

November 2009 – Nr. 3 – 12. Jahrgang
Novembre 2009 – No. 3 – 12^{ème} année
Novembre 2009 – No. 3 – 12° anno



PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Jahresversammlung 2009:

Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik – Demokratiedefizite bei der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit?

Assemblée annuelle 2009:

Les parlements face à «l'intercantionalisation» de la politique: les coopérations intercantionales et intercommunales sont-elles porteuses d'un déficit démocratique?

MITTEILUNG

Gemeinde Köniz



Editorial: Konkordat: geeignetes Instrument zur Lösung überregionaler Probleme oder undemokratische Rechtsetzung?

Seite 3

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Jahresversammlung 2009: Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik –

Demokratiedefizite bei der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit?

Assemblée annuelle 2009: Les parlements face à «l'intercantonalisation» de la politique:

les coopérations intercantionales et intercommunales sont-elles porteuses d'un déficit démocratique?

Silvano Möckli: Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik

Seite 5

Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik: Diskussionsbeiträge anlässlich der Jahresversammlung 2009 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen / Les parlements face à «l'intercantonalisation» de la politique: Contributions de discussion à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2009 de la Société Suisse pour les questions parlementaire

Seite 12

Roger Oechlin: Einbezug der Kantonsparlamente zur Behandlung von Konkordaten während der Ausarbeitung: Eine Umfrage bei den Parlamentsdiensten

Seite 19

Reto Schmid: Fribourg : dernière pièce au puzzle de la participation parlementaire en matière de conventions intercantionales

Seite 21

Fritz Brechbühl: Mitwirkung des Solothurner Kantonsrats bei der Vorbereitung von Konkordaten

Seite 23

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Richtlinienmotionen im Könizer Gemeindeparlament

Seite 24

**Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti
Vorstand SGP**

Seite 28

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):

<http://www.sgp-ssp.net>

Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):

<http://www.sgp-ssp.net>



Konkordat: geeignetes Instrument zur Lösung überregionaler Probleme oder undemokratische Rechtsetzung?

Das Konkordat als Instrument zur Regelung überregionaler Probleme scheint sich grosser Beliebtheit zu erfreuen. In ungefähr 800 Konkordaten werden in der Schweiz Fragen von überregionaler Bedeutung geregelt. Abgeschlossen werden diese Konkordate meist zwischen zwei oder mehreren Kantonen, ausgehandelt werden sie in der Regel durch Vertreter und Vertreterinnen der Kantonsregierungen. Unterschiedlich geregelt ist dabei die Mitwirkung der Parlamente. In vielen Fällen ist sie beschränkt auf die Genehmigung des Vertrags. Angesichts der enorm gestiegenen Bedeutung des Konkordatswesens – 30% der 800 Konkordate wurden in den letzten 10 Jahren vereinbart – erstaunt es nicht, dass die Parlamente intensiv nach geeigneten Formen ihrer Mitwirkung suchen. Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen hat deshalb bereits zum zweiten Mal das Thema der Mitwirkung der Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit an ihrer Jahresversammlung behandelt.

An der Tagung wurde die gestiegene Bedeutung der überregionalen Zusammenarbeit aufgrund der immer grösser werdenden gesellschaftlichen Mobilität betont. Es macht aufgrund finanzieller Überlegungen Sinn, wenn zwei Kantone gemeinsam ein Gymnasium an der Kantonsgrenze betreiben. Sinn und Zweck solcher regional beschränkter Konkordate wurden denn auch nicht angezweifelt. Es wurde aber auch die Notwendigkeit geeigneter parlamentarischer Instrumente zur Mitwirkung bei der Ausgestaltung solcher Konkordate betont. Dabei sind durchaus verschiedene Formen parlamentarischer Beteiligungen denkbar. Von einer Harmonisierung der kantonalen

Verfahren und Instrumente wurde eher gewarnt. In verschiedenen Parlamenten wurden parlamentarische Kommissionen eingerichtet, welche die Ausarbeitung von Konkordaten begleiten. Auf Bundesebene kennt man die Problematik ebenfalls im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Staatsverträgen. Hier wurde in den 1990er-Jahren das Instrument der Konsultation der zuständigen Kommissionen zum Verhandlungsmandat eingeführt. Generell kann beobachtet werden, dass das Instrumentarium zur parlamentarischen Mitwirkung in den Westschweizer Kantonen ausgebaut ist.

Wenn auch der Nutzen regional beschränkter Verträge nicht bezweifelt wurde, so wurden doch einige Fragezeichen gesetzt bezüglich der Notwendigkeit von Konkordaten, die in der ganzen Schweiz Anwendung finden sollen. Hier ist die Frage zu stellen, warum nicht der Weg der Bundesgesetzgebung beschritten wird, wenn eine Regelung im ganzen Land gelten soll. Dieser Weg hat den Vorteil, dass er in einem transparenten, die Gewaltenteilung respektierenden Verfahren allen Beteiligten in gleichem Masse die Mitsprache ermöglicht. Die Interessen der Kantone werden durch das Zweikammersystem sowie durch die Notwendigkeit des Ständemehrs bei Verfassungsänderungen berücksichtigt. Die Mitspracherechte sind für alle Bürgerinnen und Bürger im ganzen Land gleich. Würde das Schuleintrittsalter auf Bundesebene bestimmt, könnte schweizweit eine öffentliche Debatte stattfinden, in der möglicherweise auch Missverständnisse ausgeräumt werden könnten, welche die sehr unterschiedlich geführten kantonalen Debatten geprägt haben. Insbe-

sondere aber würden alle Schweizerinnen und Schweizer über die Frage bestimmen können.

Es ist einzuräumen, dass auf demokratischem Weg ein anderer Weg gewählt wurde. Volk und Stände haben der neuen Bildungsverfassung zugestimmt, welche für die Harmonisierung des Schulwesens primär den Koordinationsweg, also den Weg über interkantonale Konkordate, vorsieht. Ebenfalls zugestimmt haben Volk und Stände Artikel 48a der Bundesverfassung, welcher die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten über das Bildungswesen hinaus vorsieht. Es ist allerdings die Frage zu stellen, ob diese Bestimmung eine erste praktische Anwendung erleben wird. Offenbar wurde bei der Einführung dieses Verfassungartikels die föderalistische und demokratiepolitische Dimension zu wenig bedacht: Welcher Kanton ist bereit, eine von interkantonalen Konferenzen ausgearbeitete Regelung zu übernehmen, die er nicht will, die vielleicht sogar von der Mehrheit der Kantonsbevölkerung in einer Volksabstimmung abgelehnt worden ist? Ist es in einem solchen Fall nicht sinnvoller, eine Frage gesamt eidgenössisch zu diskutieren und zu entscheiden? Entweder findet eine Neuerung die Mehrheit von Volk und Ständen, dann kann man sie in der ganzen Schweiz einführen, oder die Zeit ist eben noch nicht reif dazu. Es ist durchaus denkbar, dass etwa eine offene gesamtschweizerische Debatte zum Schuleintritt relativ rasch zu einer gesamtschweizerischen Lösung geführt hätte ...

Es erstaunt nicht, dass das neue Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Konkordaten bereits

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Moritz von Wyss, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 28. Februar 2010.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétariat de la société et distribution: Moritz von Wyss, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Délai rédactionnel du prochain numéro: 28 février 2010.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique

(ruth.luethi@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: Moritz von Wyss, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Termine redazionale della prossima edizione:

28 febbraio 2010.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail

(ruth.luethi@pd.admin.ch).



wieder in Frage gestellt wird. Erst in der letzten Herbstsession hat sich der Nationalrat am 23. September 2009 mit 80 zu 68 Stimmen für die Aufhebung von Artikel 48a der Bundesverfassung ausgesprochen. Die Ständeratskommission steht dem Anliegen skeptischer gegenüber und mahnt zu Bedacht. Interessant ist, dass die Frage offenbar auch eine sprachpolitische Dimension hat: In der gespaltenen sozialdemokratischen Fraktion im Nationalrat stammten die 13 Stimmen für eine Aufhebung der Verfassungsbestimmung ausschliesslich von Ratsmitgliedern aus der Deutschschweiz, während die Romands die Aufhebung ablehnten oder sich enthielten. Vielleicht könnte die offenere Haltung der Romands gegenüber Konkordaten auch damit erklärt werden, dass die Westschweizer Kantone bei der demokratischen und insbesondere parlamentarischen Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Konkordaten einen Schritt oder sogar mehrere Schritte weiter sind als die Deutschschweizer.

Wie dem auch sei: Konkordate auf regionaler Stufe werden ihre Bedeutung behalten und aufgrund der immer mobileren Gesellschaft noch an Bedeutung gewinnen. Die Kantonsparlamente werden darauf achten, dass die demokratische Mitwirkung gewährleistet bleibt. Die Romandie kann hier als Vorbild dienen. Erst in Zukunft wird sich weisen, ob sich gesamtschweizerische Konkordate zur Lösung gesamtschweizerischer Probleme etablieren werden. Zumindest Zweifel sind allerdings anzumelden: Spätestens wenn die Überstrukturierung über Hand nehmen sollte und von Kommissionen die Rede ist, die aus Mitgliedern verschiedener oder gar aller Kantonsparlamenten zusammengesetzt sind, wird man sich an das gute alte Bundesgesetz erinnern, dessen Entstehungsweg eben keineswegs zentralistisch, sondern föderalistisch und demokratisch ist.



Claude Janiak
Ständerat, Präsident der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen



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.¹ 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)², 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.»³ Konferenzen kantonaler Regierungen gibt es in der Schweiz zwar schon lange, z. B. die Konferenz kantonaler Polizeidirektoren seit 1905⁴, 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.»⁵ 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 Kontrollfunktion⁶. 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

¹ 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.

² Siehe <http://www.ncsl.org>

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

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

⁵ Weber, Max. Politik als Beruf. Berlin 1919, S. 39.

⁶ 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.⁷

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.»⁸

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.⁹ 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 ...

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

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

⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.

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

¹¹ «...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».¹² 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 Organadäquanz¹³ 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.¹⁴ 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)»¹⁵ 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

¹² Siehe http://appl.fr.ch/v_of_bdlf_courant/deu/1214.pdf

¹³ 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.

¹⁴ «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.

¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷ 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-

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

¹⁷ 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:¹⁸

- 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.¹⁹ 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/Wessels²⁰ 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

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.²¹

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-

²¹ 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.



Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik / Les parlements face à «l'intercantonalisation» de la politique

Diskussionsbeiträge anlässlich der Jahresversammlung 2009 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen / Contributions de discussion à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2009 de la Société Suisse pour les questions parlementaires

Referate der Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Podiums

Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat

VD: Je suis une des rares personnes membres d'un exécutif en Suisse qui ait affaire à des commissions interparlementaires. En effet, je préside l'«exécutif» (Comités stratégiques HES-SO et HES-S2) de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale, dont les divers établissements sont situés dans sept cantons. L'«exécutif» est accompagné dans ses travaux par une commission interparlementaire et c'est moi qui représente l'«exécutif» de la HES-SO au sein de la commission interparlementaire. Avec ma collègue fribourgeoise Isabelle Chassot, je fais partie d'une autre commission interparlementaire, à savoir celle en relation avec le gymnase intercantonal de la Broye.

Les cantons romands et le canton de Berne pour sa partie francophone ont été incités, en fonction des éléments exposés par Monsieur Moeckli tout à l'heure, à trouver des solutions.

L'emploi du terme «déficit démocratique» est choquant. Il ne s'agit pas d'un déficit démocratique puisqu'en Suisse les membres des exécutifs sont eux aussi élus par le peuple. Nous devons aussi répondre de nos actions devant le peuple. C'est plutôt d'un déficit de contrôle parlementaire qu'il s'agit. Il est important de définir clairement les termes.

Au sujet de l'intensité du contrôle parlementaire, je précise qu'en Suisse romande la commission interparlementaire intervient déjà au moment de la consultation sur les avant-projets de concordat; ensuite elle intervient aussi au moment de l'adoption du texte devenu projet; enfin elle assure le suivi du travail. Le plus important est le fait que le législatif puisse intervenir déjà sur l'avant-projet. Cela permet alors au cours de l'élaboration du projet définitif de prendre en compte les amendements proposés par la commission interparlementaire. Il a été possible de procéder ainsi pour le concordat Harmos. Nous avons pu, dans ce dernier cas, transmettre jusqu'au niveau de la CDIP les demandes formulées par les législatifs. Cela a permis d'inscrire dans le projet des éléments très concrets. Par la suite, les législatifs de Suisse romande étaient beaucoup plus à

l'aise avec le texte puisqu'ils l'avaient déjà vu à l'état d'avant-projet et de projet.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire, il me semble, de mon point de vue de membre d'un exécutif cantonal, que pour le moment les 49 membres de la commission interparlementaire raisonnent plus en fonction de critères cantonaux qu'en fonction des mots d'ordre des partis politiques auxquels ils appartiennent. Les parlementaires ne se sont pas groupés souvent au sein de fractions politiques, mais ils ont plutôt défendu les intérêts des cantons qu'ils représentent. C'est intéressant. Cependant, je constate en tant qu'observatrice privilégiée de ce qui se passe au sein de la commission interparlementaire que les critères partisans ne parviennent pas à s'imposer et que nous avons là pour ainsi dire une deuxième chambre des cantons.

Pendant la présentation, j'ai réfléchi au concordat Harmos, le plus important en Suisse. En cette matière, à savoir l'harmonisation sur le plan de l'école obligatoire, un approfondissement des relations intercantionales a eu lieu et c'est le plus important auquel on a assisté depuis la création de la Suisse moderne. Si nous voulions travailler selon les principes qui sont les nôtres en Suisse romande, il s'agirait de mettre en place un législatif intercantonal de sept fois vingt-six membres, soit 182 membres; ce ne serait pas un trop grand parlement. Mais alors est-ce que l'Assemblée fédérale pourrait accepter qu'il y ait encore un autre parlement, soit le Parlement intercantonal? C'est un sujet de réflexion pour l'avenir.

Monsieur Moeckli a expliqué avec pertinence que la difficulté résidait dans le fait qu'il existe à la fois des espaces politiques fixes et un espace social plus vaste. J'ai beaucoup milité il y a quelques années en faveur de la fusion de cantons. Plus mon expérience avec les commissions interparlementaires s'étoffe, plus je pense que nous devons un jour en venir à admettre l'idée de la fusion de cantons. Tout ce qui est imaginé est en effet déjà mieux que rien, mais cela reste très compliqué. Ce débat se tiendra peut-être dans plusieurs années au sein de cette assemblée.

La commission interparlementaire à deux cantons pour le gymnase intercantonal de la Broye est une réalité, de même que la commission interparlementaire à sept cantons pour la HES-SO. Est en train de devenir une réalité la Conférence romande des directeurs cantonaux de l'instruction publique: nous allons assister là à une révolution. En ce qui concerne le concordat Harmos, il sera possible de mettre en place dans chaque partie du pays, sur une base linguistique, de plus «petits» concordats. Pour la première fois depuis 1874 qu'existe la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), il y aura enfin un contrôle interparlementaire. Les concordats peuvent donc aussi aboutir à des améliorations pour les législatifs. Ce sera quelque chose de très intéressant, et je crois pouvoir dire que les parlementaires que je côtoie dans les commissions interparlementaires sont très intéressés par cela.

La grande difficulté pour vous parlementaires est de pouvoir travailler avec autant d'informations parce que ce sont des concordats qui sont compliqués, sur des thèmes très difficiles. Comme vous êtes des parlementaires de milice, c'est une très grande difficulté. Ce sujet a fait l'objet d'une discussion dans votre assemblée. Il faudrait peut-être – c'est un thème pour le futur – penser à la professionnalisation des législatifs, mais avec la fusion de cantons, je vous emmène trop loin.

Lieni Füglistaller, Nationalrat: Das Schwierigste an einer Krankheit ist bekanntlich die Diagnose. Ich stimme der Diagnose von Professor Moeckli völlig zu. In Bezug auf die Therapie gehen unsere Meinungen allerdings stark auseinander, und ich sage Ihnen im Folgenden, warum das so ist und gehe dafür kurz auf die verschiedenen Thesen ein:

Zur These 1: Sie wissen alle, dass es in Bern das Haus der Kantone gibt. Die Verwaltung ist mit 200 Personen sehr gross. Es ist eine Einrichtung ohne gewachsene demokratische Legitimation, angesiedelt irgendwo zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Umbau des Hauses kostete 6,5 Millionen Franken, die Miete beträgt



1,68 Millionen Franken. Welches kantonale Parlament hatte etwas dazu zu sagen?

Der Trend zu den Konkordaten ist ungebrochen. Das führt dazu, dass Verwaltungsstellen, Interessengruppen und Kantonsregierungen freier agieren können. Verlierer sind die Kantonsparlamente, die Steuerzahler, das Volk. Professor Moeckli hat es gesagt: Es gibt mittlerweile 800 Konkordate, über 30 Prozent davon sind in den letzten zehn Jahren entstanden. Heute erleben wir in den Parlamenten vor allem im Bildungsbereich, dass es heisst, etwas gehe nicht, weil die EDK etwas anderes beschlossen habe.

Zur These 2: Wenn zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund neue, für das Volk kaum fassbare Stufen geschaltet werden, ist das ein Zeichen eines falschen Demokratieverständnisses der Regierenden. Meine Fraktion fragte in einer Interpellation, wie sich der Regierungsrat des Kantons Aargau zu dieser Entwicklung stelle. Dieser schrieb in seiner Antwort, er könne beim kooperativen Föderalismus keine Defizite erkennen; vielmehr stärke dieser grundsätzlich die Stellung der Kantone aufseiten des Regierungsrates wie auch des Grossen Rates. Die Kantonsparlamente geben natürlich diese Dinge aus der Hand, wenn sie keine Interventionsmöglichkeit mehr haben. Eigentlich sollten ja die Kantonsparlamente die Entscheidungen für oder gegen Konkordate und Staatsverträge fällen. Sie können sich zwar im Vorfeld informieren; doch – hier stimme ich Herrn Moeckli zu – die Begeisterung hält sich in Grenzen. Was sollen sich die Parlamente für etwas einsetzen, wenn sie letztlich nichts zu sagen haben? Auch im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die Einflussnahme der Parlamente wesentlich kleiner geworden. Die Kantonsparlamente haben kaum mehr Steuerungsmöglichkeiten. Ein Grund dafür liegt offensichtlich darin, dass sich alle immer stark um Harmonie bemühen. Letztlich kann es in der Politik, so glaube ich, nicht darum gehen, dass man sich vor allem um Harmonie bemüht. In erster Linie müssen in der Politik Standpunkte festgesetzt werden; dann müssen diese diskutiert und am Schluss Lösungen gefunden werden.

Zu den Therapien, zuerst zur These 4: Ich glaube, dass Konkordate und Staatsverträge auf ein absolutes Minimum zu beschränken und nur in jenen Bereichen anzuwenden sind, wo diese wirklich Sinn machen. Ich habe nichts dagegen, wenn man in der Schweiz interkantonal und praktisch flächendeckend die Gefangenentransporte organisiert oder wenn man im Bereich der Polizei und teilweise im NFA-Bereich eine gewisse Zusammenarbeit pflegt. Bei den Spitälern und den Schulen hört die Sache

aber auf. Bei der Bildung geht es um einen Standortvorteil, der jetzt via Konkordat einer zentralistischen Lösung geopfert werden soll. Die Macht der verschiedenen Konferenzen ist gross, und wenn ich daran denke, wie viele Konferenzen bestehen, wird mir schwarz vor den Augen. Das Ganze kostet z. B. den Kanton Aargau mehr als 3 Millionen Franken pro Jahr. Die Parlamente haben zu diesen zwangsgebundenen Ausgaben nichts zu sagen.

Zur These 5: Ich denke, die Arbeitsweise der Kantonsparlamente entspricht den regionalen Strukturen, die über Hunderte von Jahren gewachsen sind. Es muss doch eine der Hauptaufgaben der Kantonsparlamente sein, dafür zu sorgen, dass der eigene Kanton in allen Bereichen wettbewerbsfähig bleibt. Eine Harmonisierung, auch über die Konkordate, läuft diesem Ziel zuwider. Diese neuen Institutionen sind exakt der Auslöser der Problematik; davon bin ich überzeugt. Deshalb sind sie zu verhindern. Sie kosten viel, und sie entbinden letztlich das einzelne Parlamentsmitglied von der Verantwortung gegenüber den eigenen Wählerinnen und Wählern, die sehr wichtig ist.

