



# Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik

Silvano Moeckli, Professor an der Universität St. Gallen

Erweiterte Fassung eines Referats, gehalten am 12. September 2009 an der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen im Kantonsratsaal in Solothurn

## 1. Einleitung

Bereits an der Jahresversammlung vor zehn Jahren in Lausanne fiel mir die Ehre zu, ein Referat über «die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit» zu halten.<sup>1</sup> Eine meiner Thesen lautete damals: «Die Rolle der Parlamente bei der Zusammenarbeit ist im allgemeinen jene von Figuranten.» Aber keine Bange, ich werde jetzt nicht einfach die Thesen von 1999 mit aktualisierten Argumenten erneut vortragen. Innert zehn Jahren hat sich doch Einiges verändert, und man darf sagen: durchaus in Richtung der Stärkung der Parlamente. Meine Ausführungen gliedere ich in drei Teile. Den ersten, eher unterhaltsamen Teil, bildet die allgemeine Einordnung des Problems, der zweite Teil wird der Diagnose gewidmet sein und der dritte der Therapie.

Vom 20. bis 24. Juli 2009 fand in Philadelphia ein «Legislative Summit» statt. Die «National Conference of State Legislatures» (NCSL)<sup>2</sup>, die es in den USA seit 1975 gibt, führt jährlich ein solches Treffen durch. In diesem Jahr nahmen daran über 5000 Personen teil, hauptsächlich Gliedstaatenparlamentarier und Mitarbeitende von Parlamentsdiensten. Als Gründe, weshalb man teilnehmen sollte, waren auf der Website der NCSL angeführt:

- You are a legislator or staffer looking for innovative ideas to deal with the most difficult and timely issues in your state.
- You want to sharpen your skills to become even more effective in your legislative role.
- You want to influence Congress on federal legislation that affects your state.
- You want to hear how your peers in other states are solving critical problems.
- You want to network with Republican and Democratic colleagues from across the nation.

Das sind Gründe, die man auch für die Zusammenkünfte der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen nennen könnte. Nur besteht in den USA die Zu-

sammenarbeit der Gliedstaatenparlamente schon viel länger, sie ist stärker institutionalisiert und dichter.

Und die Gliedstaatenparlamente der Schweiz? Sind sie heute an einem Punkt, an dem die Kantonsregierungen vor 20 Jahren waren? Ich gestatte mir, Andreas Burckhardt zu zitieren: «An den jährlichen Regierungskonferenzen klagte man sich deshalb hauptsächlich gegenseitig das Leid und tröstete sich unter Gleichgesinnten und Mitfühlenden.»<sup>3</sup> Konferenzen kantonaler Regierungen gibt es in der Schweiz zwar schon lange, z. B. die Konferenz kantonaler Polizeidirektoren seit 1905<sup>4</sup>, aber politisches Gewicht gegenüber dem Bund hatten diese erst, als sie sich stärker institutionalisierten. Sind die Kantonsparlamente heute also an der Stelle, wo die Kantonsregierungen vor 20 Jahren waren? Diese Frage kann man mit ja beantworten. Aber wir sind heute nicht zusammengekommen, um zu jammern, sondern wollen vielmehr gemeinsam das Problem diagnostizieren und nach Lösungen suchen.

## 2. Funktionsverlust der Parlamente

Klagen über den Funktionsverlust der Parlamente sind alt und neu. Der deutsche Soziologe Max Weber formulierte 1919, «... dass ... die englischen Parlamentarier mit Ausnahme der paar Mitglieder des Kabinetts (und einiger Eigenbrödlers) normalerweise nichts anderes als gut diszipliniertes Stimmvieh sind.» Und er ergänzte: «Bei uns im Reichstag pflegte man zum mindesten durch Erledigung von Privatkorrespondenz auf dem Schreibtisch vor seinem Platz zu markieren, dass man für das Wohl des Landes tätig sei.»<sup>5</sup> Heute widmen sich Parlamentsmitglieder während der Sitzungen nicht nur der Lektüre von Papieren, wie nachstehendes Bild aus der ersten Kammer des Parlaments von Connecticut zeigt. Das Parlament im Capitol in Hartford beriet am 31. August 2009 über das Budget für das neue Fiskaljahr.

Mindestens zwei Mitglieder beschäftigten sich indessen lieber mit dem Spielen von Solitaire auf ihren Notebooks. Hier wird im Bild deutlich, dass die Voten im Parlament nicht wichtig sind und keinen Einfluss auf die Verabschiedung des Budgets haben.



Die Internationalisierung, Interkantonalisierung und Interkommunalisierung der Politik beschleunigt den Funktionsverlust der Parlamente. Betroffen sind insbesondere die Gesetzgebungs-, die Budget- und die Kontrollfunktion<sup>6</sup>. Der Funktionsverlust der Parlamente tritt ein, wenn sie nicht in der Lage sind, eingetretene Funktionsverluste durch die Übernahme anderer Funktionen zu kompensieren oder sich die zur Funktionserfüllung notwendigen Ressourcen anzueignen.

## 3. Die Ursachen des Problems

Wo liegen die Ursachen der Internationalisierung, Interkantonalisierung und Interkommunalisierung der Politik und der damit einhergehenden Schwächung der Parlamente? So paradox es tönen mag, das Problem resultiert aus einer durchaus erfreulichen Entwicklung. In Kriegs- und Krisenzeiten dominieren die politischen Einheiten. Sie legen Grenzen fest, verändern diese, vereinigen oder spalten sich. Die Grenzen sind dicht. Wenn Friede und Prosperität herrschen, werden die Grenzen durchlässiger. Individuen, Unternehmungen und politische Einheiten können frei Bindungen eingehen, neue und dichtere

<sup>1</sup> Moeckli, Silvano. Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2, no. 3 (1999), S. 7–17.

<sup>2</sup> Siehe <http://www.ncsl.org>

<sup>3</sup> Burckhardt, Andreas. Parlamente aller Kantone – vereinigt Euch! In: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 9, no. 2 (2006), S. 3.

<sup>4</sup> Meyer, Markus. Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene. Diss. Bern 2006, S. 109.

<sup>5</sup> Weber, Max. Politik als Beruf. Berlin 1919, S. 39.

