkungen

Gestatten Sie mir drei kurze Vorbemerkungen:

- Im Zusammenhang mit interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen wird immer wieder von "Demokratiedefizit" gesprochen. Ich glaube, dass wir richtigerweise von einer Einschränkung der Beteiligung der Parlamente sprechen müssten. Ich erlaube mir darauf hinzuweisen, dass auch die Kantonsregierungen demokratisch gewählt und legitimiert sind.
- Bei meinen Ausführungen beschränke ich mich darauf, die Auswirkungen der NFA auf die Kantonsparlamente aufzuzeigen. Dabei werde ich mich hauptsächlich auf den Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit konzentrieren und nur kurz auf die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen eingehen.
- Für die Vorbereitung dieses Referates danke ich dem Vertreter der KdK in der Projektleitung NFA, Dr. oec. Walter Moser.

## 2. Interkantonale Zusammenarbeit ist keine Erfindung der NFA

Gestützt auf den geltenden Art. 48 Abs. 1 unserer Bundesverfassung besteht bereits heute eine Vielzahl interkantonaler Verträge und Vereinbarungen, von einfachen Verwaltungsvereinbarungen bis zur interkantonalen Universitätsvereinbarung.

Bei der Interkantonalen Zusammenarbeit geht es um die gemeinsame Erfüllung grundsätzlich kantonaler Aufgaben mit dem Ziel, Grössenvorteile auszunützen und interkantonale Spillovers auszugleichen. Es wird damit nicht ein Ersatz von Bundesregelungen angestrebt. Vielmehr soll verhindert werden, dass grundsätzlich kantonale Aufgaben zentralisiert werden. Je stärker die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensräume über die Kantongrenzen hinweg zusammenwachsen, desto bedeutender wird für die Kantone die interkantonale Zusammenarbeit.

Kantonalisierung von Aufgaben heisst für uns nicht "zentralistischer Einheitsbrei", sondern Erbringung *gleichwertiger* Leistungen unter Berücksichtigung kantonaler und regionaler Unterschiede. In diesem Sinne stehen nicht gesamtschweizerische Ein-

heitslösungen im Vordergrund, sondern regionale Zusammenarbeitsformen. Ich bin allerdings überzeugt, dass die kantonalen Interessen auch bei gesamtschweizerischen Konkordaten besser eingebracht werden können, als bei entsprechenden Bundeslösungen.

## 3. NFA und Interkantonale Zusammenarbeit

Mit der NFA werden zwei Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit neu geregelt:

- Die neuen Absätze 5 und 6 in Art. 48 BV **bringen Ordnung in die interkantonale Zusammenarbeit**, indem die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Vertragsorgane klar geregelt und das Verhältnis zwischen interkantonalem Vertragsrecht und kantonalem Recht festgehalten wird. Damit werden bestehende Gesetzeslücken aufgefüllt. Es soll damit ausdrücklich keine 4. Staatsebene geschaffen werden. Interkantonale Zusammenarbeit ist eindeutig der Ebene des kantonalen Rechts zuzuordnen, geht es doch stets darum, kantonale Aufgaben zu erfüllen.
- Mit der **Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht** gemäss Art. 48a BV neu werden **zwei neue Instrumente** geschaffen. Mit diesen Instrumenten soll verhindert werden, dass in den neun abschliessend in der Bundesverfassung aufgezählten Aufgabenbereichen eine sinnvolle interkantonale Zusammenarbeit durch einzelne Kantone blockiert werden kann. Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht können auch gegen den Willen von Parlament und/oder Volk der betroffenen Kantone ausgesprochen werden. In diesem Fall liegt in den betroffenen Kantonen klar ein Demokratiedefizit vor. Gemäss Fassung der eidg. Räte soll deshalb die Kompetenz der Bundesversammlung zugewiesen werden, die ja auch für die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen zuständig ist. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die beiden Zwangsmassnahmen nur auf Antrag beteiligter Vertragskantone angeordnet werden können. Es muss somit stets ein zwischen Kantonen ausgehandelter Vertrag oder Vertragsentwurf vorliegen.

