Motion Markus Bapst / Benoît Rey **Nr. 119.05**
Schaffung eines Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

---

Zusammenfassung der Motion

Die Motionäre verlangen die Schaffung eines Gesetzes über die interkantonale Zusammenarbeit (*TGR* 2005, S. 1379). Zur Stützung ihres Gesuchs führen sie die folgenden Motive an:

« Seit rund 30 Jahren hat die interkantonale Zusammenarbeit für den kantonalen Betrieb stark an Bedeutung zugenommen. Gegenwärtig entgeht dem Grossen Rat ein grosser Teil des kantonalen politischen Handelns. Die interkantonale Zusammenarbeit wird sich nach der Annahme der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) noch zusätzlich verstärken. Die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sowie die interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) werden gemäss der Planung am 1. Januar 2008 alle gleichzeitig in Kraft treten.
Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) diskutiert gegenwärtig den Entwurf der IRV, in dem zahlreiche Bereiche der interkantonalen Zusammenarbeit geregelt werden. Wir stellen jedoch mit Bedauern fest, dass die Westschweizer Kantonsparlamente, die gegenwärtig an der Ausarbeitung und Überwachung der Interkantonalen Vereinbarungen beteiligt sind, durch das « Konkordat der Konkordate » sämtliche Entscheidungsbefugnis bei der interkantonalen Zusammenarbeit verlieren werden, da sie nur noch nach Artikel 4 IRV informiert werden:

Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente
[1]Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.
[2]Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente.

Es seien hier die neuen politischen Bereiche erwähnt, die gemäss dem neuen Artikel 48 der Bundesverfassung zwingend von der interkantonalen Zusammenarbeit betroffen sein werden:

a) Straf- und Massnahmenvollzug
b) Kantonale Universitäten
c) Fachhochschulen
d) Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
e) Abfallbewirtschaftung
f) Abwasserreinigung
g) Agglomerationsverkehr
h) Spitzenmedizin und Spezialkliniken
i) Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Das Bundesparlament beabsichtigt, zu diesen neun Bereichen noch die Volksschule als zehnten Bereich hinzuzufügen. Bei den Tätigkeitsbereichen, die in Zukunft dem interkantonalen Recht unterstehen, handelt es sich um Kernbereiche der Organisation unserer Gesellschaft. Die Entscheide müssen daher auf einem soliden demokratischen Prozess beruhen. »

Die Motionäre weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die interkantonale Zusammenarbeit auf parlamentarischer Ebene für die Legislativen zwingend mit Problemen verbunden ist und Folgen für den Parlamentsbetrieb hat, dies sowohl kantonsintern als auch

auf der Ebene der interkantonalen Koordination und was das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive betrifft. Diese Probleme sind in der IRV nicht zufriedenstellend geregelt und lassen einen Machtverlust der kantonalen Parlamente befürchten.

Abschliessend und nach Artikel 64 des Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates verlangen die Grossräte die Schaffung eines kantonalen Gesetzes zur Umsetzung der folgenden Zielsetzungen:

- Einbindung in die Prozesse der interkantonalen Zusammenarbeit als bevorzugte Arbeitsweise der Kantone;
- Art der Beteiligung des Grossen Rates an Entscheiden, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit gefällt werden;
- Art der demokratischen Kontrolle von Entscheiden, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit gefällt wurden, durch den Grossen Rat.

Antwort des Staatsrats

1. Kurzer Lageüberblick

Konkordate werden in der Schweiz, wie das die Motionäre festhalten, immer wichtiger und ihre Auswirkungen auf die Kantone sind bedeutend. In diesem Zusammenhang bestehen sowohl auf eidgenössischer, als auch auf interkantonaler und kantonaler Ebene zahlreiche Bestimmungen.

