

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 93/2005 betreffend
Einbezug des Kantonsrates in Aushandlung,
Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonaler
Verträge und von Vereinbarungen mit dem Ausland**

(vom 17. Mai 2006)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. Mai 2005 folgendes von der Geschäftsleitung des Kantonsrates am 4. April 2005 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Konzept vorzulegen, wie der Kantonsrat in Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonaler Verträge, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA, sowie von Vereinbarungen mit dem Ausland einbezogen werden soll. Dabei sollen die Befugnisse des Kantonsrates gewahrt und ausgebaut werden.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

1.1 Umfang und Terminologie

Seit Ende der 90er-Jahre ist die interkantonale Zusammenarbeit zunehmend Gegenstand der politischen Diskussion. In diesem Kontext hatte der Regierungsrat bereits verschiedentlich Gelegenheit, sich auch zur Frage der Mitwirkungsmöglichkeiten des Kantonsrates bei interkantonalen Vereinbarungen zu äussern (Beantwortung der Interpellation KR-Nrn. 82/1997 und 331/3003).

Die wachsende Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit hat vielfältige Gründe. So führen die Angleichung der Lebensverhält-

nisse und die gestiegene Mobilität zur Forderung nach gleichmässigen und gleichwertigen Leistungen in der ganzen Schweiz. Die Verflechtung von Bundes- und kantonalen Aufgaben und insbesondere die Internationalisierung und die wirtschaftliche Globalisierung fördern diese Entwicklung zusätzlich. Die Wirtschafts- und Lebensräume weiten sich aus. Dieses weit reichende Ineinandergreifen der Aufgabenbereiche erfordert entsprechende Anstrengungen zur Koordination und Kooperation. Der kooperative Föderalismus will mit interkantonalen Vereinbarungen aber auch die kantonale Zuständigkeit bewahren. Die Kantone erhalten sich so weiterentwickelte Mitwirkungsrechte, als ihnen bei einer Zentralisierung der fraglichen Aufgabenbereiche im Gesetzgebungsprozess des Bundes zukommen würden.

Die Wahrung kantonalen Kompetenzen verfolgt unter anderem auch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die 3. Säule der NFA sieht eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Auf der Grundlage von Art. 48a der Bundesverfassung (angenommen in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 [BV; SR 101]) sowie Art. 10–17 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (vgl. BBl 2005, 6953) haben die Kantone die Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV) erarbeitet, die gegenwärtig von den Kantonen ratifiziert wird. Die IRV bildet den Rahmen für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den neun Bereichen, für die Art. 48a BV die Zusammenarbeit vorschreibt (Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen mit überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasseranlagen und Gewässerschutz, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Geplant oder bereits in Ausarbeitung sind Abkommen in den Bereichen Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung Invaliden sowie über die Aufsicht.

Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen erfolgt auch häufig über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder eine der Fachdirektorenkonferenzen. Die KdK ist heute wohl die bedeutendste interkantonale Institution. Die IRV wurde unter ihrer Führung ausgearbeitet.

Auch die Fachdirektorenkonferenzen (Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz, Energiedirektorenkonferenz, Erziehungsdirektorenkonferenz, Finanzdirektorenkonferenz, Forstdirektorenkonferenz, Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren, Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs, Landwirtschaftsdirektorenkonferenz, Konferenz der Militär- und Zivilschutzdirektoren, Gesundheitsdirektorenkonferenz, Sozialdirektorenkonferenz,

Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz) sind ein bedeutendes Instrument der interkantonalen Koordination. Ihre Beschlüsse haben in der Regel keine bindende Wirkung; es handelt sich um Stellungnahmen oder Empfehlungen. Diesen kommt jedoch ein grosses faktisches und politisches Gewicht zu. In vielen Fällen hat die Tätigkeit der Fachdirektorenkonferenzen vor allem das Ziel, eine Koordinierung der kantonalen Regelungen vorzubereiten.

Daneben gibt es weitere Interkantonale Regierungskonferenzen (Ostschweizer Regierungskonferenz, ORK; Zentralschweizer Regierungskonferenz, ZRK; Nordwestschweizer Regierungskonferenz, NWRK). Der Kanton Zürich trat keiner dieser Regionalkonferenzen bei, ist jedoch bei allen assoziiertes Mitglied. In loserer Form sowie auf Verwaltungs- und technischer Ebene bestehen schliesslich zahlreiche weitere Formen der interkantonalen Zusammenarbeit, auf die hier jedoch nicht näher einzugehen ist (vgl. dazu den Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 207/1998 betreffend wirtschaftspolitische Zusammenarbeit des Kantons Zürich mit Nachbarkantonen und dem angrenzenden Ausland, Vorlage 3957).

Das Schwergewicht der konkreten Verträge, die der Kanton Zürich in unterschiedlichen Bereichen eingegangen ist, liegt bei den Themen Bildung/Schule (Anerkennung von Diplomen, Fachhochschulen, Universitäten), Steuerrecht (Ausschluss von Steuerabkommen, Befreiung sozialer, gemeinnütziger Institutionen, Regelung der Erbschafts- und Schenkungssteuern), Gesundheitswesen (Anerkennung von Abschlüssen, einheitliche Prüfung), Infrastruktur/Verkehr/Umwelt (gemeinsame Kläranlagen, Autobahnpolizei, öffentliches Beschaffungswesen) sowie Prozessrecht (Rechtshilfe, Vollstreckung).

Die Terminologie zu interkantonalen Vereinbarungen ist uneinheitlich. Interkantonale Vereinbarungen sind alle öffentlichrechtlichen Vereinbarungen, Verträge und Verabredungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in den kantonalen Kompetenzbereich fallenden Gegenstand abschliessen (Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, N 485). Die Begriffe interkantonale Vereinbarung, interkantonaler Vertrag sowie Konkordat werden in der Literatur gleichbedeutend verwendet.

Auch im Kanton Zürich sind die Bezeichnungen für interkantonale und internationale Vereinbarungen sehr uneinheitlich. Neben den üblichen und häufigen Bezeichnungen Konkordat, (interkantonale) Vereinbarung und Vertrag werden auch die Bezeichnungen Staatsvertrag, Abkommen, Übereinkunft, Gegenrechtsvereinbarung, Gegenrechtsklärung, Reglement, Verordnung/Statut einer Direktorenkonferenz und Rahmenvertrag verwendet.

1.2 Verfahren und Zuständigkeiten

Die strategische Festlegung der interkantonalen und internationalen Beziehungen erfolgt im Rahmen der Richtlinien der Regierungspolitik, von denen sich die Legislatorschwerpunkte der Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanung (KEF) ableiten. Daraus folgt die Projektierung der konkreten Vertragsverhandlungen. Den Abschluss bildet schliesslich das Ratifikationsverfahren.

Diese allgemeine Verfahrensschilderung zeigt durchaus Paralleltäten zwischen dem Vorverfahren der innerkantonalen Gesetzgebung und dem Vorverfahren der Rechtsetzung durch interkantonale Verträge. Nach § 9 Abs. 2 der Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 (LS 172.16) werden Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite als Projekte in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan aufgenommen. Die federführende Verwaltungsstelle erarbeitet dazu sodann nach § 10 der Rechtsetzungsverordnung ein Konzept, das sich insbesondere zu Zielsetzung und Lösungsweg des Rechtsetzungsvorhabens äussert. Nach § 11 der Rechtsetzungsverordnung verabschiedet der Regierungsrat das Konzept und beauftragt die federführende Verwaltungsstelle mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs. Für den Erlassentwurf eröffnet der Regierungsrat schliesslich nach § 13 der Rechtsetzungsverordnung das Vernehmlassungsverfahren.

Eine Besonderheit liegt bei Verträgen beim so genannten «Abschluss» des Vertrags. Hier sind zwei Vorgänge zu unterscheiden: der eigentliche Vertragsabschluss und die Genehmigung. Die Abschlusszuständigkeit sagt, wer befugt ist, den Kanton durch das Eingehen einer formalen Bindung nach aussen zu vertreten. Davon ist die Frage zu unterscheiden, ob diese Bindung von einem weiteren innerkantonalen Organ (Parlament, Stimmberechtigte) genehmigt werden muss. Die Vertretung nach aussen kommt in der Regel der Exekutive zu. Die Genehmigung obliegt gewöhnlich dem Parlament oder den Stimmberechtigten.