Wir müssen realistisch bleiben: Es wird nicht möglich sein, ein wirkungsvolles Pendant zu den verschiedenen Konferenzen der Regierungen zu schaffen; das würde die Milizparlamente schlicht überfordern. Möglicherweise besteht diesbezüglich ein Mentalitätsunterschied zur welschen Schweiz.

Zur These 6: In Bezug auf das Abbild der Gesamtheit der Kantonsparlamente muss ich sagen, dass wir im Kanton Aargau mit dem Pukelsheim nicht besonders gute Erfahrungen gemacht haben. Das ist alles andere als das Gelbe vom Ei. Ich bezweifle stark, ob es etwas bringt, über eine Konkordatslösung eine interparlamentarische Konferenz zu schaffen. Ich denke, die Kantone sind autonom. Übergreifende Absprachen kann man durchaus treffen, und zwar auf Bundesstufe – z. B. im Ständerat – oder bilateral zwischen den Kantonen. Es sind keine neuen Kommissionen und Gremien zu schaffen. Es ist nicht angezeigt ist, eine vierte Ebene zu schaffen, denn das wäre es, das muss man deutlich sagen! Ich sage provokativ, dass man sonst den Ständerat abschaffen könnte und dass die interparlamentarische Ebene an dessen Stelle treten und in Zukunft als Ansprechpartnerin dienen könnte.

Zur These 7: Das System Gemeinde/Kanton/Bund eignet sich meines Erachtens gut, um vorhandene Probleme relativ kleinräumig zu lösen. Deshalb haben wir jenen Nachbarstaaten, die zentralistische Tendenzen aufweisen, einiges voraus. Die Aufgaben in der Schweiz sind klar verteilt; man müsste sie nur wahrnehmen, und da

hapert es in etlichen Kantonen manchmal ein wenig. Professor Moeckli hat es auch gesagt: Aus parteipolitischen Gründen oder aufgrund einer falschen Rücksichtnahme auf die politischen Ziele der eigenen Partei zögern viele Regierungsräte, das zu tun, was für den eigenen Kanton am besten ist. Es ist offenbar medienwirksamer und angenehmer für einen Regierungsrat, über eine Kooperation mit einem Nachbarkanton zu berichten als über einen kreativen wegweisenden Alleingang. Bei den Steuersystemen etwa haben die kleinen Kantone vorgemacht, wie man vorwärts kommen kann. Stellen Sie sich vor, was geschehen würde, wenn wir ein Konkordat für eine mögliche Steuerharmonisierung schaffen würden! Dann hätten wir garantiert in Kürze höhere Steuern.

Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, dass Artikel 48a der Bundesverfassung, der die Allgemeinverbindlichkeit gewisser Konkordate stipuliert, ersatzlos zu streichen ist. Ein solcher Kontrahierungszwang widerspricht schlicht und einfach einem liberalen und föderalistischen Geist. Darum läuft jetzt diese parlamentarische Intervention, und ich bin überzeugt, wir werden im Nationalrat in der letzten Woche dieser Session noch einmal genau gleich entscheiden.

Ich hoffe, dass ich Sie mit meinen Ausführungen etwas provoziert und die Diskussion etwas angeregt habe, denn die besten Lösungen entstehen aufgrund von Widerspruch und nicht aufgrund des Drangs nach Harmonie.

Andreas Burckhardt, Grossrat BS: Die beiden vorangegangenen Voten haben mich in ihrem Grundtenor nicht überrascht. Ein Mitglied einer kantonalen Exekutive hat eine andere Sicht als ein nationaler Parlamentarier, und wer als kantonaler Parlamentarier aus der nordwestlichen Ecke der Schweiz, hinter dem Jura, versucht, in diesem Land mitzuwirken, denkt vielleicht noch einmal etwas anders. Ich lege Ihnen deshalb aus meiner Sicht ein paar Punkte dar; dann haben wir eine breite Diskussionsbasis.

Die schweizerische Demokratie ist in einem ständigen Wandel begriffen und sollte das auch bleiben. Ich bin froh über die Definition des Demokratieverständnisses von Herrn Moeckli, der sagte, wichtig für die Demokratie sei nicht, wer gewählt sei, sondern wichtig sei die Rückkoppelung mit der Basis. Das ist das gute schweizerische System, ausgehend von den Talschaftsversammlungen, von den Landsgemeinden. Es ist wichtig, dass wir diese Rückkoppelung auch in der heutigen Zeit aufrechterhalten können.

Demokratie und Politik sind ja nicht eigentlich Selbstzweck, sondern sie sind



Teil des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Auch dieses hat sich in den vergangenen 200 Jahren stark verändert. Denken Sie nur daran, wie schnell wir heute die ganze Schweiz durchqueren können. Unsere Vorfahren waren lokal viel stärker gebunden als wir. Seither sind ganz neue Wirtschafts- und Bewegungsräume entstanden. Heute stimmen im Gegensatz zu früher Wohn- und Arbeitsort oft nicht überein. Man hat also zwei Orte des Interesses, kann aber politisch nur an einem Ort, dem Wohnort, mitbestimmen. Dank den neuen Kommunikations- und Verkehrsmitteln sehen wir viel weiter, über die engen Grenzen von früher hinaus. Wir sehen über die Grenzen unseres Dorfes, unserer Stadt, ja unseres Kantons hinaus. Diesen Veränderungen müssen wir, muss die Politik Rechnung tragen.

Die wirtschaftlichen Räume sind also in einem ständigen Wandel begriffen, die politischen Räume aber sind starr und festgefahren, mit Ausnahme vielleicht des Kantons Glarus, in dem an diesem Wochenende zum ersten Mal drei Gemeindeorganisationen neu bestellt werden. Aber generell sind die politischen Grenzen in den letzten 200 Jahren gleich geblieben, und wir müssen uns überlegen, ob sie noch immer richtig sind. Die funktionalen Räume, von denen Herr Moeckli gesprochen hat, haben nur eines gemeinsam: Sie stimmen sicher nicht mehr mit den politischen Räumen überein. Wir müssen daher, das blieb auch hier unbestritten, interkantonal tätig sein und bleiben. Wie soll das geschehen? Ich gebe Herrn Füglistaller Recht, wenn er sagt, dass die Regierungskonferenzen, die paralegal oder parakonstitutionell gebildet wurden, einen Einfluss haben, der uns kantonalen Parlamentariern zu denken geben sollte. Auch die Konferenz der Kantone trägt das ihre dazu bei. Es wurde bereits gesagt, dass seit einigen Jahren versucht wird, eine ähnliche Organisation auf der Stufe der Parlamente zu schaffen. Damit sind wir wieder bei der Frage der neuen Institutionen. Ich bin der festen Überzeugung, dass es eine solche Organisation braucht. Die Frage, für die ich auch noch keine Lösung kenne, ist nur: Wie organisieren wir uns hinsichtlich Kontinuität, da ja praktisch alle Parlamentspräsidien jährlich wechseln. Man könnte allenfalls pro Kanton drei Delegierte ernennen, z.B. die amtierende Präsidentin oder den amtierenden Präsidenten plus deren Vorgänger und Nachfolger.

Zu den Thesen: Ich stimme den Thesen von Professor Moeckli grösstenteils zu. Bei der ersten These frage ich mich nur, ob die Interessengruppen wirklich profitieren. Interessengruppen können nur dann von dieser Entwicklung profitieren, wenn in den Vorverfahren eine Vernehmlassung

durchgeführt wird, und das ist eben meistens nicht der Fall. Meines Erachtens werden dadurch also die Kantonsregierungen und vor allem die Verwaltungen gestärkt. Die Kantonsparlamente sind – das zu These 3 – mitverantwortlich für die ganze Entwicklung, wenn sie nichts unternommen haben. Im Kanton Basel-Stadt haben wir mit der neuen Verfassung 2005 doch einen Schritt getan.

Es ist – ich komme bereits zu These 6 – effektiv zu diskutieren, wie wir uns neu organisieren. Es darf tatsächlich keine vierte Ebene geben. Es braucht neue Organisationen, die an die neuen Lebens- und Arbeitsräume angepasst sind. Das heisst nicht, dass wir einfach Kantone zusammenschliessen müssen. Auch innerhalb der Kantone gibt es eventuell Bedürfnisse für eine Neuordnung; das sagte mir auch der Grossratspräsident des Kantons Aargau. Diese Neugliederung sollte auf eine gute Art erfolgen. Es müssen nicht alle Parlamente harmonisiert werden, genau gleich gestaltet sein, die gleichen Abläufe haben. Vielmehr müssen Instrumente geschaffen werden, die den individuell gestalteten Parlamenten ermöglichen, ihre Aufgabe wahrzunehmen. Dafür muss man sich aber fragen, welches die Aufgabe der Parlamente ist. In unserer Verfassung wurde definiert, dass der Grosse Rat die gesetzgebende und die oberste aufsichtführende Behörde ist und der Regierungsrat die leitende und die oberste vollziehende Behörde. Damit ist klar, dass der Grosse Rat das Bindeglied zur Bevölkerung ist, dass er die Rückkoppelung mit der Bevölkerung garantiert. Deshalb muss er die Gesetze und alle wichtigen Grundlagen, also auch die Staatsverträge, ausarbeiten – und die Kontrollen durchführen. Die Staatsverträge ersetzen immer mehr gewisse Gesetzgebungen, z. B. gerade im Bildungswesen, das bisher stets als eine kantonale Materie angesehen wurde. Ich bin dennoch der Meinung, dass wir auf einem guten Weg sind – nicht wegen Harnos, darüber liesse sich diskutieren, aber gerade mit Blick auf den Bildungsraum Nordwestschweiz, wo alle Regionen die Wirtschaft mit gut ausgebildeten Leuten alimentieren müssen und gleichzeitig die gleichen Bildungsinstitutionen mit Studentinnen und Studenten und mit Fachhochschulabsolventen beliefern, scheint es mir richtig, wenn wir uns einig werden, wie wir das machen können.