1.1. Bundesebene

In der Bundesverfassung von 1999 selbst ist ein Artikel den interkantonalen Vereinbarungen gewidmet:

> **Art. 48 Verträge zwischen Kantonen**
>
> [1] Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.
>
> [2] Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen.
>
> [3] Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Mit dem Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), der in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen wurde, wird Artikel 48 wie folgt ergänzt:

> [4] Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:
>
> a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist;
>
> b. die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.
>
> [5] Die Kantone beachten das interkantonale Recht.

Diese beiden neuen Absätze sind noch nicht in Kraft.

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 enthält schliesslich einen Artikel 13 Bst. d, der wie folgt lautet:

> **Art. 13 Interkantonale Rahmenvereinbarung**
>
> Die Kantone erarbeiten für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung. Darin legen sie insbesondere fest:
>
> […]
>
> d. die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich;

1.2. Interkantonale Ebene

Die interkantonale Zusammenarbeit, eine der Grundpfeiler der NFA, wird durch die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), die von der Konferenz der Kantonsregierungen am 24. Juni 2005 verabschiedet wurde, verstärkt und konkretisiert. In dieser Rahmenvereinbarung werden die Minimalvorschriften für die interkantonale Zusammenarbeit festgelegt. Sie lässt es den Kantonen oder Gruppen von Kantonen jedoch frei, weiter zu gehen, namentlich was den Einbezug der kantonalen Parlamente betrifft. Die IRV befindet sich in der Phase der Ratifikation. Sie tritt in Kraft, sobald sie von 18 Kantonen unterzeichnet worden ist. Detaillierte Erklärungen zur IRV und zu ihren Auswirkungen auf Kanton und Parlament finden sich in der Botschaft Nr. 226 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 31. Oktober 2005.

In Artikel 4 der Vereinbarung ist Folgendes festgehalten:

> « [1] Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.
> [2] Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente. »

Am 9. März 2001 haben die Westschweizer Kantone (FR, VD, VS, NE, GE und JU) eine Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland, das sog. « Konkordat der Konkordate » (RSF/SGF 121.4) unterzeichnet. Dieses stattet die Parlamente der Unterzeichnerkantone mit zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten aus:

> **Artikel 2** sieht vor, dass die Parlamente aller vertragschliessenden Kantone eine ständige *Kommission* für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten einsetzen und deren Mitglieder nach ihren eigenen Regeln ernennen.
>
> **Artikel 3** sieht namentlich vor, dass die Regierung jedes vertragschliessenden Kantons dem Parlament über seine Aussenpolitik regelmässig *Bericht* erstattet.
>
> **Artikel 4** sieht vor, dass die Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, die Regierung zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat *konsultiert*, bevor sie diese festlegt oder ändert.
>
> **Artikel 5** sieht die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission vor, die sich aus je sieben Vertretern pro betroffenen Kanton zusammensetzt und die zum Ergebnis der Verhandlungen *Stellung nehmen* kann, bevor der interkantonale Vertrag oder die Vereinbarung unterzeichnet wird.
>
> **Artikel 7** sieht vor, dass die interkantonalen Verträge nach ihrer Unterzeichnung durch die vertragschliessenden Kantonsregierungen entsprechend der Verfassung jedes Kantons der *Ratifikation* des Parlaments unterliegen.
>
> **Artikel 8** verfügt schliesslich, dass die vertragschliessenden Kantone in allen Verträgen, mit denen eine Institution oder ein Netzwerk von interkantonalen Institutionen geschaffen wird und deren Genehmigung dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt ist, eine koordinierte *parlamentarische Kontrolle* über diese Institution oder dieses Netzwerk vereinbaren.

1.3. Kantonale Ebene

Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 14. Mai 2004 lautet wie folgt:

> **Art. 100 2. Konkordate und Staatsverträge**
>
> [1] Der Grosse Rat genehmigt den Beitritt des Kantons zu interkantonalen und internationalen Verträgen.
> [2] Er kann diese Kompetenz für kurzfristig kündbare Verträge und solche von untergeordneter Bedeutung dem Staatsrat übertragen.
> [3] Er kann dem Staatsrat beantragen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen oder Verträge zu kündigen.