Diese grundsätzliche Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Parlament folgt dem Prozess der politischen Willensbildung im Aussenverhältnis der Kantone, der sich nunmehr von der politischen Willensbildung bei der innerkantonalen Aufgabenerfüllung unterscheidet. So ist insbesondere das innerkantonale Rechtsetzungsverfahren darauf ausgerichtet, eine Mehrheitsmeinung zu ermitteln. Demgegenüber ist ein interkantonaler Vertrag immer Ausdruck der übereinstimmenden Willensäusserung mehrerer Kantone. Im Gegensatz zur innerkantonalen Mehrheitsmeinung ist ein solcher Konsens nicht das Ergebnis eines verfassungsrechtlich geregelten, sondern

eines heteronomen, dem interkantonalen Kräftespiel unterworfenen Verfahrens.

Auch die Regelung der Zuständigkeiten im Kanton Zürich folgt diesen Grundsätzen. Nach geltendem Recht ist der Kantonsrat am Abschluss von interkantonalen Verträgen (und Staatsverträgen) kaum beteiligt. Nach Art. 69 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) handelt der Regierungsrat interkantonale und internationale Verträge aus. Das gilt auch für Bereiche, die innerkantonale in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen. Der Kantonsrat beschliesst (genehmigt) nach Art. 54 Abs. 1 lit. c KV über interkantonale und internationale Verträge, soweit nicht der Regierungsrat nach Art. 69 Abs. 1 zweiter Satz KV allein für deren Abschluss (Genehmigung) zuständig ist. Nach Art. 32 lit. b bzw. Art. 33 Abs. 1 lit. b KV unterstehen zudem interkantonale und internationale Verträge, deren Inhalt Verfassungs- bzw. Gesetzesrang hat, dem obligatorischen bzw. dem fakultativen Referendum.

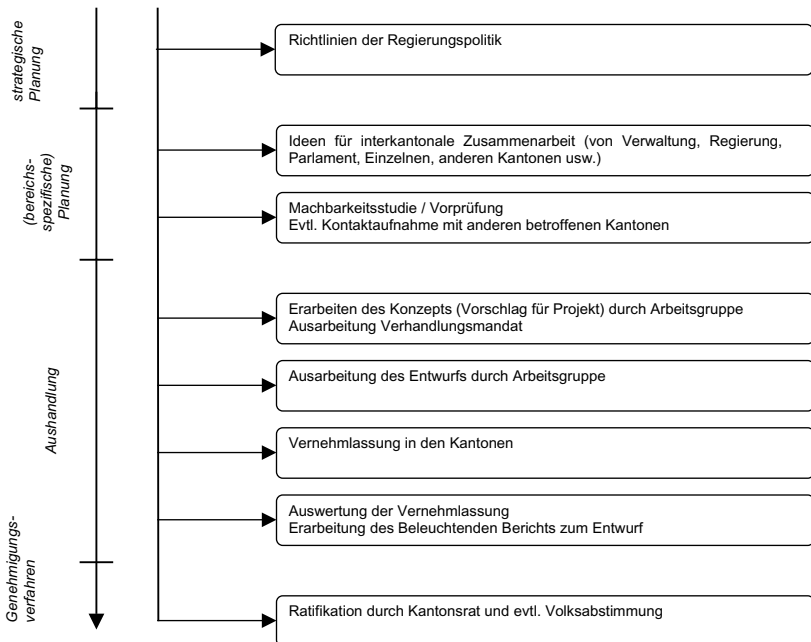
Der Kantonsrat kann damit einen vom Regierungsrat ausgehandelten Vertrag nur noch als Ganzes genehmigen oder ablehnen. Im Unterschied zum Verfahren bei der innerkantonalen Rechtsetzung hat er keinerlei Möglichkeit zu inhaltlichen Änderungen. Daran ändert grundsätzlich auch Art. 69 Abs. 2 KV nichts, wonach der Regierungsrat die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit informiert.

Dieser kurze Abriss zeigt, dass eine verstärkte Mitwirkung des Kantonsrates bei der Aushandlung von interkantonalen Verträgen neben oder bereits bestehenden Genehmigung grundsätzlich in drei Phasen möglich ist: Bei der strategischen Planung (Richtlinien der Regierungspolitik), bei der bereichsspezifischen Planung und bei der Vorbereitung der konkreten Verhandlungen. Bevor hier konkrete Vorschläge unterbreitet werden können, ist eine detaillierte Schilderung der Grundstruktur der Verfahren für die Aushandlung interkantonomer Verträge erforderlich.

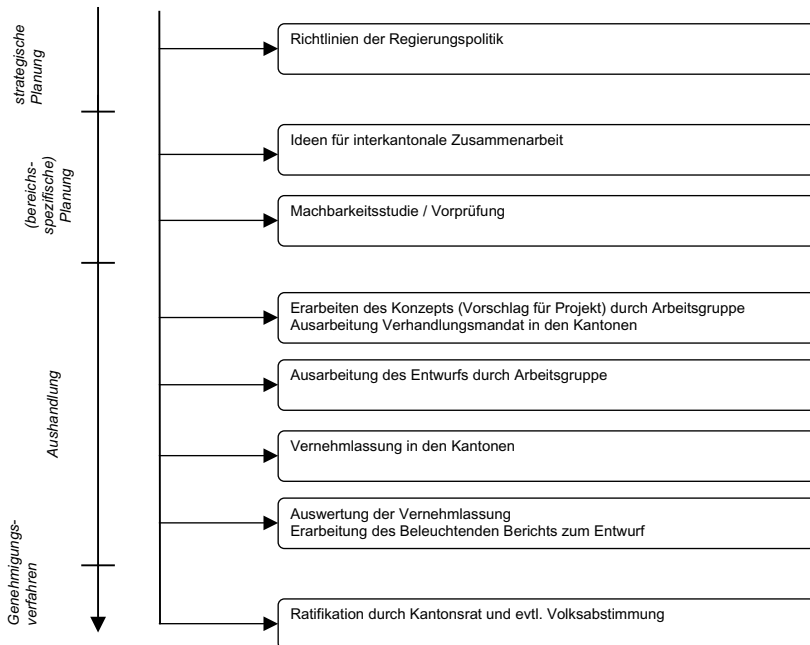
2. Zwei Modelle

Auf den folgenden Seiten werden ein Modell zu den Arbeitsschritten beim Verfahren zum Abschluss eines Konkordats ohne interkantonale Institution sowie ein Modell zu den Arbeitsschritten beim Verfahren zum Abschluss eines Konkordats durch die KdK bzw. eine Fachdirektorenkonferenz dargestellt. Die Verfahren unterscheiden sich teilweise. So kann beim Verfahren mit interkantonalen Institutionen insbesondere bei der Bestellung der Arbeitsgruppen auf bestehende Organe (z. B. Vorstand, Sekretariat) zurückgegriffen werden. Wichtige Entscheide werden sodann im Beschlussverfahren mit Mehrheitsquoren getroffen. Es handelt sich bei beiden Verfahren um eine schematische, beispielhafte Darstellung.

Beispielhaftes Verfahren ohne interkantonale Institutionen



Beispielhaftes Verfahren der Kdk und der Fachdirektorenkonferenz



3. Problemstellung

3.1 Vorbemerkungen

Die Forderung nach Mitwirkungsrechten des Parlaments bei der Aushandlung von interkantonalen Verträgen steht unter der Prämisse, dass die gegenwärtige Regelung ungenügend sei, weshalb im Bereich der kantonalen Aussenbeziehungen ein Demokratiedefizit herrsche. Berührt ist demnach das Verhältnis zwischen zwei Staatsgewalten und damit die staatliche Grundordnung. Erst ein Blick auf das verfassungsrechtlich geregelte Verhältnis insbesondere zwischen Legislative und Exekutive zeigt daher, was genau unter dem besagten Demokratiedefizit zu verstehen ist.