<sup>6</sup> Über die Funktionen der Parlamente siehe: Moeckli, Silvano. Über die Funktionen eines kantonalen Parlaments. In: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 3, no. 2 (2000), S. 4–13.



Beziehungen bilden sich heraus, die funktionalen Räume verändern sich und weiten sich aus. Wirtschaftsräume, Verkehrsräume, Bildungsräume und kulturelle Räume verlaufen nicht mehr entlang der Grenzen territorialer Einheiten. Damit tauchen neue Probleme auf, die nur noch grenzüberschreitend gelöst werden können.

Was wir jetzt mit der Internationalisierung, Interkantonalisierung und Interkommunalisierung der Politik erleben ist nichts Anderes als eine politische Anpassung an das Ergebnis des einigermassen freien Spiels der Kräfte. Regierungen und Verwaltungen haben sich angepasst. Jetzt sind die Parlamente an der Reihe. Und in der Schweiz dauert es eben länger als anderswo, insbesondere auf den unteren Staatsebenen, wo Parlamentsarbeit noch ressourcenschwache Milizarbeit ist. Die eingeschlagenen Wege und die Richtung stimmen. Jetzt muss das Tempo noch etwas forciert werden. Dabei darf festgestellt werden, dass die Westschweizer Kantonsparlamente weiter sind als jene der Deutschschweiz. Schon die «Convention des conventions» vom 9. März 2001 war ein Schritt in Richtung Institutionalisierung der Zusammenarbeit der Kantonsparlamente. Diese soll durch eine neue Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente abgelöst werden. Ich komme darauf zurück.

Zusammengefasst: Die politischen Räume sind fix. Funktionale Räume wandeln sich ständig. Die Prozesse überschreiten die Grenzen der politischen Räume. Politische Räume können die neu entstehenden Probleme nur noch gemeinsam lösen, mit bi- und multilateralen Verträgen, die auch gemeinsame Institutionen schaffen. Mittlerweile gibt es unter den Kantonen etwa 800 Konkordate, wobei eine Clusterbildung in der Ostschweiz, in der Zentralschweiz, in der Nordostschweiz und in der Westschweiz festzustellen ist. Spitzenreiter ist der Kanton St. Gallen mit 218 Konkordaten.<sup>7</sup>

Bevor ich zu meinen Thesen komme, möchte ich zwei begriffliche Klärungen machen. Die erste betrifft den Begriff der Aussenbeziehungen der Kantone. Es gibt zwei Arten: Horizontale und vertikale. Konkordate sind der Ausfluss der horizontalen Beziehungen unter den Kantonen. Sie werden abgeschlossen in Bereichen, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone fallen. Etwas Anderes sind die vertikalen Beziehungen der Kantone zum Bund, nämlich die Mitwirkung an den Aussenbeziehungen des Bundes bezüglich der Folgen für die Kantone. Verträge, die der Bund mit anderen Staaten oder sup-

ranationalen Organisationen abschliesst, können auch die Kompetenzen der Kantone beschneiden. Genauso wie Bundesrecht bricht das Völkerrecht das kantonale Recht. Insofern ist es wichtig, dass die Kantone bei der Ausarbeitung solcher Verträge ein Mitspracherecht haben. So können zum Beispiel Grenzschutzangehörige im Zusammenhang mit dem Abkommen von Schengen auch im Landesinnern Kontrollen durchführen, was in die Polizeihohheit der Kantone eingreift. Die zweite Begriffsklärung betrifft die Demokratie, weil später von «Demokratiedefizit» die Rede sein wird. Demokratie darf nicht als «Volksherrschaft» verstanden werden. Es ist unmöglich, dass das Volk ständig regiert. Das Volk antwortet auf Fragen, welche von einer politischen Elite gestellt werden. Demokratie bedeutet vielmehr eine ständige Rückkoppelung zwischen Regierenden und Regierten. Demokratiedefizit ist ein Mangel an Rückkoppelung.

#### 4. Thesen zur Diagnose

##### 4.1. These 1: Tendenz zur Gouvernokratie

These 1: Die unabdingbare horizontale Kooperation der Kantone transformiert die Demokratie allmählich zu einer Gouvernokratie. Zu den Gewinnern gehören nicht nur die Kantonsregierungen, sondern auch die Verwaltungsspitzen und Interessengruppen.

Die Neue Zürcher Zeitung schrieb am 7. Februar 2009: «Konkordate reduzieren die Demokratie faktisch auf eine Genehmigungsdemokratie.» Dem kann ich zustimmen. Nicht richtig ist hingegen, dass die «demokratische Kastration» primär die Parlamente treffe und nicht auch noch im gleichen Ausmass das Volk (davon später). Kommunale und kantonale Autonomie bringen die Akteure und die politischen Inhalte näher an die Bürgerschaft. Interkommunalisierung, Interkantonalisierung und Internationalisierung entfernen die Politik von der Bürgerschaft, sofern man keine Korrekturmassnahmen ergreift. «Die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit ist somit verbunden mit einem faktischen Machtverlust der kantonalen Parlamente.»<sup>8</sup>

Der Mechanismus ist der folgende: Regierungen schaffen Regeln (Rechtsnormen), die Parlamente segnen sie ab, Regierungen spielen nach diesen Regeln, Regierungsmitglieder besetzen die wichtigen Ämter in den interkantonalen Organen, Regierungen sind für die Kontrolle zustän-

dig, die mit den Regeln einhergehenden finanziellen Verpflichtungen sind für die Parlamente gebundene Ausgaben. Zusammenarbeit der Regierungen heisst auch immer Zusammenarbeit der Verwaltungsspitzen. Regierungskonferenzen rufen meist nach vor- und nachgelagerten Sitzungen von Vertretungen der Kantonsverwaltungen. Konkordate verstärken deshalb auch den Verwaltungs- bzw. Beamtenstaat. Der Einfluss liegt letztlich bei den Chefbeamten der grossen Kantone, denn die kleinen Kantone haben die personellen Kapazitäten nicht, um in allen Politikbereichen Fachleute abstellen zu können. Die Entscheidungsvorbereitung und die Umsetzung verschieben sich in ausserparlamentarische und nichtöffentliche Bereiche. Eine parlamentarische Kontrolle besteht nicht. Das bietet Interessengruppen neue Möglichkeiten des ausserparlamentarischen Networkings und Lobbyings.