Im Gesetz vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates (RSF/SGF 121.1) findet man die Begriffe « Konkordat », « Vereinbarung » oder « interkantonal » nicht. Bei der Prüfung des « Konkordats der Konkordate » durch das Parlament verzichtete die für Konkordatsfragen zuständige Kommission darauf, eine Kommission für auswärtige Angelegenheiten einzusetzen, und zog es vor, diese Arbeit den ständigen Kommissionen zu übertragen, die sie als kompetenter erachtete (Botschaft Nr. 263/TGR 2000, S. 1550).

Im Vorentwurf zum Gesetz über den Grossen Rat (V-E GRG) vom 3. März 2006, der vom Büro des Grossen Rates verfasst wurde, ist vorgesehen, eine ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten einzusetzen (vgl. Art. 20 V-E GCG). Es ist namentlich vorgesehen, dass:

a) die Kommission für auswärtige Angelegenheiten die Entwürfe von Erlassen zur Genehmigung des Beitritts des Kantons Freiburg zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag prüft;
b) die Kommission für auswärtige Angelegenheiten alle parlamentarischen Eingaben, die die Erteilung eines Mandats zur Aushandlung oder zur Kündigung eines interkantonalen oder internationalen Vertrags verlangen, prüft;
c) sie ausserdem die Aufgaben erfüllt und die Massnahmen trifft, die auf Grund des interkantonalen Rechts und der Spezialgesetzgebung in ihre Zuständigkeit gehören (vgl. Art. 23 V-E GCG).

Im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung der Kantonsverfassung ist ein Projekt Nr. 38 « Beziehungen nach aussen, interkantonale und interregionale Zusammenarbeit » geplant, mit dem die Artikel 5 und 114 umgesetzt werden sollen. Die beiden Artikel haben folgenden Inhalt:

> « **Art. 5 Beziehungen nach aussen**
>
> [1] Der Kanton Freiburg arbeitet mit Bund und Kantonen sowie mit regionalen, nationalen und internationalen Organisationen zusammen.
> [2] Er fördert die interkantonale und interregionale Zusammenarbeit.
>
> **Art. 114 e) Beziehungen nach aussen**
>
> [1] Der Staatsrat vertritt den Kanton.
> [2] Er handelt unter Vorbehalt der Rechte des Grossen Rates interkantonale und internationale Verträge aus und unterzeichnet sie. Er informiert den Grossen Rat regelmässig über die laufenden Vertragsverhandlungen.
> [3] Er nimmt Stellung zu den Vorlagen der Bundesbehörden. »

Im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung, wurde es nicht als notwendig erachtet, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, zumal zahlreiche Anwendungsbestimmungen zu diesen Artikeln in der Praxis bereits Anwendung finden und das « Konkordat der Konkordate » angewendet wird. Dieses Projekt sollte an Projekt Nr. 23

über die Organisation des Staatsrats und die Stellung der Staatsräte und Projekt Nr. 24 über die Organisation des Grossen Rates angelehnt werden.

2. Einschätzung der Situation

Angesichts der Vielfalt der erwähnten Gesetzestexte, die Ausdruck verschiedener Aspekte sind, sind die Besorgnisse der Parlamentarier, nicht nur im Kanton Freiburg, sondern schweizweit, gerechtfertigt. Diese Entwicklung kann tatsächlich Zweifel daran aufkommen lassen, ob sie weiterhin die Möglichkeit haben werden, alle ihre Vorrechte wahrzunehmen, insbesondere das Recht, den Souverän, der sie gewählt hat, zu vertreten. In diesem Zusammenhang sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Verfassungsgeber des Bundes selbst die Regeln zu den interkantonalen Vereinbarungen aufgestellt hat. Der betreffende Text war von Volk und Ständen im Übrigen mit doppeltem Mehr angenommen worden. Er war damit einverstanden, dass die Kantone so vorgehen und einem interkantonalen Organ Aufgaben übertragen können.