Der Kantonsrat ist zuständig für den Erlass der Gesetze (Art. 54 KV), der Regierungsrat für deren Vollzug (Art. 60 KV). Diese Kom-

petenzaufteilung folgt aus dem Prinzip der Gewaltenteilung. Der Regierungsrat ist dem Kantonsrat zwar nicht administrativ untergeordnet und Letzterer hat diesem gegenüber kein allgemeines Weisungsrecht. Der Kantonsrat kann jedoch im Rahmen der bestehenden parlamentarischen Instrumente und für Bereiche, in denen der Regierungsrat allein zuständig ist (Yvo Hangartner, Parlament und Regierung, in ZBl 1990, 473 ff., S. 490), insbesondere Auskünfte von diesem verlangen. Zudem hat der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Regierung und die Rechtspflege (Art. 57 Abs. 1 KV).

Diese verfassungsrechtliche Überordnung des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat ist Ausfluss der besonderen Legitimation des Parlaments. Zwar werden sowohl die Mitglieder des Regierungsrates als auch des Kantonsrates von den Stimmberechtigten gewählt. Repräsentationsorgan der Bevölkerung ist jedoch der Kantonsrat. Zusammensetzung (vielfältige Repräsentation) und Verfahren (Öffentlichkeit) geben dem Parlament eher als der Exekutive die Rolle der Volksvertretung. Nur diese besondere Legitimation vermag letztlich die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments zu rechtfertigen (Y. Hangartner, S. 474). In der Lehre wird in diesem Zusammenhang der Begriff der Organadäquanz verwendet (Kurt Nuspliger, Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung, Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen in der Fassung vom 15. Januar 2006, S. 6). Danach übernimmt jedes Organ diejenigen Funktionen im Staat, die ihm auf Grund seiner Legitimation und Organisation zukommen.

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (Art. 60 Abs. 1 KV). Mit einer langfristigen Planung bestimmt er die Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik (Art. 66 KV). Die grundlegende Richtungsgebung im Staat sowie die wesentlichen inhaltlichen und organisatorischen Entscheidungen sind demgegenüber Aufgabe des Kantonsrates. Das Parlament bestimmt insbesondere den politischen Kurs. Weil es als Repräsentationsorgan nicht die Aufgabe hat, Entscheide vorzubereiten, sondern selber zu treffen und damit auch zu legitimieren (Y. Hangartner, S. 491), ist es hingegen für Planungs- und Koordinationsaufgaben nicht geeignet. Der Kantonsrat nimmt aber zur Planung des Regierungsrates Stellung (Art. 55 Abs. 1 KV).

3.2 Demokratiedefizit als Legitimationsdefizit

Das unter Ziff. 3.1 angesprochene Demokratiedefizit erweist sich im Licht der Unterschiede zwischen dem Beschlussfassungsverfahren auf innerkantonaler und auf interkantonaler Ebene trotz einigen

Parallelitäten im Vorverfahren der Rechtsetzung als Legitimationsdefizit für die betroffenen Konkordate.

Nur wenn die Beschlussfassung im Kantonsrat (innerkantonal) und nicht durch Vertretungen der Exekutiven (interkantonal) erfolgt, ist das Verfahren öffentlich (Art. 53 KV). Bei Letzterer entfällt zudem die breite Repräsentation der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die bei einer Verhandlung durch das Parlament gewährleistet ist. Öffentlichkeit und breite Repräsentation sind jedoch Voraussetzungen für die demokratische Meinungsbildung in der Bevölkerung. Die nachträgliche Kontrolle einer interkantonalen Vorlage durch den Kantonsrat im Genehmigungsverfahren vermag diesen Mangel nicht wettzumachen, kann doch eine Vorlage hier nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Nachdem einem Genehmigungsverfahren in der Regel mehrjährige Verhandlungen vorausgegangen sind, lastet auf dem Kantonsrat zudem ein erheblicher Druck, dem von einer Vielzahl von Kantonen erarbeiteten Kompromiss zuzustimmen.

Zu beachten ist allerdings der Unterschied zwischen Vereinbarungen von untergeordneter Bedeutung, die vom Regierungsrat in eigener Kompetenz abgeschlossen und vollzogen werden können, und Vereinbarungen, die dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Nur für die letzteren sind besondere zusätzliche Interventionsmöglichkeiten des Kantonsrates zu prüfen.

3.3 Parlamentarische Instrumente

Erste Voraussetzung für eine Mitwirkung des Kantonsrates bildet eine hinreichende und regelmässige Information durch den Regierungsrat. Art. 69 Abs. 2 KV verpflichtet den Regierungsrat, die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren. Dies erfolgt im Rahmen der ordentlichen Berichterstattung des Regierungsrates.

Informationen über die interkantonale und internationale Zusammenarbeit kann der Kantonsrat auch mit den bestehenden parlamentarischen Instrumenten einholen. Allerdings kann der Regierungsrat auf diese Weise nicht verpflichtet werden, Vertragsverhandlungen aufzunehmen. Zwar wird er mit einer Motion verpflichtet, eine Verfassungs-, eine Gesetzesvorlage oder einen Entwurf für einen Beschluss (insbesondere über einen Kredit) vorzulegen (§ 14 Abs. 2 Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981, KRG; LS 171.1). Eine Motion kann jedoch nur zu einem Geschäft eingereicht werden, das in den Kompetenzbereich des Kantonsrates fällt (§ 14 Abs. 1 KRG). Deshalb ist in

der Literatur umstritten, ob mit einer Motion der Regierung der Auftrag erteilt werden kann, mit anderen Kantonen Vertragsverhandlungen aufzunehmen. Es wird die Meinung vertreten, dies sei nicht zulässig, weil die Vertretung des Kantons nach aussen auch in jenen Bereichen Aufgabe der Regierung sei, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen (vgl. zum Ganzen Ursula Abderhalden, Die Beteiligung kantonaler Parlamente am Abschluss interkantonalen Vereinbarungen, in *Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2/99, S. 6, mit weiteren Hinweisen).

Mit einer Parlamentarischen Initiative kann der Kantonsrat schliesslich nur ausgearbeitete Entwürfe für Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sowie für Kantonsratsbeschlüsse nach § 25 Abs. 1 KRG vorlegen (ebenso bei Standesinitiativen nach Art. 35 KV). Bei interkantonalen Vereinbarungen wird jedoch definitionsgemäss der Inhalt der Vereinbarung von den Vertragspartnern gemeinsam ausgehandelt, weshalb sich die Parlamentarische Initiative für die gewünschte Mitwirkung des Kantonsrates nicht eignet.

Ganz allgemein kann gesagt werden, dass der Kantonsrat dem Regierungsrat mit den bestehenden parlamentarischen Instrumenten allenfalls ein Ziel vorgeben, ihm aber nicht vorschreiben kann, wie dieses zu erreichen ist.

Mit einer Initiative kann immerhin verlangt werden, dass Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung eines interkantonalen Vertrags, der dem Referendum untersteht, oder die Kündigung eines solchen Vertrags aufgenommen werden (Art. 23 lit. e KV). Diese Initiative kann jedoch nur als Volksinitiative, als Behördeninitiative oder als Einzelinitiative eingereicht werden. Der Kantonsrat ist dazu nicht befugt. Die Mitglieder des Kantonsrates können dieses Instrument nur als Privatpersonen nutzen.

3.4 NFA

Anlass für das vorliegende dringliche Postulat liefert insbesondere die 3. Säule der NFA, mit der den Kantonen die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in neun Bereichen vorgeschrieben wird. In diesem Zusammenhang legt der in der Abstimmung vom 28. November 2005 angenommene Art. 48 Abs. 4 BV fest, unter welchen Bedingungen Gesetzgebungskompetenzen an interkantonale Vertragsorgane delegiert werden können. Das Verhältnis zwischen interkantonalem und innerkantonalem Recht wird in der IRV festgelegt. Allerdings sieht diese in Art. 4 Abs. 1 lediglich die Verpflichtung für die Kantonsregierungen vor, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und

umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Alles Weitere regelt nach Art. 4 Abs. 2 IRV das kantonale Recht.

