



Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente

Silvano Moeckli, Kantonsrat, Rorschach

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

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

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

1. Diagnose

1.1 Entgrenzung in Europa

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

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

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

1.2 Parlamente in der Rolle von Statisten

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

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

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

2. Therapie

2.1 Vertikale und horizontale Aussenbeziehungen

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

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

¹ Ein alternativer Weg wäre, politische Einheiten zu fusionieren.

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



2.2 Parlamente holen sich Mitwirkungsrechte

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Regelungen in den Kantonen

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

Im Kanton St. Gallen beispielsweise ist Artikel 65e⁷ der Kantonsverfassung totor Buchstabe geblieben, weil es für Aussenbeziehungen keine ständige Kommission gibt und entsprechende Vorlagen von ad hoc-Kommissionen mit wechselnder personeller Besetzung behandelt werden. Ein erster notwendiger Schritt innerhalb der Kantonsparlamente wäre deshalb die Harmonisierung der Mitwirkungsrechte – Grundsatzbeschlüsse und Planungserklärungen in Fragen der Aussenbeziehungen, Oberaufsichts-, Informations- und Konsultations-

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

2.4 Anläufe für die Zusammenarbeit der Kantonsparlamente

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

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

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

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

⁴ Nuspliger (Anm. 3), S. 18 f.

⁵ Siehe <http://www.ncsl.org/>

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

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

⁸ Nuspliger (Anm. 3), S. 62.



ches interkantonales Parlamentsorgan geschaffen.⁹

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

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

2.5 Der neue Vorschlag: Nationale Konferenz der Kantonsparlamente

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

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

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

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

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

Die nationale Konferenz bezweckt:

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

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

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

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

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