Mit ihrer Motion möchten die Grossräte dieses Demokratiedefizit reduzieren. In Anbetracht der zahlreichen Erlasstexte scheinen die Rahmenbedingungen jedoch streng und restriktiv. Die Beteiligung der Parlamente in den Bereichen der interkantonalen Zusammenarbeit beschränkt sich somit auf die folgenden Möglichkeiten:

2.1 Die Möglichkeit, eine Zusammenarbeit auf interkantonaler Ebene zu veranlassen

In Artikel 3 Abs. 3 des « Konkordats der Konkordate » heisst es beispielsweise:

> « Ein Parlament, das der Regierung einen Antrag stellen möchte, geht nach seinen eigenen Regeln vor. »

Es wurde festgestellt, dass nur in wenigen Kantonen die Parlamente die Möglichkeit haben, eine Motion in diesem Bereich einzureichen. Freiburg gehört dazu (vgl. Art. 100 Abs. 3 KV), sowie Genf (Art. 2 Bst. f des Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates) und Neuenburg (Art. 56 Abs. 2 der Verfassung).

Zahlreiche Kantone kennen jedoch die parlamentarische Initiative (vgl. Studie von Daniel HAMMER in Gesetzgebungsbulletin 1997/4). Dieser Unterschied lässt sich durch eine praktische Einschränkung aufgrund der Territorialität erklären: ein Parlament kann zwar ein Gesetz vorschlagen, das seinen Kanton verpflichtet, es ist jedoch nicht möglich, einen Prozess zu veranlassen, in den zwei oder mehr Kantone einbezogen sind.

2.2 Die Möglichkeit, Informationen zu erhalten und Empfehlungen abzugeben

Vor allem auf diesen Punkt haben sich die Bemühungen der Kantone konzentriert. Die Begriffe « Information » und « Empfehlung » werden in den betreffenden Kantonen jedoch oft dahingehend präzisiert, dass sie frühzeitig, regelmässig, vollständig, laufend oder auch innert nützlicher Frist erfolgen müssen.

Was die Empfehlungen betrifft, so können sie auch verschiedene Formen annehmen, wie das Recht auf Anhörung, auf Stellungnahme, eine Empfehlung im eigentlichen Sinne abzugeben, den Verhandlungen beizuwohnen oder sich an der Vorbereitung eines Verhandlungsmandats zu beteiligen.

In diesem Zusammenhang sollte auch der vom Kanton Graubünden erlassene Vorbehalt nicht ausser Acht gelassen werden, demgemäss die Mitwirkungsmöglichkeiten des Grossen Rates *faktisch* auf alle *rechtsetzenden* interkantonalen Vereinbarungen beschränkt sind. Nur diese fallen in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates.

2.3 Die Möglichkeit, im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit gefällte Entscheide zu überprüfen

Die IRV sieht in ihren Artikeln 14 und 15 die « wirksame Aufsicht über die Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft » und die Einsetzung von interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen bei gemeinsamen Trägerschaften vor. Ausserhalb dieses Kontexts wird die Frage jedoch heikler, da erneut ein interkantonaler Aspekt zum Tragen kommt. Man kann sich hier jedoch fragen, inwiefern eine anderweitig erteilte Zuständigkeit als jene der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission eine bessere Kontrolle der Umsetzung der Konkordate erlauben würde. Vielleicht wäre es sinnvoll, ganz einfach ausdrücklich zu erwähnen, dass sie für diese Aufgabe zuständig ist? Dies würde Artikel 8 Abs. 5 des Konkordats der Konkordate entsprechen, der wie folgt lautet:

> « Die Kompetenzen bezüglich Budget und kantonaler parlamentarischer Kontrollen bleiben vorbehalten. »

2.4 Grenzen der Mitbestimmung

Trotz der berechtigten Besorgnis der Parlamentarier und selbst wenn die Kantonsregierung ihre « Einbindung in die Prozesse der interkantonalen Zusammenarbeit als bevorzugte Arbeitsweise der Kantone» anerkennen würde, darf man dennoch nicht vergessen, dass die freiburgische Gesetzgebung in diesem Bereich *faktisch* zahlreiche Einschränkungen enthält:

Einerseits die *territoriale* Beschränkung, zumal dieses Verfahren keinen anderen Kanton als Freiburg betreffen kann.

