



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), Entwurf vom 24. August 2007

Erläuternder Bericht

1. EINFÜHRUNG

1.1 Entwicklung der Aussenpolitik der Kantone und Rolle der Parlamente

Regierung und Parlament haben Befugnisse auf dem Gebiet der Aussenpolitik, die sich gegenseitig ergänzen. In den letzten Jahren haben die Entwicklung der Aussenpolitik und eine Vielzahl von interkantonalen Vereinbarungen eine gewisse Verschiebung der Entscheidungsbefugnis von den Legislativen zu den Exekutiven mit sich gebracht. Im Vergleich zum Verfahren bei der Ausarbeitung der kantonalen Gesetzgebung hat das Parlament weniger Einfluss- und Interventionsmöglichkeiten, wenn Normen auf interkantonaler Ebene beschlossen werden (s. K. Nuspliger, "Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung", in "Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht", Konferenz der Kantonsregierungen (Hg.), Schulthess, 2006, S. 36). In diesem Zusammenhang spricht man oft von "Demokratiedefizit". Man muss ein neues Gleichgewicht finden, bei dem die Rollen und Befugnisse des Parlaments und der Regierung besser berücksichtigt werden. Der Grundsatz der Gewaltentrennung muss bewahrt werden, und auch die gesetzgebende Befugnis des Parlamentes und die ausführende Befugnis der Regierung gemäss Verfassung müssen beachtet werden. Zwar wird das Parlament manchmal als erster Vertreter des Volkswillens bezeichnet (s. Art. 94 KV FR; Art. 91 KV VD; Art. 82 Abs. 1 KV JU), Parlament und Regierung verfügen aber über die gleiche demokratische Legitimation, denn beide werden vom Volk gewählt.

Historisch und allgemein gesehen sind für die Verwaltungsvereinbarungen (oder "contrats administratifs", siehe z. B. Art. 121 Abs. 3 KV VD) die Regierungen zuständig, gesetzgebende Vereinbarungen (oder "Konkordate"), die die Kantone untereinander abschliessen, müssen aber den Parlamenten zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 100 Abs. 1 KV FR; Art. 103 Abs. 2 KV VD; Art. 38 Abs. 2 KV VS; Art. 56 Abs. 1, 70 Abs. 2 KV NE; Art. 99 KV GE; Art. 84 Bst. b KV JU), es sei denn, diese Befugnis sei in einem Text, der vom Parlament genehmigt wurde, an die Regierung delegiert worden. Die Ausarbeitungsphase dieser Vereinbarungen, d. h. die Verhandlung, ist traditionellerweise ausschliesslich Sache der Regierungen (Art. 114 Abs. 2 KV FR; Art. 55 Abs. 3 KV VS; s. auch Art. 70 Abs. 1 KV NE). So betrachtet, beschränkt sich die Rolle der Parlamente darauf, die Texte zu genehmigen oder abzulehnen, ohne dass sie die Möglichkeit hätten, bei der Ausarbeitung mitzuwirken. Das kommt daher, dass die interkantonale Vereinbarung der Ausdruck des Konsenses zwischen verschiedenen Wünschen ist. Das Zustandekommen eines solchen Konsenses ist nicht in erster Linie das Ergebnis eines Entscheidungsverfahrens innerhalb des Kantons, sondern eines heteronomen Verfahrens, das dem Spiel der interkantonalen Kräfte ausgesetzt ist (K. Nuspliger, op. cit., S. 37). Angesichts der Entwicklung, die die Aussenpolitik seit einigen Jahren eingeschlagen hat, ist es wichtig, dass sich das Eingreifen der Parlamente nicht mehr auf die Schlussgenehmigung beschränkt (K. Nuspliger, op. cit., S. 7s).

1.2 Die "Convention des conventions": Geschichtliches und Ausführung

Da die Parlamente sich mit einer zunehmenden Zahl interkantonalen Vereinbarungen konfrontiert sahen, die ausserdem immer breitere Gebiete umfassten, verspürten sie das Bedürfnis, eine Art der Mitarbeit einzurichten, die weiter ging als die Alternative Genehmigung/Ablehnung einer voll ausgearbeiteten Vereinbarung. 1999 hat die Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) Empfehlungen erlassen, um die Beteiligung der Parlamente an der interkantonalen Politik zu verbessern. Auf Anregung des "Forum interparlementaire romand (FIR)", einer 1996 gegründeten Plattform, die einen Austausch zwischen Westschweizer Parlamentarierinnen und Parlamentariern über kantonsübergreifende Probleme zum Ziel hat, hat die WRK zusammen mit einer interparlamentarischen Kommission die "Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland" verfasst, die man gemeinhin "Convention des conventions" nennt. Diese Vereinbarung, die am 9. März 2001 abgeschlossen wurde, ist am 23. April 2002 in Kraft getreten. In ihr werden die Modalitäten zum Erlass von Vereinbarungen und die Art, wie die Parlamente mit interparlamentarischen Kontrollkommissionen die Tätigkeit von interkantonalen Organen kontrollieren, festgelegt.