Die Tendenz läuft in Richtung Gouvernokratie, weil die Regierungen die Funktionen der Rechtsetzung, der Rechtsanwendung und der Rechtskontrolle an sich reissen und die Parlamente auf der horizontalen Ebene der Gewaltenteilung kein Gegengewicht mehr darstellen. «Im Zug des Verlustes von Kompetenzen sind gerade die direkt gewählten Parlamente der Länder, weniger die Landesregierungen zu Verlierern geworden», schreibt Stefan Marschall zu den deutschen Landesparlamenten.<sup>9</sup> Das Parlament steckt in einer «Politikverflechtungsfalle», weil die durch grenzüberschreitende Verflechtungen notwendigen gemeinsamen Regelungen den Regierungen in die Hände arbeiten. Es kann kein Zweifel bestehen, dass diese Tendenz zur Machtkonzentration für die Regierungen viele Vorteile hat und dass sie deshalb keine Anreize haben, Gegensteuer zu geben. Die längerfristigen Nachteile – nämlich der Verlust an Bodenhaftung der Politik – werden die Regierungen erst viel später zu spüren bekommen.

Für die Regierungsmitglieder und die Verwaltung bietet die Interkantonalisierung und Interkommunalisierung einen weiteren Vorteil. Weil die interkommunalen, interkantonalen oder internationalen Normen aus einem komplexen Verhandlungsprozess hervorgegangen sind, kann bei einem Scheitern bei der Umsetzung in der Praxis auch nicht eine einzelne Regierung oder Verwaltung verantwortlich gemacht werden. Immer griffbereit ist das Argument, man habe im Verlauf der Verhandlungen eine andere Regelung gefordert, sei aber nicht durchgedrungen ...

<sup>7</sup> Stand 2003. Quelle: Datenbank BADAC (<http://www.badac.ch>).

<sup>8</sup> Abderhalden, Ursula. Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration der Schweiz. Diss. Univ. Freiburg 1999, S. 190.

<sup>9</sup> Marschall, Stefan. Parlamentarismus. Eine Einführung. Baden-Baden 2005, S. 201.



Eine neuere Tendenz ist, dass Regierungen ihre Zusammenarbeit nicht mehr durch Rechtsnormen in Konkordaten regeln, sondern mittels der Gründung von Vereinen. So wurde im Juli 2009 der «Verein Metropolitanraum Zürich» ins Leben gerufen, dem acht Kantone sowie 66 Städte und Gemeinden angehören.<sup>10</sup> Natürlich braucht ein solcher Verein personelle und finanzielle Ressourcen. Dessen Tätigkeit entzieht sich jedoch der parlamentarischen Kontrolle. Nicht ganz klar ist – und dies gilt auch für interkantonale gouvernementale Zusammenarbeit in anderen Bereichen –, ob und wie die Zusammenarbeit durch organisatorische und finanzielle Ressourcen des Bundes unterstützt wird.

#### 4.2. These 2: Demokratiedefizit

These 2: Die derart gestaltete interkantonale Politik hat Demokratie-, Diskurs-, Begeisterungs- und Informationsdefizite. Gouvernementale Politik hat erstens ein Demokratiedefizit. Zwar ist es richtig, dass die Kantonsregierungen in der Schweiz ebenfalls direkt vom Elektorat gewählt werden und demzufolge auch direkte demokratische Legitimation haben. Aber sie können das Elektorat soziologisch und territorial niemals in gleicher Weise abbilden wie die Parlamente. Die Wahl der Kantonsregierungen erfolgt bis auf wenige Ausnahmen nach dem Mehrheitswahlrecht. Kleine Parteien sind überhaupt nicht in den Regierungen vertreten und grosse Parteien wie die SVP nicht entsprechend ihrer Wählerstärke. Kommt hinzu, dass die Konferenzen der Kantonsregierungen in den verschiedenen Politikbereichen oft von Vorständen und Beschlussorganen dominiert werden, in denen Regierungsmitglieder aus wenigen Parteien und Kantonen den Ton angeben. So heisst es im bereits erwähnten Artikel der Neuen Zürcher Zeitung vom 7. Februar 2009 im Zusammenhang mit der interkantonalen Vereinbarung zur hochspezialisierten Medizin: «Ein zehnköpfiges Beschlussorgan wird künftig darüber zu entscheiden haben, was zur Spitzenmedizin zählt und wo diese angeboten wird.»

Der Meinungsbildungsprozess in der interkantonalen Politik ist ein anderer als in der kantonalen. In der kantonalen Politik findet ein öffentlicher Diskurs unter den kantonalen Meinungsführern über die persönliche Kommunikation und das kantonale Mediensystem statt. Solch einen öffentlichen Diskurs in der Phase der Entscheidungsvorbereitung gibt es bei der interkantonalen gouvernementalen Politik kaum. Neben dem Diskursdefizit resultie-

ren noch zwei weitere Defizite. Wer wie das kantonale Parlament oder die kantonale politische Elite nicht mitreden kann, informiert sich auch nicht und lässt sich nicht für eine Sache begeistern. Wieso soll ein Parlamentsmitglied im Zug der Beratung eines Konkordates Informationskosten auf sich nehmen, wenn es zum vorneherein weiss, dass es weder auf den Inhalt noch auf das Zustandekommen des Konkordats irgendeinen Einfluss zu nehmen vermag? Was für einen Anreiz hat ein Parlamentarier, die von Regierungen beschlossenen Konkordate mit Begeisterung in seinem Wahlkreis zu vertreten? Wenn das Konkordat dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet wird, kann es faktisch nur noch ja sagen.<sup>11</sup> Bekannt ist die Taktik, die «willigsten» Parlamente zuerst ratifizieren zu lassen. Ein eher widerspenstiges Parlament wird dann mit dem Faktum konfrontiert, dass alle anderen beteiligten Parlamente schon zugestimmt hätten und es jetzt «nur noch an ihm» liege. Die gleiche Taktik kann man natürlich auch bei Volksabstimmungen anwenden.