4. Eingrenzung

Das geltende Gesetzgebungsverfahren und die geltende Kompetenzzufteilung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat sollen nicht geändert werden. Deshalb kommt ein stärkerer Einbezug des Kantonsrates nur bei Konkordaten in Frage, die einer Genehmigung durch den Kantonsrat bedürfen. Bei Konkordaten, deren Abschluss in die alleinige Kompetenz des Regierungsrates fällt (Art. 69 Abs. 1 Satz 2 KV), wäre ein Einbezug des Kantonsrates hingegen nicht nur unzumutbar, sondern systemwidrig.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei Verträgen und Vereinbarungen mit dem Ausland nur um solche des Kantons handeln kann. Nicht gemeint ist hier die Mitwirkung des Kantons bei der Aushandlung internationaler Verträge des Bundes, die im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BKMK; SR 138.1) geregelt ist.

Der Titel des Postulats ist sodann aus den nachfolgend dargestellten Gründen zu weit gefasst. Auch der Einbezug von internationalen Verträgen des Kantons erscheint wenig sinnvoll. Zum einen sind sie äusserst selten (zurzeit sind nur zwei in Kraft). Zum anderen unterscheiden sie sich bezüglich der vorliegenden Problematik nicht von den Konkordaten. Eine Regelung zu den Konkordaten kann daher in den wenigen Fällen analog angewandt werden.

Der Vollzug von rechtsetzenden Vereinbarungen ist auf zwei Arten möglich. Unmittelbar rechtsetzende Vereinbarungen berechtigen und verpflichten die Bürgerinnen und Bürger sowie die rechtsanwendenden Behörden direkt. Für die Umsetzung solcher Konkordate ist höchstens noch der Erlass einer Vollzugsverordnung erforderlich, die in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegt. Bei mittelbar rechtsetzenden Konkordaten ist hingegen eine Umsetzung in kantonales Recht erforderlich. Dabei wird das ordentliche kantonale Gesetzgebungsverfahren angewendet. Bei solchen Verträgen ist damit im vorliegenden Zusammenhang gerade nicht der Vollzug, sondern die Aushandlung problematisch. Die Mitwirkung des Kantonsrates beim Vollzug von Konkordaten bereitet nur dann Schwierigkeiten, wenn durch die Konkordate interkantonale Organe geschaffen werden. Diesen interkantonalen Organen werden teilweise kantonale Verwal-

tungsaufgaben übertragen. Dadurch wird dem Kantonsrat die ihm gegenüber der Verwaltung typischerweise zustehende Kontrollbefugnis entzogen (Peter Hänni, Von einer Renaissance des Konkordats? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Bernhard Ehrenzeller et al. [Herausgeber], Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen / Lachen 1998, S. 673). Diese Organe sind zusätzlich teilweise rechtsetzend tätig (vgl. Art. 48 Abs. 4 BV).

Der Regierungsrat geht daher davon aus, dass ein verstärkter Einbezug des Kantonsrates grundsätzlich nur bei der Aushandlung, der Ratifikation sowie bei der Änderung von interkantonalen Verträgen zu untersuchen ist. Den Rahmen bildet hierbei die Auffassung, dass der Kantonsrat nicht beliebig stark, sondern nach dem Grundsatz der Organadäquanz in das Verfahren zum Konkordatsabschluss einbezogen werden soll. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Kantonsrates dürfen zudem den Regierungsrat nicht so weit einschränken, dass er keine Möglichkeit mehr hat, in Vertragsverhandlungen auch Kompromisse einzugehen.

5. Darstellung der Rechtslage im Bund und in anderen Kantonen

5.1 Regelung im Bund

Die Kompetenzaufteilung im Bund entspricht grundsätzlich derjenigen im Kanton Zürich. Die Bundesversammlung ist rechtsetzend tätig (Art. 164 BV) und übt die Oberaufsicht über den Bundesrat aus (Art. 169 Abs. 1 BV). Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde (Art. 174 BV) und insbesondere für die Regierungspolitik (Art. 180 BV) und die Beziehungen zum Ausland (Art. 184 BV) zuständig.

Anders als im Kanton beteiligt sich jedoch das Parlament an der Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 BV). Die Mitwirkung an der Aussenpolitik wird durch das Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, ParlG; SR 171.10) konkretisiert.

Art. 24 Abs. 1 ParlG wiederholt zunächst den Grundsatz, wonach die Bundesversammlung bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mitwirkt. Sowohl National- als auch Ständerat verfügen über ständige aussenpolitische Kommissionen (Art. 10 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003, GRN; SR 171.13; Art. 7 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 20. Juni 2003, GRS; SR 171.14). Zwischen diesen

Kommissionen und dem Bundesrat ist ein gegenseitiger Meinungsaustausch vorgeschrieben (Art. 152 Abs. 1 ParlG). Der Bundesrat muss die Ratspräsidenten und die ausserpolitischen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige ausserpolitische Entwicklungen informieren (Art. 152 Abs. 2 ParlG). Ferner konsultiert der Bundesrat die ausserpolitischen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben sowie zu Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er diese festlegt oder ändert (Art. 152 Abs. 3 ParlG). Ausserdem können die ausserpolitischen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert (Art. 152 Abs. 5 ParlG). Zusätzlich unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik (Art. 148 Abs. 3 ParlG).

5.2 Regelungen auf interkantonaler und kantonaler Ebene

Die folgende Darstellung versucht die Vielzahl der kantonalen Regelungen übersichtlich zu gruppieren, ohne dabei jedoch Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Das Schwergewicht der Darlegungen liegt bei den Verfahren der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) und dem Westschweizer Konkordat («Convention des Conventions»). In beiden Fällen wurde ein Modell zum Verfahren für die interkantonale Zusammenarbeit entwickelt. Die beiden Modelle unterscheiden sich jedoch grundsätzlich voneinander. Während das Westschweizer Konkordat den Einbezug des Parlaments interkantonale regelt, zieht die ZRK explizit die innerkantonale Entscheidfindung vor. Allen Kantonen bekannt sind Informationsrechte des Parlaments. Diese sind häufig verbunden mit einer entsprechenden Informationspflicht der Exekutive.

5.2.1 Zentralschweizer Regierungskonferenz

Die Regierungen der Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug sind Mitglieder der ZRK. Zürich ist assoziiertes Mitglied. Die ZRK dient als Plattform für die unmittelbare Orientierung und den interkantonalen Meinungsaustausch. Abgesehen von Entscheiden zu internen Angelegenheiten werden keine definitiven Beschlüsse gefasst. Ein Ausschuss widmet sich nicht fachspezifischen Kooperationsfragen. Daneben bestehen als eigentliche Zusammenarbeitsorgane ständige Direktorenkonferenzen. Sie sind eigenständige interkantonale Organe, keine Unterkonferenzen der ZRK. Weiter be-

stehen ständige regionale Fachstellenkonferenzen, die auch Projekte der Zusammenarbeit anstossen oder mit Projektarbeiten beauftragt werden.

Die ZRK hat am 23. Mai 2003 eine Richtlinie zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz erlassen. Damit soll die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz gefördert werden. Mit einem einheitlichen Verfahren soll sichergestellt werden, dass grundsätzliche Fragen von den Kantonen selbst und nicht in den interkantonalen Gremien beantwortet werden.

Das Verfahren ist in drei Phasen gegliedert: Anstoss, Projektphase und Genehmigung. Eine der Richtlinie unterliegende Zusammenarbeitsidee, ist als Anstoss den Kantonsregierungen zu unterbreiten. Besteht die Idee erst ansatzweise, wird eine Vorprojektphase eingeschoben (Punkt 32). Sofern mindestens vier der sechs Regierungen dem Anstoss zustimmen (Punkt 33 Abs. 1), ist in der anschliessenden Projektphase eine Beschluss- bzw. Vertragsvorlage zu erarbeiten. Die Federführung liegt in der Regel bei der fachlich zuständigen Direktorenkonferenz (Punkt 33 Abs. 2). Grundsatzfragen sind dabei von den interkantonalen Organen mit Varianten und Anträgen den Kantonsregierungen zu unterbreiten. Auf der Grundlage der unterschiedlichen Fragen und Varianten wird der Vertragsentwurf ausgearbeitet und darüber in den Kantonen eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in den Vertrag eingearbeitet und dann von der zuständigen Direktorenkonferenz für die kantonalen Genehmigungsverfahren verabschiedet, sofern nicht die Regierungen den Vertrag genehmigen können.