Andererseits die *Verfahrens*beschränkung und zwar unter zwei Gesichtspunkten, die man nicht ausser Acht lassen darf. Die Massnahmen dürfen nicht so streng sein, dass der Kanton bei den Arbeiten zur Annahme des Konkordats in den Rückstand gerät. Zweitens muss das vorgesehene Verfahren auch konkret umgesetzt werden können und es darf vor allem nicht von anderen Kantonen abhängig sein. Dies kann sich als problematisch erweisen, vor allem wenn es darum geht, ein Konkordat zu « lancieren » oder zu « überprüfen », wie ein Konkordat angewendet wird (zumal auch andere Kantone miteinbezogen sind).

Um diese Position, die eher negativ wirken könnte, besser zu verstehen, muss man darauf hinweisen, dass die Situation anders aussehen könnte, wenn es auf interkantonaler Ebene eine parallele Entwicklung zu jener des « Konkordats der Konkordate » gäbe. Dies scheint in Anbetracht der unterschiedlichen Aspekte jedoch nur schwer anwendbar. Die Regierungsmitglieder, die den Kanton Freiburg bei der Konferenz der Kantonsregierungen im Rahmen der Ausarbeitung der IRV vertreten haben, haben sich wiederholt dafür eingesetzt, dass in den Vereinbarungstext ähnliche Bestimmungen aufgenommen werden, wie sie im „Konkordat der Konkordate“ zur parlamentarischen Mitwirkung enthalten sind.

3. Interkantonaler Vergleich

3.1 Im Allgemeinen

Vergleichende Studien haben aufgezeigt, dass den Befürchtungen der Motionäre *bereits* in mindestens *11 Kantonen*, die ihren Parlamenten Mitbestimmungsrecht in der Aussenpolitik gewährt haben, Rechnung getragen wurde.

Obwohl sich aufgrund der oben erwähnten Einschränkungen alle diese Reglementierungen im Grunde sehr ähnlich sind, zeigen die im Einzelnen verwendeten Ausdrücke den Reichtum des Föderalismus auf. (vgl. Vortrag des Regierungsrates des Kantons Bern an den Grossen

Rat betreffend Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich).

Die Annahme der IRV erlaubt es auch noch anderen Kantonen, sich mit dieser Frage zu befassen. Sie werden in der folgenden Aufzählung genauer vorgestellt. Gegenwärtig haben die Westschweizer Kantone (mit Ausnahme von **FR**) die IRV noch nicht ratifiziert und lediglich im Kanton **JU** ist eine Motion wie jene im Kanton **FR** eingereicht worden. Es ist jedoch vorgesehen, dass dieses Gesetzesdispositiv von den Staatsräten und den Parlamenten der Westschweizer Kantone bis Ende Sommer oder Anfang Herbst 2006 behandelt wird.

Im Kanton **UR** verlangt Helen Simmen in einer Motion eine Verstärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte, obwohl diese bereits existieren. In seiner Botschaft zur IRV hält der Regierungsrat fest, dass er sich der grossen Bedeutung bewusst ist, dem *Landrat* bei interkantonalen Geschäften angemessene Mitwirkungsrechte einzuräumen.

In den konkreten Antworten treten zwei Strategien deutlich hervor: die Übertragung von Mitwirkungsrechten an das Kantonsparlament im Allgemeinen und in gewissen Fällen die Schaffung einer ständigen Konkordatskommission.