Die Direktwahl durch das Volk kann niemals rechtfertigen, dass ein Staatsorgan alle anderen dominiert. In der Demokratie braucht es horizontale Verantwortlichkeit, nämlich die balancierte wechselseitige Interdependenz und Autonomie von Parlament, Regierung und Justiz. Auch in der Demokratie darf man niemals die Macht in einem Staatsorgan konzentrieren, weil dies zu Machtmissbrauch führt. Innerhalb ihrer Kantone haben die Regierungsvertreter ja auch nicht die Befugnis, in alleiniger Kompetenz Gesetze zu erlassen und sich dabei auf die direkte demokratische Legitimation zu berufen.

Ich komme zurück auf die Behauptung, dass die interkantonale gouvernementale Zusammenarbeit zwar die Parlamente schwäche, nicht aber das Elektorat, weil es ja über die Konkordate abstimmen könne. Es ist zwar richtig, dass die Elektorate in den einzelnen Kantonen darüber entscheiden können, ob der Kanton einem bestimmten Konkordat beitrifft oder nicht. Ein Vetorecht besteht also. Ist aber das Konkordat einmal in Kraft, ist die direkte Demokratie in ihrem Wirkungsbereich eingeschränkt, denn die Bereiche, die interkantonale geregelt sind, entziehen sich künftig dem Zugriff der direktdemokratischen Instrumente innerhalb des Kantons. So wäre eine Volksinitiative, welche die «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) ändern wollte, in einem Kanton, der dem Konkordat beigetreten ist, nicht zulässig. Es müsste zu-

nächst das Konkordat gekündigt werden. Ganz ähnlich verhält es sich auf Bundesebene im Verhältnis Volksinitiative und internationalem Recht. Volksinitiativen, die gegen das zwingende Völkerrecht verstossen, sind nicht zulässig. Volksinitiativen auf Bundesebene können auch nicht direkt bestehende Staatsverträge aufheben oder ändern. Diese müssten vielmehr im Nachhinein gekündigt oder modifiziert werden, sofern die Initiative von der Bundesversammlung überhaupt für gültig erklärt und von Volk und Ständen angenommen wird.

#### 4.3. These 3: Die Parlamente sind mitverantwortlich

These 3: Die geschwächten Kantonsparlamente sind für diese Entwicklung mitverantwortlich.

Wieso haben sich die Kantonsparlamente den schleichenden Machtverlust lange gefallen lassen, obwohl sie über die Kompetenz verfügen, diesen aufzuhalten? Diese Frage kann man sich auch für nationale Parlamente und ihren Umgang mit Staatsverträgen stellen. In diesem Zusammenhang lässt ein Entscheid des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 zum EU-Reformvertrag von Lissabon aufhorchen: Der Deutsche Bundestag hat die eigenen Befugnisse mit der Übertragung von Hoheitsrechten an die EU zu stark eingeschränkt. Das war verfassungswidrig. Der Bundestag erhielt einen «Weckruf aus Karlsruhe». Am 18. September 2009 hat nach dem Bundestag auch der Bundesrat einem «Begleitgesetz» zugestimmt. Das Paket aus insgesamt vier Gesetzen regelt die Beteiligung von Bundestag und der Länderkammer an der EU-Politik. Die Regierung kann aber auch künftig bei Verhandlungen in der EU von der Bundestagsmeinung abweichende Entscheidungen treffen, wenn sie dies für richtig hält. Sie ist dann aber dem Parlament Rechenschaft schuldig.

In parlamentarischen Systemen wie dem deutschen ist die Parlamentsmehrheit zu stark an die Regierung gekoppelt. Die Regierung beschliesst, die Parlamentsmehrheit folgt. Im schweizerischen Milizsystem auf kantonaler Ebene verfügen die Parlamentarier über zu wenig Zeit und Ressourcen und stehen starken, direkt gewählten Regierungsmitgliedern (der eigenen Partei) gegenüber. Zu ergänzen ist, dass der Einfluss der kantonalen Parlamente auf die Gesetzgebung generell schwach ist. Besser nehmen die Kantonsparlamente im Innenverhältnis aber die Kontroll- und Budgetfunktion wahr.

<sup>10</sup> Siehe <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/>

<sup>11</sup> «...to refuse to ratify a treaty is an act of the utmost gravity. ... Parliament is faced with a fait accompli to which it was no a party and yet for which, in the final analysis, it must accept responsibility.» Inter-Parliamentary Union. Parliaments of the World, 2nd edition, volume II. Aldershot 1986, S. 1240.



Es darf hier angemerkt werden, dass die Parlamente der Westschweizer Kantone früher Gegensteuer gegeben haben als die Parlamente der Deutschschweizer Kantone. Wie oben erwähnt wurde schon am 9. März 2001 die «Conventions des conventions» abgeschlossen, nämlich eine Vereinbarung «über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland».<sup>12</sup> Darin wurde festgelegt, dass die kantonalen Regierungen die zuständige Parlamentskommission wie auch eine neue interparlamentarische Kommission zu konsultieren haben, bevor ein interkantonaler Vertrag oder eine Vereinbarung mit dem Ausland abgeschlossen oder geändert wird. Die interparlamentarische Kommission setzt sich aus je sieben Vertretern der beteiligten Kantonsparlamente zusammen. Diese Vereinbarung von 2001 soll durch eine neue Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente abgelöst werden (davon unten mehr).

## 5. Thesen zur Therapie

### 5.1. These 4: Die Parlamente müssen mitschreiten

These 4: Die Kantonsparlamente müssen sich sowohl an der Ausarbeitung interkantonalen Vereinbarungen mitschreitend beteiligen als auch die Funktionen der Oberaufsicht, Kontrolle und Evaluation beim «Betrieb» interkantonalen Institutionen wahrnehmen.

Es sind zwei Dinge zu unterscheiden: Die Ausarbeitung der Spielregeln und das Spiel gemäss diesen Spielregeln. An beidem müssen sich die Parlamente beteiligen. Bei der Ausarbeitung der Konkordate (Spielregeln) müssen die Parlamente in einer frühen Phase miteinbezogen werden. Information im Nachhinein genügt nicht. Werden durch Konkordate interkantonale oder interkommunale Institutionen geschaffen, so haben die Parlamente beim «Betrieb» die Funktionen der Oberaufsicht und Kontrolle wahrzunehmen. Dabei haben die Parlamente die Organadäquanz<sup>13</sup> zu beachten: Parlamente sollen das machen, was ihren Aufgaben und Funktionen entspricht, nämlich initiieren, kontrollieren, evaluieren. Aber sie sollen nicht exekutive Aufgaben übernehmen. Am Verhandlungstisch haben Parlamentarier nichts zu suchen.