Alle beteiligten Kantone haben parlamentarische Kommissionen eingesetzt, entweder die zuständigen Fachkommissionen oder eine besondere Kommission für interkantonale Anliegen. Das beschriebene Verfahren eröffnet verschiedene Möglichkeiten, um diese in die Vertragsaushandlung einzubeziehen. Die Regierung kann die parlamentarische Kommission im Anschluss an den Entscheid über den Anstoss über die Vertragsabsicht informieren. Ein Einbezug ist sodann bei der Beratung der Grundsatzfragen und Varianten denkbar, ebenso wie im Vernehmlassungsverfahren. Die konkrete Regelung wird allerdings den einzelnen Kantonen überlassen.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass der Einbezug des Parlaments zu den erwarteten zeitlichen Verzögerungen führt. Bei den Mitgliedskantonen der ZRK wird diese Verzögerung jedoch zu Gunsten verstärkter parlamentarischer Mitwirkung in Kauf genommen.

5.2.2 Westschweizer Konkordat

Die Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis haben am 9. März 2001 eine Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland abgeschlossen. Diese Vereinbarung wird auch «Convention des Conventions» genannt. Der Beitritt steht allen anderen Kantonen ebenfalls offen. Ziel der Vereinbarung ist die Mitwirkung der Parlamente bei der Verhandlung von interkantonalen Verträgen (Präambel).

Das Westschweizer Konkordat sieht vor, dass alle Mitgliedskantone nach den kantonalen Regeln eine ständige parlamentarische Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten (Kommission) ernennen (Art. 2). Die Regierungen der Mitgliedskantone haben ihre Parlamente regelmässig über ihre Aussenpolitik zu informieren (Art. 3 Abs. 1). Dazu wird der Kommission ein Bericht zur Prüfung unterbreitet. Die Kommission hört die Regierung an, sammelt die nötigen Informationen und unterbreitet dann den Bericht dem Parlament zur Kenntnisnahme (Art. 3 Abs. 2). Ob das Parlament der Regierung einen Antrag stellen kann, bestimmt sich nach kantonalem Recht (Art. 3 Abs. 3). Über den Fortgang der Verhandlungen muss die Regierung nicht mehr das Parlament, sondern nur noch die Kommission informieren (Art. 4 Abs. 3).

Bei der Aushandlung von interkantonalen Verträgen, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen, konsultiert die Regierung die Kommission zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, bevor sie diese festlegt oder ändert (Art. 4 Abs. 1). Die Kommission tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 4 Abs. 2). Sie bringt ihre Stellungnahme der Regierung zur Kenntnis (Art. 4 Abs. 3). Die Kommission kann die Regierung nicht durch die Richt- und Leitlinien binden.

Bevor die Kantone einen interkantonalen Vertrag abschliessen, wird schliesslich eine interparlamentarische Kommission eingesetzt. Dies allerdings nur dann, wenn der Vertrag in allen Kantonen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht. Die interparlamentarische Kommission kann zum Ergebnis der Verhandlungen Stellung nehmen. Auch die interparlamentarische Kommission tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 5). Spätestens bei der Unterzeichnung des Vertrags müssen die Regierungen die interparlamentarische Kommission darüber informieren, wieweit deren Bemerkungen berücksichtigt wurden (Art. 5 Abs. 4). Auch die interparlamentarische Kommission kann die Regierungen durch ihre Stellungnahme nicht binden. Immerhin ist die Stellungnahme der Botschaft zur Ratifikation

des fraglichen Konkordats an die Parlamente beizulegen (Art. 7 Abs. 2).

Das im Westschweizer Konkordat geregelte Verfahren hat sich als schwerfällig und aufwendig erwiesen. Deshalb wurde ein Leitfadensystem für die Interpretation ausgearbeitet. Dieser entfernt sich jedoch teilweise vom Text (vgl. K. Nuspliger, S. 62). So hat sich insbesondere die Regelung, dass die zuständigen Kommissionen vor Verhandlungsbeginn zu den Leitlinien zu konsultieren sind, bereits bei der verhältnismässig geringen Mitgliederzahl von sechs Kantonen als unpraktikabel erwiesen. Die Ursache liegt insbesondere in den Fristen und den unterschiedlichen Sitzungskalendern, die – insbesondere wenn die Parlamente nicht häufig tagen – nur beschränkt kompatibel sind. Das führt zu einer übermässig langen Verfahrensdauer.

5.2.3 Bern

Der Grosse Rat kann Grundsatzbeschlüsse fassen, die sich auf die Kündigung oder die Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung eines interkantonalen oder internationalen Vertrags beziehen, wenn dieser der Volksabstimmung untersteht (Art. 58 Abs. 1 lit. c KV BE; SR 131.212). Ähnliche Grundsatzbeschlüsse des Parlaments kennt auch der Kanton Solothurn (Art. 73 Abs. 2 KV SO; SR 131.221).

Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat sodann über die von der Regierung zu führenden Verhandlungen Aufträge erteilen und Richtlinien erlassen (Art. 80 Abs. 1 KV BE), wobei eine verbindliche Weisung nur im abschliessenden Kompetenzbereich des Grossen Rates möglich ist (Art 53 des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat BE).

Eine ähnliche Regelung kennen die Kantone Schaffhausen (Art. 58 Abs. 1 KV SH; SR 131.223), Solothurn (wobei der Kantonsrat ein generelles Auftragsrecht hat, Art. 70 Abs. 1 KV SO) und Thurgau (§ 40 Abs. 2 KV TG; SR 131.228).

Eine neu geschaffene Delegation für Aussenbeziehungen vertritt den Grossen Rat schliesslich in interkantonalen parlamentarischen Einrichtungen.

5.2.4 Basel-Landschaft, Basel-Stadt

Die beiden Kantone kennen das Recht des Parlaments, den Regierungsrat durch eine Kommission bei Vertragsverhandlungen zu be-

gleiten und zu beraten (§ 64 Abs. 3 KV BL [SR 131.222.2], § 85 Abs. 2 KV BS [SR 131.222.1]). Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft genehmigt zudem die Regierungsplanung mit Bindungswirkung (§ 65 KV BL). Eine ähnliche Regelung kennen die Kantone Aargau und Thurgau, wo das Parlament zu den grundlegenden Planungen Stellung nehmen kann (§ 39 b GVG AG, § 40 Abs. 2 KV TG).

5.2.5 Luzern

Die Verfassung des Kantons Luzern wird derzeit revidiert. Der Entwurf des Regierungsrates wurde am 19. Dezember 2005 dem Grossen Rat zugeleitet.

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat (früher Grosser Rat) Planvorlagen vor, bei deren Behandlung dieser dem Regierungsrat Weisungen für die weitere Planung und Aufträge erteilen kann (Art. 44 nKV LU, § 77 ff. Grossratsgesetz LU).

Beim Abschluss von Konkordaten wirken sodann die Kommissionen mit, weshalb eine regelmässige, frühzeitige und umfassende Informationspflicht des Regierungsrates vorgesehen ist (Art. 39 Abs. 2 nKV LU, § 80 c Grossratsgesetz). Vor der Aufnahme von Vertragsverhandlungen sowie vor wichtigen Entscheidungen müssen die Kommissionen zudem konsultiert werden (Art. 46 Abs. 2 nKV LU). Die Kommissionen können dem Regierungsrat – rechtlich unverbindliche – Empfehlungen abgeben. Eine Konsultationspflicht zu Richtlinien kennen neben Freiburg auch der Bund (Art. 152 Abs. 3 ParlG), Uri (Art. 36 der Geschäftsordnung des Landrats UR) sowie das Westschweizer Konkordat (Art. 4 Abs. 1 der Vereinbarung). Ein Recht auf Anhörung und Meinungsäusserung sowie das Recht, Empfehlungen für Verhandlungen und Entscheide zu erteilen, kennt auch der Kanton Zug (§ 19^{bis} der Geschäftsordnung des Kantonsrates ZG).