3.2 Übertragung von Mitwirkungsrechten an das Parlament

Am 23. Juni 2003 hat der Grosse Rat des Kantons **LU** vom Bericht des Regierungsrats über die interkantonale Zusammenarbeit Kenntnis genommen. Bei dieser Gelegenheit hat er diesen damit beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für eine bessere Mitwirkung des Kantonsparlaments bei der Ausarbeitung von Konkordaten zu schaffen. Im Entwurf der Regierung wurde diese Verpflichtung umgesetzt. Die vorgeschlagene Änderung (die verabschiedet wurde und am 1. September 2005 in Kraft getreten ist) verpflichtet den Regierungsrat, den Grossen Rat regelmässig über den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit zu *informieren*. Dem Parlament wurde ausserdem die Möglichkeit eingeräumt, sich zu äussern und Empfehlungen abzugeben bevor wichtige politische Entscheide gefällt werden. Diese Rechte auf Information und Konsultation können von den Sonderkommissionen des Grossen Rates wahrgenommen werden.

Diese Sicht der Dinge entspricht dem, was für den Kanton **FR** vorgesehen gewesen wäre. Eine parlamentarische Kommission im Sinne des Konkordats der Konkordate hätte eingesetzt werden sollen, wurde es schliesslich aber nicht. Es ist jedoch vorgesehen, dass die Kommission für auswärtige Angelegenheiten diese Aufgaben übernehmen wird. Diese Lösung dürfte im Grossratsgesetz aufgenommen werden.

Bei der Ratifikation des IRV hat der Kanton **SO** darauf hingewiesen, dass gemäss dem geltenden kantonalen Recht der Kantonsrat nicht nur informiert werden muss, sondern dass der Regierungsrat ihm auch seine Botschaften und Entwürfe zukommen lassen muss. Man war der Ansicht, dass eine Anpassung des kantonalen Rechts nicht nötig sei.

Im selben Zusammenhang hat der Kanton **GR** sein Grossratsgesetz geändert, um Artikel 4 IRV Rechnung zu tragen. Es ist namentlich vorgesehen, dass die Kommissionen der Regierung während der Vertragsverhandlungen beratend zur Seite stehen und ihr Vorschläge zum Inhalt der Verträge unterbreiten können. *Das Grossratsgesetz beschränkt die Mitwirkungsmöglichkeit des Grossen Rates faktisch jedoch auf alle rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarungen*. *Nur diese fallen in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates.*

Der Regierungsrat des Kantons **UR** ist der Ansicht, dass Artikel 4 IRV der geltenden kantonalen Gesetzgebung entspricht. Art. 36 der Geschäftsordnung des Landrates

verpflichtet die Regierung, die entsprechende Sachkommission rechtzeitig vor dem Konkordatsabschluss zu orientieren. Die Kommission kann Empfehlungen abgeben. Die Regierung ist der Ansicht, dass die geltende Geschäftsordnung des Grossen Rates dem Parlament genügend Einfluss lässt.

3.3 Die ständige parlamentarische Kommission

Im Kanton **SH** erachtet man gemäss einer Motion eine *ständige parlamentarische Kommission,* die auf diesen Bereich spezialisiert ist, als am besten geeignet, um den Entstehungsprozess des Konkordats zu verfolgen und zu beeinflussen, ohne ihn jedoch zu bremsen.

Die gleiche Richtung wurde im Jahr 2004 auch vom Kanton **ZG** eingeschlagen. In die Geschäftsordnung des Kantonsrates wurde eine Konkordatskommission eingeführt, die aus sieben Mitgliedern besteht und die folgenden vier Rechte hat: das Recht auf Information, das Recht auf Anhörung und Meinungsäusserung, das Recht, Empfehlungen zu erteilen und die Berichterstattung und Unterbreitung eines Antrags an den Kantonsrat gleichzeitig mit der Vorlage des Regierungsrates.