Betrachten wir zunächst Beteiligungsmöglichkeiten im innerkantonalen Verhältnis zwischen Regierung und Parlament. Das Wichtigste ist aktuelle Information. Die Regierung hat die Pflicht, Parlamentskommissionen ständig über den Lauf von Verhandlungen und über die Aktivitäten von intergouvernementalen Institutionen zu informieren. Dieses Bringen von Informationen ist nicht das Selbe wie das Recht von Parlamentariern, sich mittels Vorstössen Informationen zu holen. Weiter geht die Konsultation. Die Regierung konsultiert Parlamentskommissionen vor wichtigen Verhandlungen oder wichtigen Entscheidungen, an denen sie auf überkantonaler Ebene beteiligt ist. Die Kommission kann ihre Meinung äussern, die Regierung ist aber nicht verpflichtet, diese zu berücksichtigen. Ein noch stärkeres Mittel wäre ein Veto. Verhandlungsmandate oder Positionen bei Entscheidungen werden durch die Regierung formuliert. Der Parlamentskommission steht ein Vetorecht zu. Nicht mehr organadäquat wäre die Instruktion. Die Kommission bzw. das Gremium hat das Recht, Verhandlungsmandate zu formulieren und Positionen vor Entscheidungen auf höherer Ebene festzulegen.

Die bessere Option ist freilich der Weg der interkantonal koordinierten Beteiligung, den die Westschweizer Parlamente gegangen sind.<sup>14</sup> Wie die Regierungen schaffen die Parlamente überkantonale Institutionen. Die Aufgaben der Informationsaufnahme, Mitsprache, Kontrolle und Evaluation übernehmen interparlamentarische Kommissionen. Gemäss der 2009 verabschiedeten neuen «Vereinbarung über die Mitwirkung der Kantonsparlamente beim Erlass und beim Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer)»<sup>15</sup> wird die interparlamentarische Kommission aus 42 Abgeordneten der Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Valais und Waadt bestehen. Wie bei der erwähnten «Conventions des conventions» nimmt die Kommission zu **Entwürfen** von interkantonalen Vereinbarungen Stellung, kann also noch Einfluss auf die endgültige Fassung nehmen. Das Sekretariat wird von jenem Kanton geführt, in welchem die Kommission tagt. Entscheide werden mit Mehrheit getroffen.

Neu ist, dass die interparlamentarische Kommission nicht bei jeder neuen Verein-

barung einberufen werden muss. Die Parlamentsbüros der betreffenden Kantone können bei nicht kontroversen Vereinbarungen beschliessen, dass eine gemeinsame schriftliche Stellungnahme erfolgt oder jedes Büro eine eigene Stellungnahme verfasst. Wenn die Vereinbarung den Kantonsparlamenten zur Genehmigung unterbreitet wird, wird der Botschaft der Regierung die Stellungnahme der interparlamentarischen Kommission bzw. der Parlamentsbüros angefügt.

Die interparlamentarische Kommission prüft nicht nur die Spielregeln, sondern auch das Spiel selbst. Wenn eine interkantonale Institution oder gemeinsame Organisation geschaffen wird, wird im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht eine interparlamentarische Geschäftsprüfung eingesetzt, die sich aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus den betreffenden Kantonen zusammensetzt. Diese Kommission erstattet den Parlamenten mindestens einmal im Jahr einen schriftlichen Bericht. Bei den interkantonalen Institutionen war es bislang üblich, dass die Regierungen selbst Kontrollorgane einsetzen. Dies ist unbefriedigend. Wie bei der «Selbstkontrolle» im öffentlichen Verkehr ist es wichtig, dass die beteiligten Akteure wissen, dass zumindest stichprobenweise eine externe Kontrolle erfolgt. Dies hat präventive Wirkung.

### 5.2. These 5: Harmonisierung der Parlamentsstrukturen

These 5: Für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit braucht es eine Harmonisierung der Strukturen der Kantonsparlamente. Geklärt werden muss nicht nur, wie die Kantonsparlamente zusammenarbeiten sollen, sondern auch wer zusammenarbeiten soll. Es braucht Organe und Personen, welche die Parlamente bei der Zusammenarbeit kontinuierlich repräsentieren können. Alle Parlamente sollten über eine ständige Kommission für Aussenbeziehungen verfügen, und diese Kommissionen sollten auch hinsichtlich ihrer Kompetenzen und ihrer Stellung im interkantonalen Entscheidungsprozess nicht zu unterschiedlich sein. Im Idealfall harmonisieren die Parlamente ihre Kommissionssysteme. Es könnten sich dann z. B. Vertreter der Bildungskommissionen oder der Gesundheitskommissionen um Konkordate in den entsprechenden Politikbereichen kümmern. Ohne ein

<sup>12</sup> Siehe [http://appl.fr.ch/v\\_of\\_bdlf\\_courant/deu/1214.pdf](http://appl.fr.ch/v_of_bdlf_courant/deu/1214.pdf)

<sup>13</sup> Siehe dazu Nuspliger, Kurt. Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung. In: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.). Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht. Expertenberichte im Auftrag der Arbeitsgruppe «Europa – Reformen der Kantone». Zürich 2006, S. 63.

<sup>14</sup> «Die Machtverschiebung von den Parlamenten hin zu den Exekutiven kann mittels der bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten kantonalen Parlamente nur in einem sehr geringen Ausmass reduziert werden.» U. Abderhalden (Anm. 8), S. 218.

<sup>15</sup> Siehe <http://www.cgso.ch/home/index.php?id=104&mn=6&lang=de>



System ständiger Kommissionen lässt sich niemals personelle Kontinuität erzielen, die für Zusammenarbeit von Organen der Kantonsparlamente unabdingbar ist. Wenn an den Sitzungen ständig neue Gesichter auftauchen, sind weder eine Netzwerk- und Teambildung noch ein längerfristig ausgerichtetes Arbeiten möglich. Zur Harmonisierung der Strukturen gehören auch Parlamentsdienste, die administrativ nicht mehr der Regierung unterstehen, sondern direkt dem Parlament. Genauso wie bei der Zusammenarbeit der Regierungen erfordert auch die Zusammenarbeit der Kantonsparlamente eine Vor- und Nachbereitung durch die Kantonsverwaltung, in diesem Fall eben durch die Parlamentsdienste. Die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste sichern personelle Kontinuität und den Wissenstransfer.