In Verbindung mit dem Forum der Präsidenten der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, das die Arbeiten der interparlamentarischen Kommissionen organisiert, wurde das geschaffene Verfahren auf folgende Vereinbarungen angewendet:

- Revision des Konkordats vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen;
- Vereinbarung über die strafrechtliche Einschliessung Jugendlicher;
- Vereinbarung über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen;
- Interkantonale Vereinbarung vom 9. Dezember 2002 über die Schaffung und den Betrieb des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye und die Beitrittsdekrete;
- Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und Westschweizer Schulvereinbarung (Erlassverfahren läuft).

Die ersten Schritte bei der Anwendung der "Convention des conventions" zeigten, dass die Verfahren schwerfällig und langsam waren, da unabhängig von der materiellen Bedeutung der Bestimmungen eines Abkommens für jeden Abschluss oder jede Änderung einer Vereinbarung vorgesehen war, dass eine interparlamentarische Kommission aus je 7 Parlamentarierinnen und Parlamentariern eines Kantons zusammentreten muss. Die Parlamente und ihre Organe verspürten das Bedürfnis, bei der Prüfung von gewissen Vereinbarungsbestimmungen, bei denen die Anwendung solch schwerfälliger Verfahren nicht begründet ist, über vereinfachte Formen der Beteiligung zu verfügen. In der Praxis zeigte sich auch, dass gewisse Mechanismen undurchführbar sind; dazu gehört beispielsweise die Anhörung eines parlamentarischen Organs zu den Richtlinien eines Verhandlungsmandats. Um diesen Erwartungen zu entsprechen und um der "Convention des conventions" eine gewisse Flexibilität zu verleihen, ohne sie kurze Zeit nach dem Inkrafttreten grundsätzlich in Frage zu stellen, beauftragte die WRK eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Leitfadens mit dem Ziel, diese Vereinbarung möglichst effizient anzuwenden. Dieser Leitfaden wurde von der WRK am 26. November 2004 für gültig erklärt.

1.3 Aushandlung von Vereinbarungen

Der Leitfaden weicht teilweise vom Text der "Convention des conventions" ab, damit man diese auf eine Art anwenden kann, die den Erfordernissen der Praxis entspricht. Laut Artikel 4 Abs. 1 der "Convention des conventions" hört die Regierung im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, die Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat an, bevor sie diese festlegt oder ändert. Es zeigte sich in der Praxis, dass diese Bestimmung nicht anwendbar ist, weil es einerseits Probleme bei den Fristen und beim Zeitplan gab und weil andererseits die Vereinbarungsentwürfe häufig von den Fachkonferenzen der betreffenden Departementsvorsteher ausgearbeitet werden, so dass kaum mehr ein wirklicher Spielraum verbleibt (K. Nuspliger, op. cit., S. 60). Aus diesem Grund sieht der Leitfaden vor, dass die Vernehmlassung bei den Kommissionen, die mit der Behandlung der auswärtigen Angelegenheiten beauftragt sind, durch einen periodischen Informationsbericht über die Aussenpolitik des Staatsrats an den Grossen Rat im Sinne von Artikel 3 der "Convention des conventions" ersetzt werden kann. Das Rechtsgutachten von Professor Andreas Auer vom 20. Mai 2005 über die Vereinbarkeit der "Convention des conventions" mit der Rahmenvereinbarung (IRV) für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich hat hervorgehoben, dass eine solche Auslegung mit dem Wortlaut von Artikel 4 der "Convention des conventions" nicht kompatibel ist. Trotzdem ist die Regierung dafür zuständig, Initiativen und Strategien zu entwickeln, Konzepte vorzustellen, Koordinationsaufgaben zu übernehmen und, wenn die Verhandlungen komplex sind, verschiedenen Dossiers die gleiche Folge zu geben, damit die Interessen des Kantons wirksam verteidigt werden. Gemäss dem so genannten Grundsatz der "Zweckmässigkeit des Organs" muss diese Aufgabe der exekutiven Gewalt überlassen werden. Die Kantonsverfassungen anerkennen ausserdem ausdrücklich, dass die Regierungen die Kantone bei den Aussenbeziehungen vertreten (Art. 114 Abs. 1 KV FR; Art. 121 Abs. 1 KV VD; Art. 55 Abs. 3 KV VS; Art. 74 Bst. b KV NE; Art. 128 Abs. 1 KV GE; Art. 89 Abs. 3 KV JU). Das bedeutet, dass sie für die Aushandlung von interkantonalen Vereinbarungen zuständig sind. Ausserdem ist die Arbeitsweise der parlamentarischen und interparlamentarischen Kommissionen nicht für die Leitung von Verhandlungen geeignet (K. Nuspliger, op. cit., S. 61). Die Parlamente sind in der Tat Organe mit komplexer Struktur, und das Entscheidungsverfahren nimmt Zeit in Anspruch bei ihnen. Da ein Eingreifen der Parlamente im Stadium der Annahme der Richtlinien für das Verhandlungsmandat (Art. 4 der "Convention des conventions") nicht praktikabel ist, aber auch weil ein solches Eingreifen den Grundsatz der Gewaltentrennung

