



Einbezug der Kantonsparlamente zur Behandlung von Konkordaten während der Ausarbeitung

Umfrage bei den Parlamentsdiensten, durchgeführt von den Parlamentsdiensten des Kantons Thurgau

Roger Oechslin, ehemaliger Leiter Parlamentsdienste

Die Parlamentsdienste des Kantons Thurgau waren vor Kurzem veranlasst, bei den Parlamentsdiensten der Kantone eine Umfrage durchzuführen, um den Einbezug der Kantonsparlamente zur Behandlung von Konkordaten bereits während ihrer Ausarbeitung näher unter die Lupe zu nehmen. Anlass war die Beantwortung durch das Büro eines Parlamentarischen Vorstosses von Kantonsrätin Renate Bruggmann betreffend «Behandlung von Konkordaten im Thurgau». Der Vorstoss zielt auf eine Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Rates ab, um die Mitwirkung des Parlaments bei der Ausarbeitung von Konkordaten konkret zu regeln.

In der Umfrage bei den kantonalen Parlamentsdiensten wurden folgende Fragen gestellt:

- Ist in Ihrem Kanton eine parlamentarische Vorberatung von Konkordaten während der Ausarbeitung **institutionell geregelt**?
- Welches **Gremium** ist mit der parlamentarischen Vorberatung von Konkordaten während der Ausarbeitung beauftragt?
- In welcher **Form** äussert sich dieses Gremium zum vorgelegten Konkordatsentwurf?
- Welchen Einfluss und welche **Verbindlichkeit** besitzen diese Aussagen aus der parlamentarischen Vorberatung für die weitere Beratung gegenüber dem Regierungsrat?
- Wer ergreift die **Initiative** zur parlamentarischen Vorberatung von Konkordaten während der Ausarbeitung?
- Zu welchem **Zeitpunkt** in der Ausarbeitung eines Konkordates wird das Parlament in die Vorberatung einbezogen?
- Welche **Erfahrungen** haben Sie mit den für Ihren Kanton gewählten Regelungen gemacht?
- Haben Sie **ergänzende Bemerkungen**, die Sie zum Thema noch anfügen möchten?

An dieser Stelle wird eine knappe Übersicht zum Meldeeingang wiedergegeben. Bis zum Redaktionsschluss lagen die Meldungen praktisch sämtlicher Kantone vor (ohne Kantone NW). Die Parlamentsdienste des Kantons Thurgau bedanken sich gegenüber den Einsendern für das reichhaltig zugestellte Datenmaterial. Der ausführliche Meldeeingang wird der Interessengemeinschaft der Kantonsparlamente

zur Veröffentlichung auf ihrer Internet-Plattform zur Verfügung gestellt.

Breit abgestützte Institutionalisierung

Eine förmliche Institutionalisierung der Vorberatung von Konkordatsentwürfen ist bei den einzelnen Kantonen recht verbreitet, wobei nur wenige Kantone eine verfassungsmässige Verankerung kennen, zum Beispiel beide Basel und Fribourg. Die Mehrzahl kann sich auf ihre parlamentarischen Geschäftsordnungen oder ihre Gesetze zur Organisation des kantonalen Parlaments abstützen. Für die Westschweiz gilt die Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarung der Kantone mit dem Ausland («Convention des conventions»).

Einsetzung unterschiedlicher Gremien

Die Mehrzahl der Kantone kennt entweder eine fallweise Zuordnung an eine ständige Kommission gemäss Themengebiet oder eine einheitliche Zuordnung an eine spezialisierte Kommission (für Aussenbeziehungen oder Konkordate), die sich mit Konkordatsfragen gezielt beschäftigt:

Einbezogenes Gremium	Kantone
• Ständige Kommission, die für den betreffenden Politikbereich zuständig ist	AG, BL, BS, (GL), GR, LU, NW, SO, TI, UR, VD
• Ständige Kommission für Aussenbeziehungen	FR, JU, NE, OW, SH, SG, VS
• Ständige Kommission für Konkordate	GE, SZ, ZG
• Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission	BE, TG
• Bildung einer Spezialkommission	BL
• Keine definierte Regelung	AI, AR
• Keine Vorberatung	ZH

Ohne Verbindlichkeit für die Verhandlungsführung der Regierung

Die Umfrage zeigt das einheitliche Meinungsbild, dass aus der parlamentarischen Vorberatung gegenüber dem eigenen Regierungsrat in keiner Weise eine förmliche Verbindlichkeit für seine Verhandlungsführung abgeleitet werden soll.

Dafür wird aus jeder parlamentarischen Vorberatung ein gewisser, ev. sogar wegweisender Einfluss nicht wegzudiskutieren sein, je nachdem, wie dezidiert das einbezogene parlamentarische Gremium sich zum einzelnen Konkordatsentwurf und zu den verschiedenen damit verbundenen Grundsatzfragen äussert.