6. Möglichkeiten des Einbezugs

6.1 Rahmenbedingungen

Für die verstärkte Mitwirkung des Parlaments bei der Aushandlung interkantonalen Verträge stehen grundsätzlich eine breite Palette von Möglichkeiten zur Verfügung: Frühzeitige Information, Festlegung von Grundsätzen der interkantonalen Zusammenarbeit in der Gesetzgebung, Grundsatzdebatten im Plenum, parlamentarische Vorstösse, Planungserklärungen, Bildung von Kommissionen, Einfluss-

nahme der Kommissionen in einem einfachen Verfahren, Kontrolle des aussenpolitischen Handelns der Regierung im Rahmen der Oberaufsicht (vgl. K. Nuspliger, S. 8).

Der Regierungsrat kann die ihm von der Verfassung übertragene Aufgabe der Vertretung des Kantons gegen aussen (Art. 69 Abs. 1 und 71 Abs. 1 lit. c KV) jedoch nur wahrnehmen, wenn ihm der dazu nötige Handlungsspielraum zugestanden wird. Trotz der höheren demokratischen Legitimation des Kantonsrates dürfen seine Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Aushandlung interkantonalen Verträge den Regierungsrat deshalb nicht so weit einschränken, dass dieser bei der interkantonalen Vertragsgestaltung durch zu enge Vorgaben für die Verhandlungsführung keine Kompromisse aushandeln kann.

Daraus folgt zunächst, dass sich die Mitwirkung des Kantonsrates auf jene Phasen bzw. auf jene Abschnitte der unter Ziff. 2 geschilderten Verfahren konzentrieren soll, in denen strategische und grundlegende Entscheidungen zu treffen sind.

Der Einbezug des Kantonsrates erfordert Zeit. Das kann die Einhaltung der Fristen gefährden, die gemeinsam mit den Verhandlungspartnern festgelegt wurden. Eine allgemeine gesetzliche Befristung der Einbezugsmöglichkeiten ist jedoch nicht praktikabel. Sie könnte nicht berücksichtigen, dass die fraglichen Fristen im Zusammenhang mit den jeweiligen Vertragsverhandlungen immer wieder neu festgelegt werden. Ebenso wenig kann dem Regierungsrat die Kompetenz übertragen werden, dem Kantonsrat jeweils die entsprechenden Fristen zu setzen. Der Regierungsrat würde damit ein dem Kantonsrat gesetzlich eingeräumtes Recht einschränken, das er zudem etwa durch die Ansetzung von kurzen Fristen aushöhlen könnte. Ein zeitlicher Rahmen für den Kantonsrat ergibt sich aber aus dem Grundsatz, dass dieser die Einhaltung der mit den Verhandlungspartnern festgelegten Fristen nicht gefährden darf. Der Kantonsrat muss die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente so nutzen, dass der Regierungsrat seine Anregungen innerhalb der vorgegebenen Fristen fassen und den Verhandlungspartnern mitteilen kann.

6.2 Phase 1: Einbezug des Kantonsrates bei der strategischen Planung

Es ist Aufgabe des Kantonsrates, grundlegende politische Fragen zu diskutieren und zu entscheiden. Es liegt daher nahe, dass sich der Kantonsrat bereits an Planungs- und Grundsatzentscheidungen beteiligt. Mit den Richtlinien der Regierungspolitik beschliesst der Regierungsrat die Schwerpunkte seiner Tätigkeit während einer Amtsdauer. Sie

geben einen umfassenden politischen Orientierungsrahmen vor. Als Legislatorschwerpunkte werden sie in den KEF übernommen.

Bereits heute enthält der KEF (2006–2009) unter dem Legislatorschwerpunkt «Interessenwahrung des Kantons Zürich» als strategisches Ziel die interkantonale und internationale Zusammenarbeit. Denkbar wäre, das Thema Aussenbeziehungen zu einem eigenen und allenfalls festen Legislatorschwerpunkt zu machen und dazu Ziele, Wirkungen und Massnahmen festzulegen.

§ 13 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, verabschiedet im Kantonsrat am 9. Januar 2006, ABl 2006 S. 60 ff.) sieht vor, dass der Kantonsrat Erklärungen zum KEF beschliessen kann. Der Regierungsrat setzt diese Erklärungen im nächsten KEF um. Kann oder will er eine Erklärung nicht umsetzen, begründet er dies schriftlich zuhanden des Kantonsrates innert dreier Monate nach dessen Beschluss. Damit geht das Instrument der Erklärung über das in Art. 55 KV vorgesehene Recht des Kantonsrates hinaus, zu grundlegenden Plänen der staatlichen Tätigkeit Stellung zu nehmen und sich insbesondere zu den Schwerpunkten der Aufgaben- und Finanzplanung zu äussern.

Der Anwendungsbereich dieser Erklärung beschränkt sich jedoch auf Fragen der Budget- und Finanzplanung. Es würde daher den Rahmen der Bestimmung sprengen, wenn darunter auch das Instrument einer Erklärung zum Legislatorschwerpunkt der Aussenbeziehungen subsumiert würde. Der auch aus systematischer Sicht (Eingliederung in die Regelung der parlamentarischen Instrumente) geeignete Ort für eine der Struktur von § 13 Abs. 2 CRG nachgebildete Regelung wäre das Kantonsratsgesetz. Der mit der Vorlage zum CRG geänderte § 34 KRG wäre entsprechend zu ergänzen.

Mit einer solchen Erklärung könnte der Kantonsrat dem Regierungsrat bereits auf der Stufe der strategischen Planung angeben, wo er die Schwerpunkte der politischen Arbeit sieht. Zwar würde er dies ohne rechtliche Verbindlichkeit tun. Er würde den Regierungsrat aber für den Fall abweichender Auffassung in Begründungszwang setzen. Der so geschaffene Zwang für den Regierungsrat, sich mit der Auffassung des Kantonsrates auseinander zu setzen, ohne jedoch dieser folgen zu müssen, wäre im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wo sich die Rahmenbedingungen schnell wandeln können, ein geeignetes Instrument für eine erste Einbindung des Kantonsrates und die Gestaltung der Aussenbeziehungen.

Fraglich ist, ob die Erklärung zur strategischen Planung der Aussenbeziehungen des Kantons durch eine Kommission oder durch das Plenum des Kantonsrates beschlossen werden soll. Der Einbezug des Plenums verlängert und verkompliziert das Verfahren. Dies ist insbe-

sondere bei interkantonalen Verträgen hinderlich, wo im Einvernehmen mit anderen Kantonen gehandelt werden muss. Allerdings kommt die erhöhte demokratische Legitimation nur Entscheiden des Plenums, nicht aber der parlamentarischen Kommissionen zu. In Analogie zur Regelung von § 13 Abs. 2 CRG in Verbindung mit § 34 Abs. 2 KRG müsste daher auch hier das Plenum des Kantonsrates über Erklärungen zu den Aussenbeziehungen beschliessen.

6.3 Phase 2: Einbezug des Kantonsrates bei der bereichsspezifischen Planung

Regelungsgegenstände von Konkordaten würden nach der innerkantonalen Kompetenzausscheidung häufig in den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates fallen. Allein weil er den Kanton gegen aussen vertritt, verhandelt im Aussenverhältnis der Regierungsrat auch über solche Bereiche (Art. 71 Abs. 1 lit. c KV). Es wäre daher kein Widerspruch zum Grundsatz der Organadäquanz, wenn der Kantonsrat über ein Instrument verfügen würde, mit dem er den Regierungsrat auch im Bereich der Aussenbeziehungen in einem gewissen Rahmen zum Tätigwerden verpflichten könnte.