## 4. Mitwirkung der kantonalen Parlament bei der interkantonalen Zusammenarbeit

Im Gegensatz zu Gesetzesvorlagen kann das Parlament bei interkantonalen Verträgen keine inhaltlichen Änderungen am Text vornehmen, sondern den Vertrag nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Zudem sind mit den Verträgen meistens auch Kosten verbunden, die als gebundene Ausgaben die jährlichen Budgets der Kantone belasten. Eine gewisse Einschränkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte ist deshalb nicht zu bestreiten.

Die Kantone sind sich dessen bewusst. Aufgrund der Wichtigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit für die Kantone muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Gleichzeitig werden neue Lösungen für einen verbesserten Einbezug der kantonalen Parlamente in die Vertragsverhandlungen erarbeitet bzw. bereits umgesetzt. Im Sinne unserer föderalistischen Staatsordnung bleibt für den Einbezug der kantonalen Parlamente **grundsätzlich das kantonale Recht** massgebend.

Als Beispiel möchte ich kurz die Lösung des Kantons Luzern darstellen:

Gemäss Planungsbericht vom 21.2.2003 will im **Kanton Luzern** die Regierung dem Grossen Rat demnächst eine Ergänzung des Grossratsgesetzes vorschlagen mit dem Inhalt, dass die Kommissionen beim Abschluss von Konkordaten mitwirken. Die Mitwirkung bei Konkordaten beinhaltet eine regelmässige, frühzeitige und umfassende **Informationspflicht** des Regierungsrates über die Entwicklung der Lage, über seine Absichten bezüglich Aufnahme von Verhandlungen und über deren Verlauf, eine **Konsultationspflicht** vor Aufnahme von Verhandlungen und vor wichtigen Entscheidungen sowie die Möglichkeit der Kommission, dem Regierungsrat Empfehlungen abzugeben.

Neben den kantonalen Gesetzgebungen sind bereits auch **interkantonale Vertragsregelungen** in Kraft:

- Die intensivste Form der interkantonalen Zusammenarbeit leben die **Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft**. Die Zusammenarbeit beruht auf sogenannten Partnerschaftsartikeln in den Verfassungen der beiden Kantone. Danach verpflichten sich die Behörden, zur Erfül-



lung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit der Parlamente ist in der "Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden" festgelegt. Bei sogenannten partnerschaftlichen Geschäften ist die Behandlung in den beiden Parlamenten zu koordinieren und zeitlich aufeinander abzustimmen. Werden von den Parlamenten zur Beratung des Geschäfts Kommissionen eingesetzt, tagen diese in der Regel gemeinsam. Sie erstatten ihren Parlamenten gleichzeitig, aber getrennt Bericht und Antrag. Weichen die Beschlüsse der beiden Parlamente über eine partnerschaftliche Vorlage voneinander ab, so treten die vorberatenden Kommissionen zusammen mit dem Ziel, einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten.

- Zwischen den **Westschweizer Kantonen** ist am 23. April 2002 die "Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland" in Kraft getreten.

Diese Vereinbarung regelt die Intervention der kantonalen Parlamente bei der Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung interkantonomer Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland.

Sie sieht die Einsetzung einer **ständigen Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten** vor, deren Mitglieder von den Parlamenten der vertragschliessenden Kantone nach ihren je eigenen Regeln ernannt werden. Diese ständige Kommission erhält die regelmässigen Berichte der Regierung über die Aussenpolitik zur Prüfung und unterbreitet diese anschliessend dem Parlament zur Einsichtnahme. Im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonomeren Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, konsultiert die Regierung die Kommission zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, bevor sie diese festlegt oder ändert.

Bei Verträgen oder Vereinbarungen, die in jedem Kanton dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, wird eine Interparlamentarische Kommission eingesetzt. Diese **interparlamentarische Kommission** setzt sich aus je sieben Vertretern pro betroffenem Kanton zusammen und nimmt zum Verhandlungsergebnis Stellung, bevor der

interkantonale Vertrag oder die Vereinbarung mit dem Ausland unterzeichnet wird.