Im Rahmen des Ratifikationsprozesses der IRV hat der Regierungsrat des Kantons **SZ** eine Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrats beantragt, die Art. 4 IRV auf zwei Arten Rechnung trägt: er gibt der Konkordatskommission das Recht, über alle Konkordate *informiert* zu werden, Stellung zu nehmen und Empfehlungen abzugeben.

3.4 Anwendungsprogramme der NFA

Dieser « Tour d'horizon » wäre unvollständig, wenn man unerwähnt liesse, dass die Kantone **AG** und **ZH** richtige Anwendungsprogramme für die NFA verabschiedet haben und sich auch die übrigen Kantone bereits damit beschäftigt haben. Was den Kanton **FR** betrifft, wurde der Grosse Rat über den Stand der Arbeiten zur Umsetzung der NFA informiert (vgl. *TGR* 2005 S. 1719 ff.).Bevor man von einem Demokratiedefizit sprechen kann, muss auf kantonaler Ebene eine ganze Reihe von Anpassungen der *materiellen Gesetzgebung* vorgenommen werden, wofür ausschliesslich die Kantone zuständig sind. Diese Anpassungen fallen somit in die Zuständigkeit des Grossen Rates.

4. Schlussfolgerung

Die Befürchtungen der Motionäre werden schon seit mehreren Jahren von rund der Hälfte der Schweizer Kantone geteilt und aufgrund des Ratifikationsprozesses der IRV werden sich weitere Kantone damit auseinandersetzen, wie die Parlamente am besten in die Ausarbeitung der Konkordate einbezogen werden können.

Die Kurzanalyse dieses Bereichs zeigt seine Komplexität auf, sowohl was den Inhalt, als auch was die einzelnen Komponenten betrifft. Sie beinhaltet nicht nur die Frage nach der Rolle des Parlaments im Rahmen von rechtsetzenden Erlassen der interkantonalen Zusammenarbeit und der parlamentarischen Kontrolle von letzteren, sondern sämtliche Tätigkeiten auf dem Gebiet, das gewöhnlich unter dem allgemeineren Konzept der « Beziehungen nach aussen » zusammengefasst wird.

Die Aufzählung der gesetzlichen Normen unter Kapitel 1 zeigt auf, wie vielfältig die Situationen sind im Bezug auf die jeweiligen Rollen der verschiedenen Beteiligten (Legislativen, Exekutiven und Verwaltungen), auf die besonderen Aufgaben dieser Instanzen (auf Regierungsebene z.B. die Verteilung der Aufgaben zwischen dem Staatsrat und seinen Direktionen und zwischen den Direktionen selbst) und die Vertretung des Kantons in den so

geschaffenen suprakantonalen Organen. Hinzukommt, dass der Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit vor allem in unserem Kanton unweigerlich an Bedeutung gewinnen wird. Daher ist es nötig, die betreffenden Tätigkeiten so gut wie möglich aufeinander abzustimmen, ob sie nun in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung, der Regierung oder des Parlaments gehören, und globale Lösungen zu suchen. Diese sollten dann entweder in einem Spezialgesetz über die Aussenbeziehungen oder die interkantonale Zusammenarbeit konkretisiert werden oder die bestehenden Erlasse müssten in diesen Punkten entsprechend angepasst werden. Der Vorentwurf des Grossratsgesetzes scheint der ersten Lösung den Vorzug geben zu wollen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass ein solches Vorgehen die Genehmigung der IRV in keiner Weise benachteiligen sollte, zumal diese den Kantonen bei der Regelung der parlamentarischen Mitwirkung bei der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung freie Hand lässt.

Wie in einem Schreiben an das Büro des Grossen Rates bereits angekündigt worden ist, wird der Staatsrat dafür sorgen, dass Parlamentsmitglieder, die u. a. aus den interessierten Grossrätinnen und Grossräten gewählt wurden, in die Gesetzgebungsarbeit miteinbezogen werden.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher, diese Motion für erheblich zu erklären.

Freiburg, den 16. Mai 2006