Im Kanton Luzern kann das Parlament dem Regierungsrat den verbindlichen Auftrag erteilen, einen Gegenstand aus dem Geschäftsbereich des Parlaments oder des Regierungsrates zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten (§ 68 in Verbindung mit § 70 Grossratsgesetz LU). Im Kanton Freiburg hat das Parlament das Recht, dem Regierungsrat zu beantragen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen oder Verträge zu kündigen (Art. 100 Abs. 3 KV FR; SR 131.219). Ein Antragsrecht kennen auch die Kantone Wallis (Art. 29 Abs. 1 des Reglements des Grossen Rates VS) und Neuenburg (Art. 56 Abs. 2 KV NE; SR 131.233).

Bei der Ausgestaltung eines solchen Antragsrechts ist allerdings zu berücksichtigen, dass interkantonale Vertragsverhandlungen naturgemäss nur bedingt von einer einzelnen Exekutive beeinflussbar sind. Der Regierungsrat darf daher durch einen Antrag des Kantonsrates nicht zu stark gebunden werden. Vorstellbar wäre ein Antrag in der Form einer allgemeinen Anregung an den Regierungsrat, in einem bestimmten Bereich durch eine interkantonale Zusammenarbeit ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Der Regierungsrat müsste dabei mindestens Vorabklärungen treffen und ausloten, ob andere Kantone an einer Zusammenarbeit interessiert sind. Konkrete inhaltliche Vorstellungen soll der Kantonsrat mit dem Antragsrecht jedoch nicht einbringen können.

Obwohl beim Verfahren der KdK der Leitende Ausschuss über den Auftrag zur Machbarkeitsstudie entscheidet, braucht es hier kein Konsultationsrecht des Parlaments. Zwar handelt es sich formal um einen Entscheid im Namen der Regierungen. Materiell liegt aber wie bei den anderen Verfahren lediglich eine Vorbereitungshandlung auf Verwaltungsstufe vor, mit der die notwendigen Grundlagen für einen Entscheid zum fraglichen Projekt erarbeitet werden sollen. In dieser Phase ist ein Antragsrecht das adäquate Instrument.

6.4 Phase 3: Konsultationsrechte

Das eigentliche Verfahren zur Aushandlung von interkantonalen Verträgen beginnt freilich nicht mit der strategischen und bereichsspezifischen Planung der Aussenbeziehungen. Da die Anregungen zudem auch von ausserkantonalen Stellen kommen oder dringlich sein können, beginnt das Vertragsverhandlungsverfahren mit der Festlegung eines konkreten Verhandlungsmandats.

6.4.1 Konsultationsrecht zum Verhandlungsmandat

In dieser Phase stehen grundsätzlich zwei Varianten für den Einbezug des Kantonsrates zur Auswahl. Entweder legt er das Verhandlungsmandat selbst fest, oder der Regierungsrat wird verpflichtet, den Kantonsrat vor dessen Beschluss zu konsultieren.

Im Bund müssen die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat vor Erlass von Richt- und Leitlinien konsultiert werden (Art. 152 Abs. 3 ParlG). In den Kantonen Bern, Schaffhausen und Thurgau kann das Parlament der Regierung Aufträge erteilen und Richtlinien über die von der Regierung zu führenden Verhandlungen erlassen (Art. 80 Abs. 1 KV BE, Art. 58 Abs. 1 KV SH, § 40 Abs. 2 KV TG). Eine verbindliche Weisung ist jedoch nur für Geschäftsbereiche möglich, die in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments fallen. Die Richtlinien beschränken die Entscheidungskompetenz des Regierungsrates allerdings nicht, sie entfalten lediglich politische Wirkung (vgl. Reto Dubach / Arnold Marti / Patrick Spahn, *Verfassung des Kantons Schaffhausen – Kommentar*, Schaffhausen 2004, S. 180). Eine ähnliche Regelung kennt der Kanton Luzern. Vor der Aufnahme von Vertragsverhandlungen und vor wichtigen Entscheidungen durch die Regierung ist die Konsultation der Kommission des Parlaments vorgeschrieben (§ 30c Abs. 2 Grossratsgesetz LU). Diese Kommission hat in der Folge die Möglichkeit, der Regierung Empfehlungen abzugeben,

die allerdings ebenfalls unverbindlich sind (§ 30 c Abs. 3 Grossratsgesetz LU).

Auch mit Blick auf Art. 69 Abs. 2 KV, der mehr als eine bloss formelle Information des Kantonsrates verlangt, schlägt der Regierungsrat ein Konsultationsrecht zum Verhandlungsmandat vor. Damit kann der Kantonsrat zu Vorhaben der Regierung Stellung nehmen, bevor mit der eigentlichen, konkreten Ausgestaltung der Verträge begonnen wird. Er kann insbesondere seine Ziele darlegen, die er mit der geplanten interkantonalen Zusammenarbeit erreichen will. Der Vertretung des Regierungsrates bei den Vertragsverhandlungen wird damit vom Regierungsrat unter Beteiligung des Kantonsrates ein Mandat erteilt. So kennt sie bereits frühzeitig den Standpunkt des Kantonsrates. Dieses Mandat setzt der Regierung zwar keinen rechtlich verbindlichen Rahmen bei der Verhandlung eines interkantonalen Vertrags. Der Regierungsrat wird aber bei Abweichungen begründungspflichtig.

Insbesondere weil die Verhandlungen der parlamentarischen Kommissionen nicht öffentlich sind, sollte die Konsultation zu den Richtlinien auch hier im Plenum des Kantonsrates erfolgen.

Eine Kompetenz des Kantonsrates, dem Regierungsrat das Verhandlungsmandat verbindlich vorzuschreiben, würde hingegen die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat durchbrechen. Aus dem parlamentarischen Mitwirkungsrecht als Komplement zur aussenpolitischen Kompetenz des Regierungsrates würde eine von dieser unabhängige, eigenständige Berechtigung in den Aussenbeziehungen. Die Folge wären wohl Kompetenzkonflikte und unklare Verantwortlichkeiten. Eine eigene Kompetenz zur Festlegung des konkreten Verhandlungsrahmens liegt zudem auf einer (operativen) Ebene und würde dem Grundsatz der Organadäquanz widersprechen. Aus den nämlichen Gründen lehnt der Regierungsrat auch eine Kompetenz des Kantonsrates ab, die Exekutive bei den Vertragsverhandlungen durch eine Delegation zu begleiten (vgl. dazu K. Nuspliger, S. 55 f.). Ein solches Recht des Kantonsrates würde im Übrigen zu einer unnötigen Verkomplizierung des Verfahrens führen, weil in einem solchen Fall auch die innerparlamentarischen Verfahrensabläufe (Mandatierung der parlamentarischen Vertreter durch ihre Fraktionen usw.) zu berücksichtigen wären.

6.4.2 Konsultationsrecht im Rahmen der kantonalen Vernehmlassung

Bevor der Vertragstext verabschiedet wird, kommt der Entwurf bei den beteiligten Kantonen in die Vernehmlassung. Die Ausarbeitung der kantonalen Vernehmlassungsantwort ist Aufgabe des Regierungs-

rates (Art. 71 Abs. 1 lit. g KV). Es wäre denkbar, die Liste der Vernehmlassungsteilnehmer auf den Kantonsrat auszudehnen und ihm damit ein Konsultationsrecht zur Vernehmlassungsantwort des Kantons einzuräumen.

In der Literatur wurde vereinzelt ein zweistufiges Ratifikationsverfahren vorgeschlagen (so z. B. von Silvano Möckli in Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 3/99, S. 13). Danach soll der Vertragsentwurf vor der eigentlichen Ratifikation zur Beratung an das Parlament gehen, das verbindliche Änderungsvorschläge anbringen kann. Der Sache nach handelt es sich um ein verbindliches Vernehmlassungsrecht des Parlaments.

Ein solches Recht würde jedoch wiederum die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat durchbrechen, in der keine eigenständige aussenpolitische Kompetenz des Kantonsrates vorgesehen ist. Die Folge wären nicht nur Kompetenzkonflikte und unklare Verantwortlichkeiten zwischen Kantonsrat und Regierungsrat. Letzterer würde auch bei der weiteren Verhandlungsführung über keinen Handlungsspielraum mehr verfügen. Ein zweistufiges Ratifikationsverfahren ist unzweckmässig. Auf weitere diesbezügliche Vorschläge wird daher verzichtet. Dem Anliegen auf verstärkten Einbezug des Kantonsrates wird mit dem vorgeschlagenen Vernehmlassungsrecht besser Rechnung getragen.