Ich möchte gerne noch ein Anwendungsbeispiel bringen: In unserer Verfassung von 2005 steht: «Der Grosse Rat genehmigt Verträge, wenn sie Gegenstände enthalten, die in seine Zuständigkeit fallen. Bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, kann er den Regierungsrat durch sei-

ne Kommissionen begleiten und beraten.» Der Ausdruck «kann» ist für mich nicht ganz richtig; meiner Ansicht nach sollte es «muss» heissen. Die erste Voraussetzung, damit man mitwirken kann, ist die Orientierung. Paragraph 38 der Geschäftsordnung des Grossen Rates meines Kantons, die nach der Verfassung natürlich auch erneuert werden musste, lautet denn auch: «Der Regierungsrat unterrichtet das Ratsbüro, wenn Verhandlungen über wichtige der Genehmigung der Grossen Rates unterliegende Staatsverträge bevorstehen. Das Ratsbüro stellt dem Grossen Rat beförderlich Antrag, welche Kommission den Regierungsrat bei der Vorbereitung begleiten soll oder dass auf eine Begleitung der Vertragsverhandlungen von Seiten des Grossen Rates zu verzichten sei.» Das Parlament sollte über die wichtigen Verträge orientiert sein und ab einem frühen Zeitpunkt mitreden können. Das soll durch eine Durchbrechung der Gewaltenteilung oder der Aufgabenteilung geschehen. Wir sind im Parlament nie exekutiv tätig; aber wir müssen der Exekutive vorgeben, wie weit sie gehen kann, wie weit ihre Entscheide von der Bevölkerung mitgetragen werden. Nur so kann das Parlament Einfluss nehmen. Es darf nicht sein, dass es am Schluss nur Ja oder Nein sagen kann, denn es traut sich kaum jemand, dann noch Nein zu sagen, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, er sei destruktiv. Das Institut der Vorberatung ist also wichtig; mit dieser Convention des conventions sind wir also auf dem richtigen Weg, und bei der Kontrolle erst recht.

Eine Anmerkung: Zwischen Basel-Stadt und Baselland – bis 1833 war das ein Kanton, dann wurden die beiden von der Eidgenossenschaft getrennt, und jetzt sind sie einander in enger Zusammenarbeit partnerschaftlich verpflichtet – kennen wir traditionell folgendes Verfahren, das spielen kann, wenn zwei oder drei Kantone eine Regelung ausarbeiten wollen: Ein Geschäft kann von den Regierungen als partnerschaftliches Geschäft bezeichnet werden. Es wird in der Folge von beiden Kantonsparlamenten gleichzeitig ein erstes Mal beraten. Wenn die beiden Beschlüsse voneinander abweichen, findet eine Einigungssitzung der vorberatenden Kommissionen statt, worauf eine zweite Beratung folgt. So können die Parlamente auf die Ausgestaltung eines Vertrages Einfluss nehmen. Wenn keine Einigung zustande kommt, wird das Geschäft nicht verabschiedet oder es wird nicht mehr als partnerschaftliches Geschäft weiterbehandelt, das war z. B. leider bei der Submissionsverordnung der Fall. Dieses Verfahren hat sich bei uns bewährt; wenn viele Kantone involviert wären, dürfte es aber schwierig werden.



Meines Erachtens gibt es also Möglichkeiten, Vertragsverhandlungen institutionell zu begleiten und zu beeinflussen. Zusätzlich gibt es bei uns noch eine interkantonale Geschäftsprüfungskommission, so dass auch die Kontrolle gewährleistet ist.

Prof. Dr. Silvano Moeckli: Nur ein paar kurze Bemerkungen: Herr Füglistaller, ich glaube nicht, dass man den Ständerat wegen der Konferenz der Kantonsparlamente abschaffen müsste. Wenn schon, müsste er wegen der Konferenz der Kantonsregierungen abgeschafft werden. Es gab ja bereits den Vorschlag, dass Regierungsmitglieder statt Ständeräte die zweite Kammer bilden sollten. Es ist natürlich eine politische Auffassung, dass es Hauptaufgabe der kantonalen Parlamentarier und Parlamentarierinnen sei, den Kanton wettbewerbsfähig zu halten. Ich denke vielmehr, dass heute alle politischen Räume in einem Spannungsfeld von Kooperation, Kompetition und Fusion stehen. Auch die Fusion wird uns immer stärker beschäftigen.

Zur Frage von Andreas Burckhardt, ob die Interessengruppen an Einfluss gewinnen: Es kommt natürlich auf das Zugangsportal für das Lobbying an. Die Vernehmlassung fällt natürlich weg, aber jede grosse Interessengruppe – wohl auch Ihre, Herr Burckhardt – hat ihre spezifischen Kontaktmöglichkeiten zu den Regierungen und den Verwaltungen, auch im Hinblick auf Unterstützung bei der Ausarbeitung und der Umsetzung der Konkordate.

Noch eine Bemerkung zu den Ausführungen von Frau Lyon: Ich höre auch von unseren Regierungsmitgliedern immer wieder, sie sähen kein Demokratiedefizit; sie seien ja auch vom Volk gewählt und deshalb demokratisch legitimiert. Dann könnte man z. B. aber auch Frau Lyon über das Elektorat zur Präsidentin der Schweiz wählen, und sie hätte dann als direkt gewählte Präsidentin alle Vollmachten! Was brauchte es dann noch zusätzlich? Doch im Hinblick auf das Stichwort «Defizit an Kontrolle» kommt es natürlich darauf an, wie ich die Demokratie definiere. Ich definiere sie als Rückkoppelungsprozess, und wenn die Parlamente aussen vor bleiben, ist dieser Rückkoppelungsprozess schwächer. Ich habe es bereits gesagt: Die Regierungen in Kantonen und Gemeinden sind zwar direkt vom Volk gewählt; sie können aber die sozialen Gruppen und die Territorien niemals so präzise repräsentieren wie die Parlamentsmitglieder – und auch die kleinen Parteien sind in den Regierungen meist nicht vertreten.

Offene Diskussion

Jacques Perrin, député Lausanne/Ville au Grand Conseil VD: Ma remarque

concerne l'intervention de Mme Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat, à propos de l'attitude des membres des commissions interparlementaires. Ayant été à la base du Forum interparlementaire romand, j'affirme que si la convention des conventions a pu être rédigée, c'est bien parce que les députés qui ont poussé pour que l'acte précité soit élaboré ont mis leurs principes partisans de côté et qu'ils ont privilégié les intérêts des cantons.

Le thème de notre réunion est «Les coopérations intercantionales et intercommunales», mais on a très peu parlé des coopérations intercommunales. Par rapport à la Confédération, on voit très bien que les cantons ont la possibilité de s'organiser et de collaborer et que les législatifs cantonaux ont la possibilité de participer au processus. Toutefois, on a entendu très peu d'interventions sur ce que peuvent faire les communes pour s'entendre entre elles non pas tellement à l'intérieur du canton, mais par-dessus les frontières cantonales. Je prends l'exemple des cantons de Vaud et de Fribourg dans le cas de la vallée de la Broye. Des collaborations sont nécessaires dans les deux cantons sur le plan des bâtiments et des transports scolaires.

Je voudrais que les personnes qui ont pris la parole s'expriment au sujet des collaborations intercommunales par-dessus les frontières cantonales.

Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat

VD: Dans le cas cité par M. Perrin, lorsqu'il s'est agi de privilégier les intérêts des cantons, je trouve remarquable le fait que les membres de la commission interparlementaire aient mis de côté leurs principes partisans. Cependant, lorsqu'on travaille sur un territoire plus grand, on devrait privilégier les intérêts de cet espace. Il serait parfois enrichissant que, dans certains dossiers, la dimension politique partisane – par là on retrouve, ce qui a été mentionné, la bonne représentativité des délégations au sein des commissions interparlementaires, c'est-à-dire le respect des équilibres politiques – apparaisse en plus de la défense des intérêts de chacun des cantons.

Dans le domaine de la formation, j'ai été très ouverte aux collaborations intercommunales par-dessus les frontières cantonales en favorisant la mise en place de collaborations et de solutions afin de simplifier la vie des familles. D'abord, j'ai par exemple approuvé le fait que les écoliers de la commune de Lavey-les-Bains – qui est géographiquement presque plus sur territoire valaisan que vaudois à cause du défilé de Saint-Maurice – puissent aller à l'école à Saint-Maurice. On a considéré cela comme une décision très forte.

Ensuite, tout un travail est en cours pour parvenir à un meilleur enclassement dans les communes vaudoises et fribourgeoises de la Broye. Enfin, dans la région de Château-d'Oex, voisine de Saanen, de Gstaad, etc., on a mis au point la meilleure solution pour le secondaire II (gymnase). De plus, des liens très étroits existent entre les cantons de Vaud et de Genève pour ce qui concerne les communes qui sont à la frontière entre les deux cantons. En tout cas, vu sa position géographique, le canton de Vaud est très ouvert en matière de collaborations intercommunales par-dessus les frontières cantonales.

Des voix s'élèvent parfois pour dire qu'il peut y avoir un danger de perdre des parties du territoire cantonal. Lorsque je travaillais sur la question de Lavey-les-Bains, certaines et certains ont dit que je donnais un bout du canton de Vaud au canton du Valais. Donc on voit que ce n'est pas toujours aussi simple qu'on le pense, alors que c'était une évidence pour les écoliers de Lavey-les-Bains de pouvoir aller à l'école à deux minutes à pied plutôt que de prendre un bus pour faire le tour de la montagne.

Andreas Burckhardt, député au Grand

Conseil BS: Relativement aux collaborations intercommunales, je signale le traité de Karlsruhe, auquel sont parties la France, l'Allemagne et la Suisse. En vertu de ce traité, il est possible pour deux communes de collaborer par-dessus les frontières nationales pour régler certaines questions. Il n'y a pas un grand danger parce que les autorités communales respectives sont très proches de leur population et qu'il y a rétroaction de la part de la population. Cela fonctionne pour ce qui concerne l'infrastructure, le traitement des ordures ménagères, l'instruction publique. Ce qui est possible entre deux communes suisses l'est aussi, en vertu du traité de Karlsruhe, par-dessus les frontières nationales.

Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des

Kantons Bern: Ich bedanke mich vorweg für die Referate und die ausgezeichnete Auslegeordnung. Zahlreiche Probleme der heutigen Zeit sind grenzüberschreitend. Es bestehen in Bezug auf diese Herausforderung meiner Ansicht nach zwei Lösungswege. Wir können zusätzliche Bundeskompetenzen schaffen, also mehr Zentralisierung, oder wir können die interkantonale Kooperation verstärken. In der politischen Realität werden wohl beide Wege beschritten werden. Bei der Verstärkung der interkantonalen Kooperation scheint es mir zentral, dass der Rolle der Kantonsparlamente Rechnung getragen wird. Sie müssen stärker an diesen Prozes-



sen teilhaben. Es braucht die frühzeitige Information und Beteiligung der Kantonsparlamente; sie müssen Einfluss nehmen können, «wenn das Papier noch weiss ist».

Ich bin nur bei einem der vorgebrachten Lösungsvorschläge ziemlich skeptisch: Ich bin damit einverstanden, dass jeder Kanton unbedingt aussenpolitische Kommissionen einsetzen sollte, die mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet werden sollten. Aber die Idee der interparlamentarischen Kommission ist aus meiner Sicht noch nicht ausgereift. Möglicherweise funktioniert das in kleineren Bereichen, etwa in der Westschweiz. Aufgerechnet auf die ganze Schweiz aber würde das bei sieben Mitgliedern pro Kanton doch heissen, dass 182 Kommissionsmitglieder in relativ komplexen Fragen zusammenarbeiten müssten! Das ist schon rein organisatorisch äusserst schwierig, und man müsste dann auch noch darauf achten, dass auch die kleinen Parteien vertreten wären, und dann käme vielleicht noch der doppelte Pukelsheim dazu – ich sehe nicht, wie das funktionieren sollte. Meiner Meinung nach muss unbedingt eine einfache Lösung angestrebt werden, die eher in Richtung Koordination und Meinungsaustausch geht.

Lieni Füglistaller, Nationalrat: Herr Nuspliger hat es auf den Punkt gebracht. Es wird schwierig sein, eine einfache Lösung zu finden. Wenn man aber den in der Schweiz üblichen Weg der kleinen Schritte wählt, hilft das auch schon weiter. Ich denke dabei an interkantonale Abmachungen zwischen zwei Kantonen wie im Fall der beiden Basel. Die Parlamente müssen aber noch eine grosse Arbeit leisten. Wir haben im März dieses Jahres im Kanton Aargau eine Motion für die Schaffung einer grossrätlichen Konkordatskommission eingereicht. Die Regierung meinte aber dazu, das Parlament könne ja dann im Vorfeld jeweils schon mitreden, aber verhandeln und abschliessen werde weiterhin die Regierung. So kann natürlich ein Parlament immer noch nur Ja oder Nein sagen.

Bei Harnos wurde von oben herab etwas dekretiert; einzelne Kantonsparlamente haben es gemerkt, andere nicht. In diesen Kantonen ist Harnos jetzt akzeptiert. Ich bin gespannt, wie es weitergeht. Im Kanton Bern gibt es Ende dieses Monats eine Abstimmung. Wenn 10 Kantone beigetreten sind, tritt Harnos in Kraft, dann haben wir im gleichen Bereich zwei Konkordate. Ich glaube nicht, dass genügend Kantone beitreten werden, damit die Allgemeinverbindlichkeit erreicht wird. Wenn sie doch erreicht wird, bin ich gespannt, was das Bundesparlament beschliesst, denn was da zu beschliessen wäre, ginge weit über die Bundesverfassung hinaus.

Auch ich bin absolut für Zusammenarbeit, und ich bin auch bereit, über die Autonomie der Kantone, über Gebietsabtretungen oder bessere Verbindungen zu sprechen. Die beiden Basel könnten ja allenfalls wieder zu einem Kanton werden. Aber grundsätzlich bevorzuge ich die Politik der kleinen Schritte, und eine vierte Ebene lehne ich ab.

Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat VD: En tant que membre d'un exécutif cantonal, je constate au sujet des commissions interparlementaires qu'il n'est pas certain que les membres de la commission interparlementaire qui a examiné le texte du concordat Harnos et celui de la convention scolaire romande soient les mêmes que ceux de la commission qui s'occupera du suivi de l'application des actes précités. En outre, la commission interparlementaire qui s'occupe de la HES-SO n'a pas la même composition que celle qui est en charge du dossier du gymnase intercantonal de la Broye. Donc deux groupes distincts de parlementaires s'occupent de questions en relation avec la formation. Il est par conséquent fort probable que la composition des commissions interparlementaires chargées du suivi de l'application du concordat Harnos en Suisse romande et de la convention scolaire romande soit différente.

Le risque est donc élevé de se trouver en présence d'un grand nombre de commissions interparlementaires dont la composition est différente et que la composition de la commission permanente chargées des relations extérieures du canton soit encore différente des autres. Dans le canton de Vaud, nous avons des commissions thématiques. Un parlementaire vaudois aurait voulu la création d'une commission permanente compétente pour les questions de formation. Cela serait devenu très compliqué parce que toutes les commissions précitées auraient été composées différemment. Or rien n'interdit que les mêmes députés siègent au sein desdites commissions. Si le système des commissions interparlementaires se généralisait en Suisse romande du fait de la multiplication des concordats intercantonaux, ou même en Suisse, un quatrième niveau, intermédiaire, apparaîtrait, qui serait lui-même fractionné en une mosaïque très complexe. Je soumets cela à votre réflexion.

Urs Martin, Kantonsrat TG: Ich habe mich vertieft mit der Zwischenebene der Regierungskonferenzen auseinandergesetzt. Diese debattieren nicht immer im Plenum; oft leistet der Vorstand oder ein Ausschuss die Vorarbeit, damit das Plenum einen Entscheid fällen kann. Weiter muss

man sehen, dass die Vorstände insofern nicht repräsentativ sind, als durch das Wahlsystem für die Regierungsmitglieder – das anders ist als beim Parlament – einzelne Parteien begünstigt und andere eher benachteiligt sind. Weiter muss man beachten, aus welchen Kantonen die jeweiligen Vorstandsmitglieder stammen. Ich habe das einmal angeschaut: In praktisch jedem Vorstand einer Regierungskonferenz sitzt jemand aus dem Kanton Zürich, dem Kanton Bern und dem Kanton Waadt und oft noch jemand aus dem Kanton Basel-Stadt; drei bis sieben Vorstandsmitglieder kommen aus anderen Kantonen. Ich stelle einfach fest, dass in diesen Kantonsvertretungen eigentlich die gleichen Mehrheitsverhältnisse resultieren wie im Nationalrat. Die Bevölkerungszahl eines Kantons spielt also auch hier eine wichtige Rolle. Das alte, austarierte System von Volks- und Ständemehr wird also auch mit den Regierungskonferenzen infrage gestellt.

Andreas Burckhardt, Grossrat BS: Vollends problematisch wird es dann, wenn der Zürcher Steuerverwalter in der Steuerkommission, einer reinen Verwaltungskommission, den eidgenössischen Lohnausweis neu regelt. Es besteht natürlich ein eminentes Demokratiedefizit, wenn eine Verwaltungskonferenz in kantonalen Materien zu liefern beginnt.

Herbert Scholl, Grossratspräsident AG: Grundsätzlich haben wir in der Schweiz mit den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund drei Staatsebenen. Nun haben wir begonnen, weitere Zwischenebenen zu schaffen. Das begann bei den Zweckverbänden der Gemeinden, ging weiter mit den Konkordaten, und jetzt schaffen offenbar – wie wir eben gehört haben – auch rein verwaltungsinterne Stellen rechtsetzende Normen. Es gibt in der Schweiz also fünf bis sechs rechtsetzende Ebenen. Dazu kommen die internationalen Verträge, die auch nach jeweils anderen Regeln ausgearbeitet werden. In den letzten Jahren und Jahrzehnten hielt ein Wildwuchs Einzug; die Übersicht haben nur noch ganz wenige. Das führt mich zu folgenden Schlüssen:

1. Wir sollten uns tendenziell wieder auf die drei Staatsebenen beschränken. Herr Nuspliger sagte es: Bei einem Geschäft gibt es entweder eine kantonale oder eine Bundeskompetenz. Tertium non datur. Wir alle sind wohl realistisch genug, um einzusehen, dass das nicht ganz so einfach sein dürfte. Aber 800 Konkordate sind sicher zuviel, Herr Moeckli. Wir haben gehört, wie diese zustande kommen, wie komplex es bereits auf Exekutivebene ist und wie schwierig es ist, mit kantonalen Parlamentskommissio-



nen die Entstehung dieser Konkordate zu begleiten oder gar zu beeinflussen. Deshalb sollten wir hier vorsichtig sein. Die kantonalen Parlamente haben heute praktisch nur noch ein Vetorecht, und man überlegt sich jeweils gut, ob man von diesem Recht Gebrauch machen will oder nicht.

2. Die kantonalen Parlamente sollten vermehrt von diesem Vetorecht Gebrauch machen, um ihren Einfluss zu verstärken. Wenn die Exekutiven merken, dass die Kantonsparlamente nicht alle Kompetenzen an irgendwelche Regierungskonferenzen zu übertragen bereit sind, werden sie bei der Abfassung von Konkordaten etwas sorgfältiger und bedachter vorgehen und allenfalls die Parlamente vermehrt einbeziehen.
3. Zu den interessanten Vorschlägen von Herrn Moeckli: Ich bin dafür, dass diese geprüft werden. Aber diese bedingen sofort und obligatorisch eine verstärkte Ressourcenzuteilung in Form von administrativen und wissenschaftlichen Stäben an die Parlamente. Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier, die schlecht entlohnt sind, wenig Zeit aufwenden können und keine Stäbe haben, können nicht in Freizeitarbeit Konkordate prüfen, die von hochprofessionellen Regierungsmitgliedern mit ebensolchen Stäben ausgearbeitet wurden. Die Frage ist, ob wir den Parlamenten diese Ressourcen in Form von administrativen und wissenschaftlichen Stäben zur Verfügung stellen wollen oder nicht. Die Meinungen darüber dürften geteilt sein, aber ohne diese Ressourcen können die Parlamente nicht mitwirken.
4. Wir kommen wohl nicht darum herum, die Gebietsreform anzugehen. Wenn die funktionalen und die politischen Räume derart auseinanderklaffen, wie das heute der Fall ist, werden wir die vorhandenen Probleme nicht lösen können. Obwohl der Kanton Aargau, wie die Pendlerströme zeigen, schwergewichtig auf Zürich ausgerichtet ist, ist er mit den beiden Basel und mit Solothurn in der Region Nordwestschweiz eingebunden; doch in dieser Region bringen wir es nicht einmal fertig, in den Schulen gleichzeitig mit dem Fremdsprachenunterricht zu beginnen. Es bestehen also viele Konkordate, doch die Resultate sind sehr mager.
5. Deshalb mache ich den Vorschlag, dass wir uns an der nächsten Konferenz im Kanton Aargau mit der Neuordnung des Bundesstaates Schweiz und mit der Gebietsreform beschäftigen.