#### **IRV – Interkantonale Rahmenvereinbarung:**

Artikel 11 des neuen Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes verpflichtet die Kantone, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine **interkantonale Rahmenvereinbarung IRV** zu erarbeiten. Die Kantone sind dieser Verpflichtung bereits nachgekommen und haben einen Entwurf ausgearbeitet, dem bereits 22 Kantonsregierungen grundsätzlich zugestimmt haben. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 IRV sind die Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonomeren Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Im übrigen bleibt es dem kantonalen Recht vorbehalten, die Mitwirkungsrechte der Parlamente zu ordnen.

Bezüglich der Rolle der kantonalen Parlamente bei der Vertragsumsetzung schreibt die IRV in Art. 16 Abs. 1 vor, dass bei gemeinsamen Trägerschaften interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen einzusetzen sind. Absatz 2 regelt die Sitzuteilung, Absatz 3 die Informationsrechte bzw. -pflichten. In Absatz 4 werden der Kommission das Antragsrecht für Vertragsänderungen sowie Mitwirkungsrechte im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets eingeräumt. Die Festlegung weitergehender Regelungen ist den einzelnen Verträgen vorbehalten. Über die Einbindung der Mitglieder dieser interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission in ihre "Heimatparlamente" wird nichts ausgesagt. Die Regelung dieses Aspektes wird den kantonalen Gesetzgebern überlassen.

#### **5. Grenzen des Einbezugs der Parlamente in Vertragsverhandlungen**

Wir sehen zwei Grenzen für den Einbezug der Parlamente in die Vertragsverhandlungen: Zum Ersten stellt sich die Frage der Legitimation parlamentarischer Kommissionen. Zwar werden diese Kommissionen von den Parlamenten gewählt. Sie haben aber keine konkreten fachlichen Mandate und auch keine bzw. nur beschränkte Möglichkeiten, die verbindliche Meinung des Gesamtparlaments zu Einzelfragen einzuholen. Dieses Problem der mangelnden Legitimation verschärft sich bei interkantonomeren Parlamentskommissionen, bei denen sich noch die Frage stellt, wem gegenüber sie letztlich verantwortlich sind.

Für das Parlament als Ganzes ändert sich dadurch nichts an der Tatsache, dass es nur zum ganzen Vertrag entweder ja oder nein sagen kann. In diesem Zusammenhang besteht gar die Gefahr, dass solche Kommissionen zu Komplizen von Regierung und Verwaltung werden und eine reine Alibi-Funktion ausüben.

Eng verbunden mit letzterem ist die zweite Grenze für den Einbezug der Parlamente, nämlich die Gefahr der Vermischung von legislativen und exekutiven Funktionen. Die Vertretung des Kantons gegen aussen gehört zu den unentziehbaren Rechten des Regierungsrates. Dazu gehört die Führung von Vertragsverhandlungen mit andern Kantonen und die Mitwirkungen an interkantonomeren Konferenzen. Diese Aufgaben können nicht an das Parlament delegiert werden.

Aufgrund dieser Überlegungen glauben wir, dass es richtig ist, die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente in Richtung umfassender Informations-, Konsultations- und Antragsrechte auszubauen. Die Einsetzung interkantonomerer Parlamentskommissionen erachten wir demgegenüber – mit Ausnahme gemeinsamer Geschäftsprüfungskommissionen – nicht als zweckmässig.

#### **6. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen**

Mit dem neuen Absatz 2 von Art. 46 BV wird die Grundlage für Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Rechtlich gesehen bewegen wir uns hier im Rahmen des Vollzugsrechtes: es geht um die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Für die juristische Konstruktion der Programmvereinbarungen stehen verschiedene Optionen von einem neuen staatsrechtlichen Vertrag bis zu einer gemeinsamen Absichtserklärung verbunden mit einer vollziehenden subventionsrechtlichen Verfügung offen.