Die Initiative für den Beginn einer Vorberatung liegt beim Regierungsrat

Bei den Kantonen überwiegt die Regelung, dass die Initiative für den Einbezug der entsprechenden parlamentarischen Gremien jeweils vom Regierungsrat ausgeht:

Initiative zur parlamentarischen Vorberatung	Kantone
• Durch zuständiges Regierungsmitglied	GR, NW, SH, UR, ZH
• Durch gesamten Regierungsrat	AR, AG, BE, BS, FR, GE, GL, JU, LU, OW, SG, NE, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG
• Durch ständige Kommission	SO
• Keine explizite Regelung	AI, BL

Zeitpunkt für den Einbezug in die Vorberatung

In der Tendenz möchten die Kantonsparlamente möglichst frühzeitig in die Vorberatung von Konkordaten einbezogen werden. Aus den vorliegenden Antworten zeigt sich ein breiter Interpretationspielraum zum optimalen Zeitpunkt für diesen Einbezug. Als Statements konnten aufgenommen werden:

- sofort, bei Verhandlungsbeginn (ZH);
- vor jedem wichtigen Verhandlungsschritt (UR);
- nach Abschluss der Sondierungsgespräche (SZ);
- in der Phase der Vertragsverhandlungen sowie bei Erreichen von Marksteinen und Grundsatzfragen (TG);
- nach erstmaliger Behandlung im Regierungsrat (FR);
- bei Vorliegen eines Verhandlungsentwurfs (AR);
- rechtzeitig – um noch Anträge auf Regierungsebene einbringen zu können (VS);
- vor Einbringung einer interkantonalen Vereinbarung an den Regierungsrat (OW, ZG).



Unterschiedliche Erfahrungen der Kantone

Einzelne Kantonsparlamente sind mit dem bisher erreichten Einbezug in die Vorberatung der Konkordatsentwürfe recht zufrieden. Bei anderen Kantonen zeigt sich ein deutlicher Optimierungsbedarf, der im Rahmen der durchgeführten Umfrage zum Beispiel mit folgenden Statements aufgenommen werden konnte:

- Die Information durch den Regierungsrat ist wiederholt angemahnt worden (ZH);
- Die in Verfassung und Gesetz festgelegte Meldepflicht des Regierungsrates wird nicht konsequent verfolgt. Die Durchsetzung dieser Bestimmung ist schwierig (BS);
- Bis dato hat das Parlament jedenfalls das Gefühl, von der Regierung überhaupt nicht bzw. zu spät in die Ausarbeitung von Konkordaten einbezogen zu werden (VS).

Im Kanton Thurgau liegt eine Einfache Anfrage vor, die unter dem Titel «Konkordate unter Verschluss?» (08/EA 49/159) den Regierungsrat anfragt, wieso innerhalb eines Jahres nur ein einziger Konkordatsentwurf dem entsprechenden parlamentarischen Gremium zur Vorberatung vorgelegt wurde.

Erste Schlussfolgerungen und Ausblick

Als erste Schlussfolgerung steht fest, dass der Einbezug der Kantonsparlamente in die Vorberatung von Konkordatsentwürfen noch nicht flächendeckend etabliert ist und verschiedene, erst kürzlich eingeführte Instrumente ihre praktische Bewährung noch vor sich haben. Die Erhöhung des allgemeinen Organisationsgrades stellt für die Kantonsparlamente daher einen wichtigen Beitrag dar, um sich in die Vorberatung von Konkordatsentwürfen noch besser einbringen zu können.

Ein erster, wichtiger Schritt ist getan: Die von der Interessengemeinschaft der Kantonsparlamente entwickelte Datenbank über Konkordate, die in Vorbereitung stehen, stellt einen wichtigen Baustein dar, um sich in diesem Themenbereich entsprechend organisieren zu können. Es braucht ein interkantonal gut abgestütztes Verständnis, welche Konkordatsentwürfe durch die parlamentarischen Gremien jeweils vorberaten werden können. Die Information über einen konkreten Konkordatsentwurf, der in einem einzelnen Kanton bekannt wird, kann genauso für einen anderen Kanton von Interesse sein. Die konsequente Nachführung der nun ge-

schaffenen Datenbank durch wirklich alle teilnehmenden Kantonsparlamente ist daher eine unumgängliche Notwendigkeit, um die beabsichtigte Querinformation in der entsprechenden Qualität erreichen zu können.

Als weiterer Schritt braucht es zwischen den einzelnen Kantonsparlamenten auch ein gut abgestimmtes Verständnis zum optimalen Zeitpunkt für ihren fallweisen Einbezug in die Vorberatung eines Konkordatsentwurfs. Die verhandlungsführenden Regierungen der verschiedenen Kantone müssen noch viel deutlicher wahrnehmen können, dass ein zwischen den einzelnen kantonalen Parlamenten gut abgestimmtes Verständnis besteht, über den jeweils relevanten Zeitpunkt für deren parlamentarische Mitwirkung im Rahmen einer spezifischen Konkordatsverhandlung.