Prof. Dr. Silvano Moeckli: Ich teile Ihre Auffassung, Herr Scholl: Wenn sich die Parlamente im Rahmen der Interkantonal-

sierung der Politik mehr einbringen sollen, brauchen sie mehr Ressourcen, da dadurch die Anforderungen an die Parlamentsmitglieder und der Zeitaufwand steigen werden. Das Ganze ist ja auch ein Prozess von Trial and Error. Die Convention des conventions in der Westschweiz hat offenbar nicht so gut funktioniert; jetzt wurde etliches nachgebessert.

Herr Nuspliger, Sie haben Recht: Es ist z. B. ein Ding der Unmöglichkeit, im Kanton St. Gallen alle 220 Konkordate parlamentarisch zu begleiten. Da müssen neue Modelle gefunden werden, die mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen vereinbar sind. Auch ich denke, dass auf gesamtschweizerischer Ebene Kommissionen mit 180 Mitgliedern nichts bringen. Aber wenn wir uns über das Ziel einig sind, haben wir doch schon einiges erreicht. Der Weg wird zwar kurvenreich sein, aber die Richtung stimmt, und das ist doch schon etwas.

Eine Patentlösung für alle Probleme habe ich nicht. Ich habe lediglich einige – zum Teil vielleicht auch provokative – Ideen vorgetragen. Ich fände es gut, wenn wir nächstes Jahr in Aarau darüber nachdenken würden, wie die Strukturen neu geregelt werden könnten. Es war schon immer so: Alle möchten die bestehenden Grenzen beibehalten, aber wenn dann einmal etwas Neues da ist, findet bald eine Identifikation statt – ich erinnere an die Helvetik und die Zeit nach 1815. Solche Brüche finden in der Schweiz halt meist nur nach grossen Krisen statt.

Olivier Rapin, secrétaire général du Grand Conseil VD: Je formule deux remarques:

1. Madame Lyon, conseillère d'Etat, Mesdames Depoisier et Hagmann, députées, et moi avons assisté à la naissance de la commission interparlementaire HES-SO. Nous nous sommes rendu compte que les questions liées au contrôle parlementaire étaient difficiles et que les problématiques mentionnées par Madame Lyon se retrouvaient au niveau administratif. Contrairement aux commissions intercommunales, dont les membres commencent leur activité tous en même temps au début de la législature, les commissions intercantionales voient leur composition modifiée en fonction des élections cantonales. Donc cela signifie que, sur les 49 membres qui composent la commission interparlementaire HES-SO, entre sept et quatorze sont nouveaux chaque année. Sur le plan de la connaissance des dossiers, cela entraîne des différences et des difficultés. Je souligne ce point sans y apporter de réponse, sauf celle qui consiste à dire qu'il faudrait organiser les élections cantonales à la même date.

2. Monsieur Moeckli l'a dit, on remarque en Suisse romande une avancée due à la convention des conventions. La convention des conventions est disponible à l'entrée de la salle en langue allemande, j'en profite pour rompre une lance en sa faveur auprès des Alémaniques afin qu'ils en prennent un exemplaire pour l'examiner vraiment. Un élément qui marche très bien est celui qui concerne l'élaboration des conventions. Lorsqu'un avant-projet de convention est rédigé, les députés peuvent, au moyen d'une commission interparlementaire – comme dans les cas des actes relatifs à Harnos, au gymnase intercantonal de la Broye, à l'hôpital Riviera-Chablais –, intervenir en faisant des propositions d'amendement avant que le texte définitif soit adopté par les exécutifs. Dans la plupart des cas, les propositions d'amendement sont reprises par les exécutifs parce que s'ils n'en tiennent pas compte, ils doivent justifier le fait qu'ils les écartent. Dans tous les cas dont j'ai eu connaissance, les exécutifs ont repris presque intégralement les amendements proposés. On a ainsi réussi à donner un rôle aux parlementaires, un rôle en amont. Ce rôle est pleinement exercé et permet d'influer sur le processus décisionnel. Sur ce plan précis, je prétends qu'il n'y a pas de déficit démocratique ou parlementaire. En définitive, il subsiste peu de difficultés au stade de la ratification de la convention par le législatif de chaque canton et cela d'autant moins que les conventions doivent avoir un contenu identique et être adoptées avec le même texte dans chaque canton.

Je peux dire aux Alémaniques que ce n'est pas une «Welscherei», mais bel et bien un progrès qui permet d'influer sur le processus décisionnel et de faire réellement participer les législatifs cantonaux.

Patrick Hafner, Grossratspräsident BS:

Die im Grossen und Ganzen doch eher kritische Haltung gegenüber interkantonalen und überkantonalen Organisationen in diesem Saal stimmt mich froh und hoffnungsvoll. Ich habe auch immer gedacht, dass solche Institutionen zu einer «Gouvernementokratie» führen würden, wie das Herr Moeckli gesagt hat. Ich stelle aber fest, dass auch die Regierungen den Überblick verloren haben und dass vor allem eine «Administrokratie» entsteht. Das Wort ist so kompliziert wie die Praxis. Meiner Meinung nach müsste man nicht unbedingt diese interkantonalen Organisationen stärken und ausbauen, sondern die Controlling-Instrumente. Wir Parlamentarier und Parlamentarierinnen dürfen uns nicht aus der Verantwortung schleichen,



im Gegenteil: Wir müssen sogar mehr Verantwortung übernehmen. Es braucht auch keine Professionalisierung der Parlamente, sondern eine Stärkung und Unterstützung und infolge davon ein selbstbewussteres Auftreten auch gegenüber Regierungen, die Termine setzen oder gar Ultimaten stellen. Man sollte den herkömmlichen, oft als veraltet und träge empfundenen Föderalismus nicht abbaut, sondern stärken; damit haben wir einen Garanten für die unerlässliche Rückkoppelung mit der Bevölkerung.

Paul Meier, alt Kantonsratspräsident

SG: Der Präsident des Kantonsrates Aargau hat mir in Bezug auf den Wildwuchs, den wir heute erleben, aus dem Herzen gesprochen. Es hat sich nämlich eine weitere Ebene herausgebildet: Als Neuestes übernehmen Vereine Funktionen, die eigentlich den Parlamenten zukommen, und zwar geschieht dies mit Unterstützung des Bundes. Ich nenne als Beispiel das Thema der Entwicklung der Region des oberen Zürichsees, das die drei Kantone Zürich, St. Gallen und Schwyz betrifft. Die Planung, bei der es um finanzielle Mittel vonseiten des Bundes im Betrag von 30 Millionen Franken geht, macht ein Verein! Kürzlich wurde ein Verein für den Wirtschaftsraum Zürich gegründet, unterstützt mit finanziellen Mitteln der Kantone, und niemand hat etwas zu sagen! Weiter gibt es das Forum «Lebendiges Linthgebiet». Die Regierungen der Kantone St. Gallen, Schwyz und Glarus haben eine Planung für ein Projekt im Betrag von 700 000 Franken an dieses Forum abgegeben, und auch dazu kann niemand etwas sagen. Diese bedenkliche Entwicklung muss aufgehalten werden, und zwar sofort und in allen Kantonen! Diese Vereine und Zweckverbände sind keiner parlamentarischen Kontrolle irgendwelcher Art unterworfen.

Andrea Iff, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern:

Ich führe mit einer Kollegin eine Studie über die Demokratiequalität der interkantonalen und der interkommunalen Zusammenarbeit durch. Ich habe zwei Fragen: Herr Füglistaller, wenn man die Entwicklung von Harnos anschaut, sieht man, dass viele Kantonsparlamente bereits im Jahr 2003 über das Harnos-Konkordat informiert waren, sei es über parlamentarische Vorstösse oder die jährlichen Planungen der Direktionen. Dennoch wurden damals die traditionellen parlamentarischen Instrumente nicht an die Hand genommen, um die Regierungen zu beauftragen, über Harnos zu informieren, oder vielleicht sogar einem Regierungsrat vorzugeben, wie er in der EDK die Meinung des Kantons vertreten sollte. Jetzt spricht man von neuen

parlamentarischen Institutionen, hat aber offenbar die traditionellen Möglichkeiten, die die kantonalen Parlamente haben, nicht genutzt. Warum nicht? Ist es ein Milizproblem oder ein Informationsproblem oder beides?

Herr Moeckli, Sie sagten, es brauche eine Harmonisierung der Institutionen. Wir haben festgestellt, dass die Kompetenzordnungen in Bezug auf die Frage, wie ein Konkordat verabschiedet wird, in den Kantonen sehr unterschiedlich sind. In einigen Kantonen tut dies der Regierungsrat, in anderen das Parlament; zum Teil besteht sogar eine Referendumsmöglichkeit. Auch dieses Verfahren müsste meiner Meinung nach harmonisiert werden, aber es ist ganz schwierig zu entscheiden, wo man das regeln soll, ob das allenfalls in der Bundesverfassung geschehen könnte. Haben Sie einen Lösungsvorschlag?

Beatrice Gaier-Beck Kantonsrätin u. Präsidentin der Konkordatskommission ZG:

Im Kanton Zug haben wir seit 2004 eine ständige Konkordatskommission. Sie ist mit der Staatswirtschaftskommission und der Justizprüfungskommission gleichgestellt und besteht aus sieben Mitgliedern. Wir haben im Vorfeld mit dem Regierungsrat darum gerungen, wann die Konkordatskommission in die Geschäfte einbezogen wird. Heute ist es so, dass der Regierungsrat eine erste Lesung durchführt und dass wir im folgenden Vernehmlassungsverfahren involviert werden. Dann geht das Geschäft zurück in den Regierungsrat, der unsere Anliegen aufnimmt. Diese werden natürlich im Gesamtkonkordat nicht immer vollumfänglich umgesetzt, auch wenn unser Regierungsrat das Anliegen wirklich gut vertritt.