Geregelt werden müssen auch die Austauschbeziehungen der an der interkantonalen Zusammenarbeit beteiligten Parlamentsmitglieder und den anderen Mitgliedern bzw. Organen des Parlaments. Es darf keine Entwicklung hin zu Parlamenten geben, deren Mitglieder in eine Challenge und eine Super League eingeteilt sind, je nachdem, ob sie nur auf kantonaler oder auch auf interkantonomer Ebene spielen. Alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssen die Möglichkeit haben, sowohl beim Input der interkantonalen Zusammenarbeit mitreden zu können wie auch ständig über den Output informiert zu sein. Dies muss durch Verfahren des Informationsaustausches zwischen dem Plenum des Parlaments, den Fraktionen, den ständigen Kommissionen und den an der interkantonalen Zusammenarbeit beteiligten Parlamentsmitgliedern bzw. den entsprechenden Kommissionen abgesichert werden.<sup>16</sup>

Um eine Harmonisierung der Parlamentsstrukturen herbeizuführen könnten sich die Kantonsparlamente eines bekannten Instrumentes bedienen: Einer interkantonalen Rahmenvereinbarung.

### 5.3. These 6: Ein Abbild der Gesamtheit der beteiligten Kantonsparlamente

These 6: Interparlamentarische Kommissionen sollten ein Abbild der Gesamtheit der beteiligten Kantonsparlamente sein. Wie werden interparlamentarische Kommissionen zusammengesetzt? Der übliche Weg ist, jedem der beteiligten Kantonsparlamente gleich viele Sitze zuzugeste-

hen und es den jeweiligen Kantonsparlamenten zu überlassen, wie diese Sitze besetzt werden. So heisst es in der erwähnten neuen Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente der Westschweizer Kantone in Artikel 4: «Die Parlamentsbüros der betreffenden Kantone setzen eine interparlamentarische Kommission ein; dieser gehören von jedem Kanton je 7 Vertreterinnen und Vertreter an, die von jedem Parlament gemäss dem geltenden Verfahren für die Bestellung der Kommission bezeichnet werden.» Wenn sieben Kantone der Vereinbarung beitreten, umfasst die Kommission 49 Mitglieder, was eher viel ist. Würde man die Grösse der Delegationen aber reduzieren, würde dies zwangsläufig dazu führen, dass nur die wählerstärksten Parteien in den interparlamentarischen Kommissionen vertreten wären. Damit ergäbe sich derselbe Repräsentationsmechanismus, der auch bei der Zusammenarbeit der Regierungen gilt. In den Kantonsregierungen sind wegen des Mehrheitswahlrechts gewöhnlich nur die wählerstärksten Parteien vertreten. Die Kantonsparlamente insgesamt bilden aber wegen der Zahl der Mitglieder und des Verhältniswahlrechts das Elektorat sowohl territorial wie sozial viel feiner ab.

Wenn man ein demokratisches Gegengewicht zur Regierungs- und Verwaltungszusammenarbeit setzen möchte, wäre es besonders wichtig, den in der Regierung nicht vertretenen politischen Kräften bei der interparlamentarischen Zusammenarbeit eine Stimme zu geben. Wie könnte man das erreichen, ohne die Mitgliederzahl interparlamentarischer Kommissionen aufzublähen? Durch eine Repräsentation der Kantonsparlamente nach dem System des «Doppelten Pukelsheim». Dazu wäre es erforderlich, den bevölkerungsstarken Kantonen mehr Sitze einzuräumen als den bevölkerungsschwachen. In einem ersten Schritt würde die Zahl der Repräsentanten pro Kanton festgelegt, dann die Zahl der Vertreter der in den Parlamenten vorhandenen Parteien im Verhältnis zu den Wähleranteilen, die sie insgesamt in allen beteiligten Kantonen innehaben.<sup>17</sup> In einer Unterteilung wird dann festgelegt, aus welchen Kantonen die Parteienvertreter kommen. Das würde dazu führen, dass die kleineren Parteien mit Vertretern aus den grösseren Kantonen in die Kommissionen Einsitz nähmen. Die Einfügung einer «Sperrklausel» von drei oder fünf Prozent Wähleranteil wäre legitim.

### 5.4. These 7: Gebietsreformen und Bundeslösungen dürfen keine Tabus sein

These 7: Aus einer Gesamtperspektive ist die Frage nicht, wer Macht gewinnt oder verliert, sondern: Wie gestalten wir Strukturen, Prozesse und Entscheide so, dass sie demokratisch, sachgerecht und bürgernah sind? Gebietsreformen und Bundeslösungen dürfen als Optionen keine Tabus sein. Politik ist Interessenvertretung und Kampf um Macht. Keine Gebietskörperschaft, keine Institution, kein Amtsträger tritt gerne freiwillig Kompetenzen ab. Es besteht vielmehr ein natürlicher Drang, neue Kompetenzen und Wirkungsbereiche an sich zu ziehen und die Verwaltungsapparate aufzublähen. Aber aus einer Gesamtperspektive gesehen ist Politik auch Ausgleich und die Suche nach der besten Lösung. Diese kann nur gefunden werden, wenn alle Akteure bereit sind, im Interesse des Ganzen Kompromisse einzugehen. Dazu muss die Sache von den Interessen der Personen bzw. Institutionen getrennt werden. War es zum Beispiel von der Sache her sinnvoll, dass jeder Kanton ein eigenes Nichtraucherschutzgesetz macht? Hätten die Kantone in diesem Bereich ein Konkordat abschliessen sollen? Nein, das Bundesgesetz gegen Passivrauchen, das bald in Kraft treten wird, ist sachlich die bessere Lösung. Ist es sinnvoll, dass jeder Kanton in den Schulen unterschiedliche Massnahmen gegen die Schweinegrippe trifft, wo doch die Weltgesundheitsorganisation eine weltweite Koordination der Massnahmen anstrebt?