6.5 Parlamentarische Kommissionen

6.5.1 Interparlamentarische Kommissionen

In einigen Kantonen ist eine interparlamentarische bzw. interkantonale Kommission vorgesehen, so insbesondere im Westschweizer Konkordat, aber auch in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Wallis. Eine interparlamentarische Kommission besteht aus Vertreterinnen und Vertretern aller Parlamente der an der Zusammenarbeit beteiligten Kantone. In der Regel begleiten die interparlamentarischen Kommissionen das Verfahren des Konkordatsabschlusses. Es gibt jedoch keinen genau definierten Bereich, bei dem eine interparlamentarische Kommission zum Zuge kommt.

Interparlamentarische Kommissionen sind schwerfällig und vertreten die Interessen des Kantonsrates nur schlecht, da die jeweiligen Vertreter im Gremium nur eine geringe Stimmkraft haben. Es mangelt ihnen zudem an demokratischer Legitimation, da nur sehr wenige Vertreterinnen und Vertreter pro Kanton darin Einsitz nehmen können.

Je mehr Vertreterinnen und Vertreter ein Kanton entsenden kann, desto besser ist die interparlamentarische Kommission zwar legitimiert, desto schwerfälliger wird aber auch das Verfahren. Wie die Probleme mit dem Westschweizer Konkordat zeigten, stösst dieses Instrument schnell an Praktikabilitätsgrenzen. Die Interessen des Kantons können durch andere Instrumente einfacher und besser gewahrt werden. Deshalb erachtet der Regierungsrat den Einsatz interparlamentarischer Kommissionen grundsätzlich nicht als sinnvoll.

6.5.2 Aussenpolitische Kommission

Der Einbezug einer Kommission des Kantonsrates kann auf zwei Arten erfolgen. Zum einen können die jeweiligen, bereits bestehenden Sachkommissionen einbezogen, zum anderen kann eine neue «Sachkommission» für alle aussenpolitischen Anliegen eingesetzt werden.

Eine ständige aussenpolitische Kommission hätte den Überblick über die interkantonalen Vorhaben der Regierung. Fehlen würde ihr hingegen das jeweils erforderliche spezifische Fachwissen. Umgekehrt würden die Sachkommissionen über das entsprechende Fachwissen verfügen, aber der Überblick über die Aussenbeziehungen des Kantons würde fehlen. Eine aussenpolitische Kommission könnte eine gewisse Konstanz gewährleisten und Dialog- und Konsultationspartnerin des Regierungsrates sein, wenn dieser bei wichtigen Fragen zu Konkordaten Rücksprache mit dem Parlament nehmen möchte (vgl. K. Nuspliger, S. 55). Der Bund sowie verschiedene Kantone haben die Lösung einer aussenpolitischen Kommission gewählt (z. B. Neuenburg, Waadt, Zug, Obwalden und beschränkt Bern).

Für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich NFA ist heute die Kommission für Staat und Gemeinden zuständig. Als Grund für diese Aufgabenteilung wurde angeführt, die Schaffung einer besonderen Kommission für Aussenbeziehungen lohne sich nicht, da die Kommission für Staat und Gemeinden nur für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich NFA und nicht allgemein für Vorhaben der interkantonalen Zusammenarbeit eingesetzt werde.

Es stellt sich indes auch ohne die Einschränkung auf den Bereich der NFA die Frage nach Vorteil und Nutzen einer besonderen Kommission für Aussenbeziehungen. Eine solche Kommission hätte auf Grund der verschiedenen Themenbereiche der Aussenkontakte jeweils einen hohen Aufwand, sich in die neuen Gebiete einzuarbeiten. Der allenfalls bessere Überblick über die Aussenbeziehungen einer solchen Kommission vermag diesen Nachteil nicht wettzumachen. Die Einsetzung einer Kommission für Aussenbeziehungen würde zudem einen erhöhten Koordinationsaufwand erfordern, weil gewährleistet

werden müsste, dass die einzelnen Sachkommissionen über laufende Geschäfte aus ihrem Fachbereich informiert werden.

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat die Schaffung einer besonderen Kommission für Aussenbeziehungen als nicht erforderlich.

7. Antrag

Mehr Mitwirkungsrechte des Kantonsrates bei der Aushandlung interkantonalen Verträge führen zu einer Verlangsamung und Verkomplizierung des Verfahrens. Dennoch fordern die mit der zunehmenden Bedeutung von Konkordaten veränderten Verhältnisse mit Blick auf die staats- und verfassungsrechtliche Stellung des Kantonsrates seinen verstärkten Einbezug.

Aber nicht nur der verstärkte Einbezug, sondern auch die Grenzen der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten haben sich an der staats- und verfassungsrechtlichen Stellung von Kantonsrat und Regierungsrat zu orientieren. Der Kantonsrat kann daher bei der interkantonalen Zusammenarbeit nicht beliebig stark, sondern entsprechend seiner Funktion als demokratisch besonders legitimierte Behörde an der Beschlussfassung beteiligt werden. Der höheren demokratischen Legitimation des Kantonsrates steht in diesem Rahmen die grössere Effizienz des Regierungsrates gegenüber. Der Regierungsrat kann insbesondere die Vertretung des Kantons nach aussen nur wahrnehmen, wenn ihm der dazu nötige Handlungsspielraum zugestanden wird. Interkantonale Kompromisse können geradezu verunmöglicht werden, wenn der Exekutive die Möglichkeit genommen wird, anderen Regierungen entgegenzukommen. Das Verfahren muss ferner praktikabel und die Verzögerungen müssen durch die höhere demokratische Legitimation des Kantonsrates gerechtfertigt sein.

Zusätzlich zur verfassungsrechtlichen Regelung (vgl. oben Ziff. 1.2 und 3.1) schlägt der Regierungsrat einen dreistufigen Einbezug des Kantonsrates bei der Aushandlung interkantonalen Verträge vor.

Die erste Stufe bildet die strategische Planung, bei der dem Kantonsrat das Recht zukommen soll, dem Regierungsrat Erklärungen zu den Aussenbeziehungen abzugeben. Der Regierungsrat muss diesen nicht folgen, ist bei Abweichungen aber begründungspflichtig.

Die zweite Stufe bildet die Phase vor dem eigentlichen Vertragsverhandlungsverhältnis. Der Kantonsrat soll mit einem Antragsrecht neu über ein Instrument verfügen, mit dem er den Regierungsrat in Form einer allgemeinen Anregung verpflichten kann, die Möglichkeiten einer bestimmten Zusammenarbeit abzuklären.

Die dritte Stufe schliesslich betrifft das Verfahren zur Vertragsaushandlung. Dem Kantonsrat soll hier das Recht zukommen, vor der Festlegung des Verhandlungsmandats für die geplante Zusammenarbeit sowie vor der Verfassung der kantonalen Stellungnahme vom Regierungsrat konsultiert zu werden.

Schematische Übersicht über die geplanten Instrumente des Kantonsrates

- Phase 1: Strategische Planung
Recht zu Erklärungen zu den Aussenbeziehungen des Kantons.
- Phase 2: Bereichsspezifische Planung
Antragsrecht in Form einer allgemeinen Anregung zur Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung eines interkantonalen Vertrags.
- Phase 3: Vertragsverhandlung
Konsultationsrecht zu Verhandlungsmandat und zu Vertragstext im Rahmen der Erarbeitung der kantonalen Vernehmlassung.

Dem Kantonsrat wird mit diesem Instrumentarium ein taugliches Mittel in die Hand gegeben, um seine Rechte zu wahren und seiner Funktion im staatspolitischen Gefüge gerecht zu werden. Die Verlängerung und die Verkomplizierung des Verfahrens sind mit Blick auf die verstärkte demokratische Legitimation in Kauf zu nehmen.

Der Regierungsrat schlägt vor, auf der Grundlage des vorliegenden Postulatsberichts eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 93/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatschreiber:
Diener	Husi