Die Konkordatskommission ist paritätisch zusammengesetzt; es bleibt den einzelnen Parteien überlassen, ob sie Konkordatskritiker oder -befürworter delegieren. Ein Problem ist, dass diese Leute manchmal in ihrer Partei kein genügendes Gewicht haben, um ihre Position auch in der Partei durchzusetzen; aber das ist halt Demokratie.

Nach dem Vernehmlassungs- und Bereinigungsverfahren kommt jedes Konkordat wieder in unsere Kommission und in den Kantonsrat, der zu jedem Konkordat Ja oder Nein sagen kann; es kann auch das Referendum ergriffen werden. Zusätzlich sind wir bei den Vernehmlassungsvereinbarungen auch mit einbezogen. Wir erhalten die Unterlagen, und wir können unser Veto einlegen. Es gab einmal eine Verwaltungsvereinbarung, bei der zu viele Fragen offen waren; wir verlangten dann eine Sitzung mit dem Regierungsrat, um zu klären, ob es sich wirklich lediglich um eine Verwaltungsvereinbarung oder um ein rechtsetzendes Konkordat handelte.

Im Kanton Aargau scheint der Regierungsrat noch nicht ganz zu einer solchen Zusammenarbeit mit einer Kommission bereit zu sein. Wir stehen für weitere Auskünfte zur Verfügung!

[Leider konnten die Schlussvoten der Podiumsteilnehmer nicht protokolliert werden, da das Aufnahmegerät seinen Dienst versagte.]



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 Kanton 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.



Fribourg: dernière pièce au puzzle de la participation parlementaire en matière de conventions intercantionales

Reto Schmid, Secrétaire général adjoint du Grand Conseil du canton de Fribourg

Si l'influence d'un parlement cantonal en matière de collaboration intercantonale se mesurait au nombre d'articles de lois consacrés à la question, le Grand Conseil du canton de Fribourg serait sur le point de prendre la tête du classement national, toutes ligues confondues. Avec la prochaine entrée en vigueur de la *loi concernant les conventions intercantionales (LConv)*¹ le canton disposera en effet d'une loi spéciale comptant pas moins de 22 articles. En y regardant de plus près, l'on constate cependant que les dispositions qui élargissent effectivement les droits du parlement sont peu nombreuses et, surtout, modérées dans leurs effets. La loi confère ainsi au Grand Conseil le droit de prendre position, par l'intermédiaire de sa Commission des affaires extérieures, sur l'avancement de négociations en cours et d'être consulté sur le résultat de ces négociations. Au surplus, la loi se contente essentiellement de préciser les modalités d'exercice de droits acquis (usage des instruments parlementaires) ou de formaliser ce qui se pratique déjà (examen par la Commission d'un rapport annuel sur les relations extérieures). La LConv ne modifie donc pas de manière spectaculaire l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif en matière de collaboration intercantonale, mais elle réunit en un seul texte l'essentiel des règles de droit cantonal concernant le rôle du parlement dans l'initiation, la négociation, l'approbation, la ratification et la mise en œuvre de conventions intercantionales. En établissant clairement un droit à l'information et à la consultation pendant la phase de négociation, elle n'en constitue pas moins un élément important à l'arsenal des moyens d'influence du Grand Conseil. Elle apporte ainsi la dernière pièce au puzzle de la participation parlementaire en matière de conventions intercantionales.

Une émancipation en deux étapes

En 1999, la SSP consacrait une édition de son bulletin d'information à la probléma-

tique des concordats intercantonaux. Dans une contribution à forte teneur programmatique, Ursula Abderhalden proposait un élargissement des pouvoirs des parlements cantonaux en deux étapes:² d'abord, il fallait améliorer la circulation de l'information entre parlements et gouvernements; ensuite, les parlements pourraient prendre part d'une manière plus active à la négociation de traités.

C'est l'article 47^{bis}a de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils (LRC)³ qui servit de modèle à l'auteure: le gouvernement doit informer le parlement ou les commissions concernées «de façon régulière et complète» de ses projets en matière de collaboration intercantonale et de l'état d'avancement d'éventuelles négociations. En outre, on pourrait obliger le gouvernement à consulter la commission de politique extérieure, lorsqu'elle existe, à propos d'importants projets de collaboration. La prise de position de la commission n'aurait pas d'effet contraignant pour le gouvernement, mais son poids politique serait considérable lorsque l'approbation de l'adhésion finale revient au Grand Conseil.

Sur cette base (droit à l'information et à la consultation), Abderhalden dessinait ensuite les contours d'un véritable régime de participation dont l'acteur clé serait soit une commission parlementaire cantonale soit une commission interparlementaire constituée de représentants des parlements concernés. Dès le début des travaux, cette commission aurait pour tâche d'accompagner l'activité des gouvernements en s'exprimant sur le contenu des négociations. Le projet définitif serait soumis à l'examen intégral de la commission, qui rendrait une détermination écrite – non contraignante – avant la signature finale de l'accord.

La dernière pièce

Même sans la nouvelle loi, les conditions d'une participation efficace du parlement selon le modèle décrit par Ursula

Abderhalden sont aujourd'hui réunies en grande partie, que ce soit au niveau de la loi d'organisation du parlement, de la Constitution ou de la «Convention des conventions⁴», convention-cadre régissant la collaboration entre parlements romands en matière de conventions intercantionales:⁵

- Une commission permanente des affaires extérieures a été instituée par la loi sur le Grand Conseil.
- La Constitution oblige le Conseil d'Etat à informer régulièrement le Grand Conseil au sujet de négociations en cours. Une obligation semblable figure dans l'accord-cadre intercantonal (ACI) pour ce qui est des domaines touchés par cet accord.
- En vertu de la Convention des conventions, le gouvernement doit présenter périodiquement au parlement un rapport sur sa politique extérieure.
- Toujours de par la Convention, une commission consultative interparlementaire, constituée de sept représentants par canton concerné, est instituée avant la signature d'un accord. Elle examine le projet d'accord et adresse aux gouvernements une prise de position (non contraignante). Selon une doctrine controversée mais largement suivie, les règles sur la consultation interparlementaire ne s'appliqueraient cependant qu'aux accords pour lesquels les cantons signataires de la Convention des conventions sont majoritaires. Lorsque cela n'est pas le cas, il leur serait en effet difficile d'imposer à leurs partenaires le point de vue de leurs parlements.

En revanche, aucune consultation obligatoire d'un organe parlementaire ou interparlementaire n'est actuellement prévue pour les accords sortant du champ d'application présumé de la Convention des conventions, essentiellement les accords de portée nationale. Bien paradoxalement, le Grand Conseil du canton de Fribourg ne dispose ainsi d'aucun moyen formel (en dehors des instruments parlementaires,

¹ ROF 2009_99; entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010.

² Ursula Abderhalden, Die Beteiligung kantonaler Parlamente am Abschluss interkantonaler Vereinbarungen. *Parlament/parlement/Parlamento* 2/99, pp. 4-11.

³ Aujourd'hui: art. 152 LParl (RS 171.10).

⁴ Convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (RSF 121.4).

⁵ Pour une présentation plus détaillée de la «Convention»: Olivier Rapin, *Collaboration intercantonale et parlements en Suisse romande*. *Parlament/parlement/Parlamento* 2/06, pp. 13-15.



trop lents et trop lourds à manier dans le contexte de négociations intercantionales) pour influencer sur le contenu des accords les plus importants comme HarmoS⁶ alors qu'il peut s'impliquer par le biais de commissions interparlementaires pour des accords de moindre importance concernant par exemple la création d'une école ou d'un hôpital intercantonaux.

C'est pour combler ce manque que la nouvelle loi sur les conventions intercantionales instaure une procédure d'information et de consultation semblable à celle créée au niveau interparlementaire par la Convention des conventions. En voici les principaux éléments:

- Le Conseil d'Etat est tenu d'informer le Grand Conseil à temps et de manière complète, par l'intermédiaire de la Commission des affaires extérieures, de chaque étape importante des négociations en vue de la conclusion d'une convention.
- La Commission peut prendre position à propos de ces négociations.
- Avant la signature d'un accord, elle peut prendre position sur le résultat des négociations (sauf si une commission interparlementaire a été nommée à cette fin). Cette prise de position ne lie pas le gouvernement, mais elle doit être portée à la connaissance des autres cantons concernés.
- Enfin, la prise de position (celle de la Commission des affaires extérieures ou d'une éventuelle commission interparlementaire) doit être reproduite dans le message du Conseil d'Etat accompagnant l'acte d'adhésion pour la convention en question. Lorsque les propositions de la commission n'ont pas été suivies, le Conseil d'Etat doit en exposer les raisons.

Jeux multiples

En combinant les acquis de la Convention des conventions et du droit cantonal en vigueur avec les nouveaux instruments de la LConv, le Grand Conseil dispose dorénavant de la presque totalité de l'arsenal institutionnel prôné jadis par Ursula Abderhalden. Il n'est d'ailleurs pas seul dans ce cas: de nombreux cantons se sont dotés plus ou moins récemment d'un ou de plusieurs des mécanismes de collaboration entre législatif et exécutif établis par la LConv.⁷

Or, pour que le Grand Conseil puisse effectivement peser sur les décisions du gouvernement en matière de collaboration intercantonale, il ne lui suffira pas d'avoir

mis toutes les cartes dans son jeu. Encore faudra-t-il qu'il dispose du temps et des moyens nécessaires pour suivre en temps réel une partie qui, tel le poker en ligne, se joue simultanément et en configuration variable autour tables multiples. Avec ses nouveaux droits de participation, le Grand Conseil risque ainsi d'atteindre non pas tellement les limites des compétences du législatif mais surtout celles d'un parlement de milice secondé par une par administration svelte.

⁶ Entorse à la pratique courante, cet accord a néanmoins fait l'objet d'un examen interparlementaire impliquant les seuls cantons romands.

⁷ A titre d'exemples: BS (§ 38 GO); BE (art. 36 LGC); GE (Art. 230A LRGC); NE (art. 28^{bis} LOGC); VD (art. 60ss. LGC); VS (art. 51^{bis} LOCRP); ZG (§ 19^{bis} GO).