Die Ansiedlung der Abschlusszuständigkeit auf kantonomer Ebene hängt von der Tragweite der in den Programmvereinbarungen zu treffenden Regelungen ab. Ausgangspunkt ist in jedem Fall die Zuständigkeit der Regierung als für die Vertretung nach aussen zuständiges Organ des Kantons. Je nach Tragweite der Vereinbarung ist eine Delegation der Abschlusszuständigkeit nach "unten", an ein Departement, eine Direktion oder eine nachgeordnete Verwaltungsstelle möglich. Bei besonders wichtigen – aus kantonomer Sicht "gesetzesvertretenden" Vereinbarungen – kann auf kantonomer Seite ein Einbezug des Parlaments in Form eines Genehmigungsvorbehalts angezeigt sein.

Weder für die Kantone im Allgemeinen noch für die Kantonsparlamente im Beson-



deren sehen wir hier besondere Schwierigkeiten, wird doch mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung die bisherige "Verwaltung per Dekret" ersetzt durch eine partnerschaftliche Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone beim Vollzug von Bundesrecht. Es geht dabei keinesfalls um die Schaffung selbständiger Rechtsnormen.

## 7. Zusammenfassung

- Für die Kantone ist der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen der NFA sehr wichtig. Sie sollen damit in die Lage versetzt werden, grundsätzlich kantonale Aufgaben gemeinsam zu lösen und damit deren Zentralisierung zu verhindern. Im Vordergrund stehen dabei nicht gesamtschweizerische Einheitslösungen, sondern auf die kantonalen bzw. regionalen Bedürfnisse abgestimmte "massgeschneiderte" Regelungen.
- Die Kantone sind sich bewusst, dass die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente bei interkantonalen Verträgen verglichen mit der "normalen" Gesetzgebung insofern eingeschränkt sind, als nur noch zum Gesamtergebnis Ja oder Nein gesagt werden kann. Diesem Umstand wird dadurch Rechnung getragen, dass in der IRV Mindestvorschriften für die Information der kantonalen Parlamente sowie für die gemeinsame Geschäftsprüfung vorgesehen sind. Weitergehende Regelungen sind den kantonalen Gesetzgebungen vorbehalten. Wie die aufgeführten Beispiele gezeigt haben, sind in verschiedenen Kantonen Bestrebungen bereits im Gange, die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente in Richtung umfassender Informations-, Konsultations- und Antragsrechte auszubauen.
- In den neun in der BV abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen soll die Zusammenarbeit in Ausnahmefällen erzwungen werden können. Damit soll verhindert werden, dass einzelne Kantone aus egoistischen Gründen in diesen Bereichen sinnvolle interkantonale Lösungen blockieren können. Damit werden sowohl die demokratischen Rechte des Parlamentes als auch jene der Stimmberechtigten in den betroffenen Kantonen ausgeschaltet. Die notwendige Schiedsrichterfunktion wird deshalb in diesen Fällen dem Bundesparlament zugewiesen, das auch für die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen zuständig ist.
- Einer weitergehenden Beteiligung der Parlamente an der Aushandlung von Verträgen sind durch die Kompetenzordnung Grenzen gesetzt: Die Pflege der

Aussenbeziehungen und damit das Aushandeln von Verträgen gehört zu den unentziehbaren Pflichten der Kantonsregierungen. Die Aushandlung von Verträgen in die Kompetenz der Parlamente zu legen, käme einer Vermischung von Legislativ- und Exekutivfunktionen gleich. Bei einer Delegation an Parlamentskommissionen würde sich zudem die Frage der Legitimation dieser Kommissionen stellen.

- Beim Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit geht es somit um eine Interessenabwägung zwischen der Notwendigkeit, mit interkantonalen Lösungen einer Zentralisierung kantonaler Aufgaben entgegenzuwirken und einer gewissen Einschränkung der parlamentarischen Rechte. Wir glauben, dass die Stärkung unseres föderalistischen Systems auch im Interesse der kantonalen Parlamente liegen muss, dürfte es doch für ein kantonales Parlament immer noch besser sein, zu einer Vertragslösung – nach vorheriger Information und allenfalls Konsultation - Ja oder Nein zu sagen, als eine Bundeslösung ungefragt akzeptieren zu müssen.