In der Schweiz ist die Zentralisierung ein seit 1848 anhaltender Prozess. Umfang und Komplexität der Staatsaufgaben haben zugenommen, und da die Probleme immer stärker grenzüberschreitend sind, müssen sie auch auf höheren Staatsebenen bzw. mittels grenzüberschreitender Kooperation angegangen werden. Interkantonalisierung und Internationalisierung entfernen die Politik von der Bürgerschaft, sofern man keine Gegenmassnahmen ergreift. Wie schon bei der zweiten Bundesverfassung von 1874, als das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt wurde, muss die Zentralisierung gekoppelt sein mit einer Demokratisierung. Eine Demokratisierung kann auch durch die stärkere Beteiligung der Parlamente erfolgen. Aber es kann nicht bestritten werden, dass die stärkere Beteiligung der Kantonsparlamente den Komplexitätsgrad bestehender Ver-

<sup>16</sup> Die interparlamentarische Kommission, welche für die Fachhochschule Nordwestschweiz zuständig ist, nimmt beispielsweise gegenüber den Kantonsparlamenten Stellung zu dem von den Regierungen beantragten Leistungsauftrag.

<sup>17</sup> Dies wäre ein Mittelweg zwischen einer proportionalen Repräsentation nach Bevölkerungszahl und einer gleichen Repräsentation aller Vertragsparteien. Ein ähnliches System besteht bei der Stimmengewichtung im Rat der EU und im Europäischen Parlament. Deutschland hat bei einer Bevölkerung von 82 Mio. 29 Stimmen im EU-Rat und 99 Sitze im EU-Parlament. Luxemburg hat bei einer Bevölkerung von 462'000 4 Stimmen im EU-Rat und 6 Sitze im Parlament. Deutschland hat 177-mal mehr Einwohner als Luxemburg, aber nur 16-mal so viele EU-Parlamentarier.



flechtungen zusätzlich erhöht. Wenn man durch Fusionen grössere territoriale Einheiten schafft, fallen automatisch zahlreiche Verflechtungen und Akteure weg. Auf Gemeindeebene ist in jüngster Zeit sehr viel in Bewegung geraten. 1990 gab es in der Schweiz 3031 Gemeinden, 2008 noch 2636. Die Landsgemeinde von Glarus hat mit ihrem Beschluss vom 7. Mai 2006, aus 25 Gemeinden nur noch drei zu machen, der Fusionswelle zusätzlichen Schub verliehen. Fusionen von Kantonen sind in der Schweiz aber noch tabu, obwohl es in allen Landesteilen immer wieder Ideen dazu gibt. Die Fusion der Kantone Waadt und Genf ist 2002 grossartig gescheitert. Momentan sind Kantonsfusionen nicht realisierbar, aber man muss solche im Auge behalten, denn die politischen Konstellationen können ändern. Gegen Kantonsfusionen spricht, dass es gerade bei der hohen Komplexität der Problemlösungen und dem ständigen Wandel der funktionalen Räume stabile Gebilde wie die politischen Einheiten braucht.

## 6. Die Konferenz der Kantonsparlamente

Wie die Kantonsregierungen brauchen auch die Kantonsparlamente ein Dach, unter dem ihre Zusammenarbeit erfolgt. Dieses Dach wäre die angestrebte Konferenz der Kantonsparlamente. Was wären deren Aufgaben und wie könnte diese strukturiert sein? Die Konferenz soll bezwecken:<sup>18</sup>

- 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 Organe.

Die Konferenz hätte also eine Aufgabe sowohl bei der horizontalen Zusammenarbeit wie auch bei der vertikalen Mitwirkung. Sie wäre Ansprechpartner für die Konferenz der Kantonsregierungen, regionale Regierungskonferenzen und Verbündete der Regierungen bei der Vertretung der Kantonsinteressen gegenüber dem Bund.

Da die Kantonsparlamente bzw. die interkantonalen parlamentarischen Kommissionen unmöglich alle Vertragsverhandlungen begleiten und auch keine flächendeckende Kontrolle über die bestehenden mehr als 800 Konkordate ausüben können, wäre es Aufgabe der Konferenz der Kantonsparlamente, Prioritäten bei der Begleitung, Kontrolle und Evaluation der interkantonalen Zusammenarbeit zu setzen. Sie würde also in dieser Beziehung ähnlich funktionieren wie eine Geschäftsprüfungskommission. Die Vertreter der Kantonsparlamente würden untereinander absprechen, wo sie ihre Ressourcen bei der Begleitung von Verhandlungen und bei der Kontrolle bestehender Abkommen einsetzen. Dies kann nur punktuell erfolgen, aber das würde genügen, denn in Anlehnung an einen berühmten bzw. berüchtigten Spruch des ehemaligen deutschen Finanzministers Peer Steinbrück kann man davon ausgehen, dass die parlamentarischen Vertreter nicht zu jeder Veranstaltung der Kantonsregierungen ausreiten müssen. Die Kantonsregierungen müssen nur wissen, dass es das mobile parlamentarische Kontrollorgan gibt.

Wichtig wäre auch die Tätigkeit der Konferenz im Innenverhältnis der Parlamente, was den Austausch von Informationen und die Netzwerkbildung angeht. Man muss sich persönlich kennen, um vertrauensvoll zusammenarbeiten zu können, und man muss wissen, wie die Strukturen und Abläufe in anderen Parlamenten sind. Was die Informationen über den Ist-Zustand angeht, so stellt die Website «Kantonsparlamente.ch» bereits eine hervorragende Plattform dar. Dort finden sich nicht nur Informationen über alle Kantonsparlamente, sondern – allerdings in einem geschützten Bereich – Dokumente über bestehende und sich in Vorbereitung befindliche interkantonale Vereinbarungen. Ferner wird informiert über die Bestrebungen zur Gründung einer Konferenz der Kantonsparlamente.