Mitwirkung des Solothurner Kantonsrats bei der Vorbereitung von Konkordaten

Fritz Brechbühl, Ratssekretär

«Der Kantonsrat kann an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, teilnehmen» (Art. 72 Abs. 2 KV). Dieser Satz steht schon seit langem in der Verfassung des Kantons Solothurn, wurde indessen lange nicht konkretisiert. Die Ratsleitung erkannte aber, dass Kooperation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit immer wichtiger werden und dass Aufgaben, die bisher vom Parlament zu erfüllen waren, vermehrt auf interkantonaler Ebene gelöst und dadurch weitgehend dem Einfluss des Parlaments entzogen werden. Deshalb erliess sie im Jahr 2002 Richtlinien, die eine Umsetzung des Mitwirkungsrechts in der parlamentarischen Alltagsarbeit bezweckten. Der schleichen- den Machtverschiebung vom Parlament zur Regierung sollte damit begegnet werden, ohne aber die verfassungsmässigen Schranken der Gewaltenteilung bzw. der Kompetenzordnung zu verletzen.

Wie in anderen Kantonen ist auch im Kanton Solothurn der Regierungsrat zur Vertretung des Kantons nach aussen zuständig. Er und nicht das Parlament ist deshalb Verhandlungspartner in interkantonalen Konkordatsverhandlungen, auch wenn er nicht befugt ist, alle ausgehandelten Verträge formell abzuschliessen. Die Genehmigung obliegt – je nach Gegenstand – Volk, Parlament oder Regierung. Faktisch hat das Parlament aber kaum eine andere Möglichkeit, als ein einmal von der Regierung ausgehandeltes Vertragswerk zu genehmigen. Andernfalls würde es nicht nur einen – unter Umständen mühsam erarbeiteten – Kompromiss zunichte machen und die Regierung gegen aussen desavouieren, sondern die Verlässlichkeit des Kantons als Vertragspartner wäre generell in Frage gestellt.

Grundlage der in der Verfassung vorgesehenen Mitwirkung des Parlaments an der interkantonalen Zusammenarbeit ist eine gute Information durch die Regierung. Nur wenn die Beweggründe der Regierung, die Argumente für und gegen einen Vertragsabschluss und die Folgen für den Kanton bekannt sind, kann sich das Parlament über die blosser Genehmigung hinaus auch an der Vorbereitung des Vertrags beteiligen. Die «Mitwirkung» im Sinne von Artikel 72 der Kantonsverfassung geht jedoch über die blosser Information hinaus. «Mitwirkung» ist zu verstehen als Möglichkeit, auf die Verhandlungen Einfluss zu nehmen, bevor sie abgeschlossen sind und der

definitive Text dem Parlament vorgelegt wird, das ihn in diesem Zeitpunkt nur noch genehmigen, aber nicht verändern kann. «Mitwirkung» heisst aber nicht, durch Weisungen in den von der Verfassung dem Regierungsrat vorbehaltenen Zuständigkeitsbereich eingreifen. Verbindliche Weisungen zur Verhandlungsführung oder gar Beschlüsse zum Vertragstext sind deshalb nicht möglich. Die so verstandene Mitwirkung könnte auch als Konsultation bezeichnet werden und schränkt den Spielraum der Regierung nicht ein.

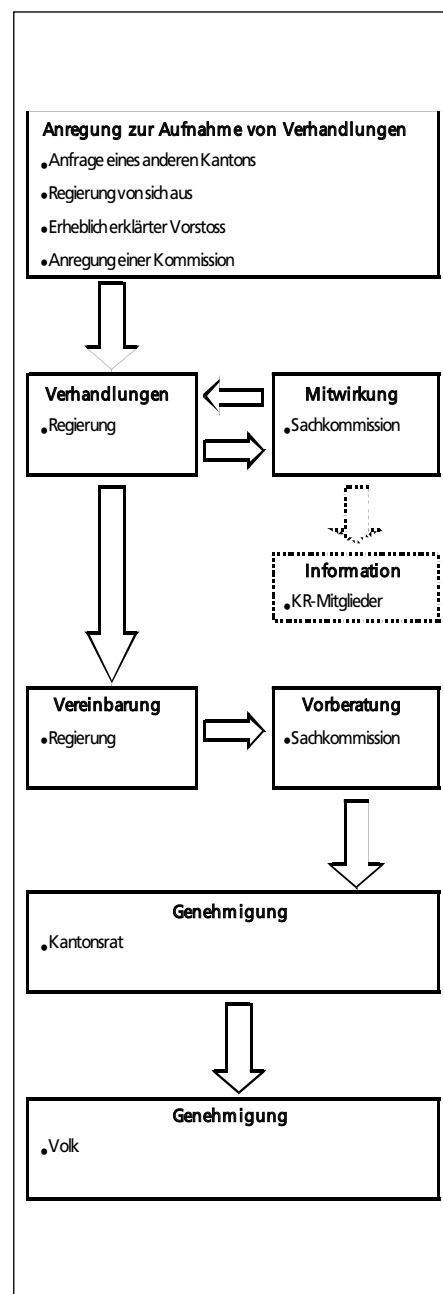
Da es weder effizient noch zweckmässig erscheint, die «Mitwirkung» unmittelbar auf der Ebene des Parlamentsplenums anzusiedeln, haben die parlamentarischen Kommissionen gemäss ihren Pflichtenheften unter anderem die Aufgabe, regelmässig die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen innerhalb und ausserhalb des Kantons zu verfolgen. Die Ratsleitung ergänzte den Aufgabenkatalog der Kommissionen um die ausdrückliche «Mitwirkung bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate in ihren Sachbereichen, die der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen». Die ständigen Kommissionen sind mithin Ansprechpartner und Bindeglied zwischen Regierung und Parlament und können während des ganzen Verlaufs der Verhandlungen den Regierungsrat begleiten und ihre Anregungen einbringen. Dabei bleibt es aber aufgrund der Kompetenzordnung der Regierung überlassen, wie weit sie die Anregungen aufnehmen und in die Verhandlungen einfliessen lassen will. Die Regierung kann nicht verpflichtet werden, einen bestimmten Standpunkt in den Verhandlungen einzunehmen. Die von der Kommission vertretene Meinung ist für den Regierungsrat zwar nicht verbindlich, immerhin kommt ihr aber eine erhebliche politische Bedeutung zu, nicht zuletzt mit Blick auf die spätere Genehmigung des Konkordats durch das Parlament.

Auf die Schaffung einer «Konkordatskommission» oder einer «Kommission für Ausenbeziehungen» wurde verzichtet, weil der Kantonsrat schon seit vielen Jahren über ein System ständiger Sachkommissionen verfügt, in denen die Fachkompetenz angesiedelt ist. Die Mitglieder dieser Kommissionen können fachliche Standpunkte in den Diskussionen mit dem zuständigen Regierungsmitglied besser vertreten, als Mitglieder einer umfassenden Konkordatskommission, die unter Umständen in ein-

zelnen Fachgebieten nicht über die gleiche Sachkenntnis verfügen.

Seit der Einführung dieses Systems sind nur wenige Konkordate dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt worden. Deshalb hat sich noch keine routinemässige Praxis herausbilden können. Immerhin hat das Parlament aber die Möglichkeit, zumindest frühzeitig Informationen zu erhalten und – wenn es denn will – auch auf die Vertragsverhandlungen Einfluss zu nehmen.

Schematische Darstellung des «Solothurner Modells»:





Richtlinienmotionen im Könizer Gemeindeparlament

Das Parlament der Gemeinde Köniz hat am 19. Oktober 2009 auf die Forderung eines Vorstosses reagiert und eine Regelung für sogenannte «Richtlinien-Motionen» beschlossen. Neu dürfen Motionen auch auf Gegenstände abzielen, die in der alleinigen Kompetenz des Gemeinderates liegen. Der Gemeinderat lässt bei jeder Motion durch die Gemeindeschreiberin abklären, in wessen Zuständigkeit der Gegenstand liegt. Diese Abklärung wird als neutral betrachtet und von beiden Seiten akzeptiert. Wenn eine Motion sich auf einen Bereich bezieht, für den der Gemeinderat alleine zuständig ist, gilt die Forderung für ihn als Richtlinie und nicht wie bei «normalen» Motionen als bindender Auftrag. Damit wird die von der Gemeindeordnung und vom Gemeindegesetz vorgegebene Kompetenzenteilung nicht im Grundsatz angetastet. Spätestens zwei Jahre nachdem das Parlament eine Motion mit Richtliniencharakter erheblich erklärt hat, muss der Gemeinderat wie bisher bei «normalen» Motionen einen Bericht über die Erfüllung des Anliegens – in diesem Fall über die Befolgung der Richtlinie – verabschieden und dem Parlament zur Beratung vorlegen. Nach der Behandlung im Parlament wird die Motion stillschweigend (also ohne expliziten Beschluss) abgeschrieben. Diese automatische Abschreibung soll verhindern, dass solche Motionen in eine Art Schwebezustand gehoben werden, wo sie weder erledigt sind, noch eine weitere Wirkung erzielen. Denn eine Richtlinie könnte auch dann für den Gemeinderat nicht als vollständig bindend gelten, wenn das Parlament die Abschreibung der Motion verweigern würde.

Markus Heinzer
Parlamentssekretär
Gemeinde Köniz
E-Mail: markus.heinzer@koeniz.ch



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 323 08 37, F: 031 322 99 21, E: moritz.vonwyss@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 350 10 52, F: 026 305 10 49, E: HayozMi@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringkengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88,
E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59,
E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58,
E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25,
E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11,
F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85,
E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15,
E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06,
E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement,
Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26,
E: heinz.kubli@baden.ag.ch

Stadt Bern

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20,
F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33, E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66,
E: info-cm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Markus Heinzer, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,
E: markus.heinzer@koeniz.ch

Ville de Lausanne

Vanessa Benítez Santoli, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de Ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne,
T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: vanessa.benitez@lausanne.ch



Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,
E: monika.portmann@StadtLuzern.ch

Gemeinde Opfikon

André Willi, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42,
E: andre.willi@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur,
T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

Marion Engeler, Leiterin Stv. Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10,
F: 044 412 31 12, E: marion.engeler@zuerich.ch.

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, Bern

Kassiererin

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