Eine grosse Herausforderung wird es sein, bei dieser Konferenz der Kantonsparlamente personelle Kontinuität sicherzustellen. Natürlich muss man die Präsidentinnen und Präsidenten der Kantonsparlamente einbinden, aber diese sind ja nur ein Jahr im Amt. Die personelle Kontinuität sollte vor allem über die ständigen Kommissionen der Kantonsparlamente, die interparlamentarischen Kommissionen und die Parlamentsverwaltungen erreicht werden. Und es braucht ein ständiges Sekretariat

in Bern. Jährlich wäre eine grosse Konferenz ähnlich wie der «Legislative Summit» in den USA denkbar. Dabei würden sich neben den Repräsentanten der Ratsleitungen die Vertreter der ständigen Kommissionen in den Kantonsparlamenten und die Vertreter in den regionalen interparlamentarischen Kommissionen treffen.

Natürlich sind schon Bedenken wegen der (hohen) Kosten einer Konferenz der Kantonsparlamente laut geworden. Man muss diese aber ins Verhältnis setzen zu den Kosten, welche die Zusammenarbeit der Kantonsregierungen verursachen. Allein die Mietkosten für das Haus der Kantone in Bern betragen 1,7 Millionen Franken jährlich. Dazu kamen einmalige Ausgaben von 6,5 Millionen. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beanspruchte 2008 13,6 Vollzeitstellen, die Erziehungsdirektorenkonferenz 40,5, die Finanzdirektorenkonferenz 2,4, die Gesundheitsdirektorenkonferenz 10, die Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz 2,7 und die Sozialdirektorenkonferenz 6,5 Vollzeitstellen. Im internationalen Vergleich gehören die Parlamente der Schweiz zu den am wenigsten professionalisierten.<sup>19</sup> Für die Website «Kantonsparlamente.ch» der «Interessengemeinschaft Kantonsparlamente», der bis März 2009 17 Kantonsparlamente angehörten, fielen bisher einmalige Kosten von 50'000 Franken und jährlich wiederkehrende Kosten von 15'000 Franken an.

## 7. Typologie der Kantonsparlamente

In Anlehnung an eine Darstellung von Maurer/Wessels<sup>20</sup> kann man für die kantonalen Parlamente hinsichtlich ihrer Partizipation auf kantonaler und überkantonomer Ebene folgende Typologie entwerfen:

Partizipation auf ↓	kantonaler Ebene		
		schwach	stark
schweizerischer/ regionaler Ebene	schwach	Slow Adapters	Cantonal Players
	stark	Swiss/Regional Players	Multi-level Players

Ist ein Kantonsparlament sowohl auf der kantonalen wie der überkantonomer Ebene schwach, handelt es sich um den Typus des «Slow Adapters». Das Parlament geht nicht voraus, sondern vollzieht nach, was andere Parlamente bereits gemacht haben. Ein

<sup>18</sup> Siehe Moeckli, Silvano. Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente. In: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 9, no. 2 (2006), S. 17–19.

<sup>19</sup> Für die nationalen Parlamente siehe Z'Graggen, Heidi, Linder, Wolf. Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern, 2004.

<sup>20</sup> Maurer, Andreas, and Wessels, Wolfgang. National parliaments on their ways to Europe. Losers or latecomers? Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Baden-Baden 2001, S. 463.



Parlament kann auf der kantonalen Ebene stark, aber auf der überkantonalen Ebene nicht engagiert sein (Typus des «Cantonal Players»). Eher unwahrscheinlich ist, dass ein Parlament auf der überkantonalen Ebene stark und auf der kantonalen Ebene schwach ist (Typus des «Swiss/Regional Players»). Ist ein Parlament sowohl auf der kantonalen wie auf der überkantonalen Ebene stark, handelt es sich um den Typus des «Multi-level Players». Zu welchem Typus ein Parlament gehört, hängt sowohl von der Ausgestaltung der Institution Parlament wie auch von den handelnden Akteuren ab. Parlamente sind lernfähige Organisationen, und je stärker die Austauschbeziehungen sind, desto eher lernen sie voneinander.

rung und Interkommunalisierung der Politik müssen sie auch über die Gemeinde, den Kanton oder den Bundesstaat hinaus Einfluss nehmen, weil die Prosperität in ihrem Wahlkreis immer stärker von Entscheidungen abhängt, die auf höherer Ebene getroffen werden. Die Rückkoppelung an die Wahlkreise garantiert die Bürgernähe und Bodenhaftung der Politik. Deshalb genügt es nicht, wenn sich allein die Regierungen an der nächsthöheren politischen Ebene beteiligen. Die Parlamente müssen auf die Politikverflechtung mit einer Parlamentsverflechtung reagieren.

## 8. Fazit

Durch die Internationalisierung, Interkantonalisierung und Interkommunalisierung der Politik entfernen sich die Entscheidungszentren und -verfahren immer weiter vom Elektorat. Eine stärkere Beteiligung der Parlamente kann dies teilweise kompensieren. Die Parlamente können sich damit auch wieder in eine Funktion einklinken, die nach schweizerischem Verständnis gemeinsam von Regierung und Parlament ausgeübt wird: in die Staatsleitung.<sup>21</sup>

Regierungen mögen die stärkere Partizipation der Parlamente als lästig empfinden. Sie ist aber nicht gegen die Regierungen gerichtet. Schliesslich arbeiten sowohl Parlament wie Regierung für den gleichen «Eigentümer», nämlich das Elektorat. Im vertikalen Föderalismus und bei der Beteiligung der Kantone an den Aussenbeziehungen des Bundes erhalten die Kantonsregierungen sogar einen starken Partner. Wieso sollte beim horizontalen Föderalismus nicht funktionieren – nämlich die Mitwirkung der Parlamente –, was sowohl beim vertikalen Föderalismus – Beteiligung der Kantonsregierungen – als auch bei der Mitwirkung der Bundesversammlung an der Aussenpolitik geht?

1994 erschien ein Buch von Tip O'Neill, 1977 bis 1987 demokratischer Sprecher des amerikanischen Repräsentantenhauses, mit dem Titel «All Politics is Local: And Other Rules of the Game». Die These lautete, dass Politiker die Interessen ihres Wahlkreises vertreten müssen, ansonsten sie nicht wiedergewählt werden. Das stimmt so immer noch. Aber mit der Internationalisierung, Interkantonalisie-

<sup>21</sup> Zum Verhältnis von Parlament und Regierung siehe Hangartner, Yvo. Parlament und Regierung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Nr. 11, November 1990, S. 473–503.