verletzt, wird diese Bestimmung im Entwurf für die Vereinbarung über die Mitwirkung der Kantonsparlamente am Erlass und am Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer) nicht mehr übernommen.

1.4 Interparlamentarische Kommission

Der Leitfaden weicht auch vom Artikel 5 der "Convention des conventions" ab; dort werden die Bedingungen, unter denen eine interparlamentarische Kommission eingesetzt werden muss, festgelegt. Im Leitfaden wird diese Bestimmung so ausgelegt, dass die interparlamentarische Kommission als Instrument, das dem Parlament zur Verfügung gestellt wird, betrachtet wird. So können die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten über das Forum der Präsidenten je nach der Bedeutung des Geschäfts bei Einstimmigkeit darauf verzichten, eine interparlamentarische Kommission einzusetzen. Das Rechtsgutachten vom 20. Mai 2005 weist auch bei diesem Punkt darauf hin, dass eine solche Auslegung kaum mit der "Convention des conventions" kompatibel ist. Laut Professor Auer muss für jede Vereinbarung und für jeden Vertrag eine interparlamentarische Kommission gebildet werden, wenn sie von mindestens zwei Vertragskantonen abgeschlossen werden und nach internem Recht dem Referendum unterstellt sind; dabei spielt die Bedeutung dieser Vereinbarung oder dieses Vertrags keine Rolle. Laut dem Verfasser des Rechtsgutachtens ist der Artikel 5 der "Convention des conventions" direkt anwendbar und jede andere Auslegung – namentlich diejenige, die im Leitfaden steht (zu Art. 1 und 5) – muss als dem Wortlaut dieses Artikels widersprechend betrachtet werden (Rechtsgutachten, S. 5, Nr. 23).

Aber lange nicht bei allen Vereinbarungen, die in den Geltungsbereich der "Convention des conventions" fallen, braucht es eine interparlamentarische Kommission. In der Praxis muss die "Convention des conventions" vereinfacht angewendet werden können, wenn die Art des betreffenden Vereinbarungsentwurfs es verlangt. Natürlich wären nur die Parlamente befugt, ein solches vereinfachtes Verfahren anzuwenden, wie es im Leitfaden erläutert wird. Angesichts der Schlussanträge im Rechtsgutachten von Professor Auer muss der Wortlaut der "Convention des conventions" an die Erfordernisse der Praxis angepasst werden (s. Art. 7 des Vereinbarungsentwurfs).

1.5 Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen Regierung und Parlament bei der Aussenpolitik

Das entscheidende Kriterium bei der Aufgabenteilung zwischen Regierung und Parlament ergibt sich aus der Antwort auf die Frage, welches Organ die entsprechende Funktion zweckmässig erfüllen kann. Jedes Organ muss die Aufgaben, die seiner verfassungsmässigen Aufgabe und seinen besonderen Fähigkeiten entsprechen, erfüllen. Das Parlament ist zuständig, die demokratischen Grundentscheide zu treffen oder mit anderen Worten die strategische Steuerung der Staatstätigkeit zu übernehmen, weil es ursprünglich dazu legitimiert ist. Die Regierung ihrerseits muss über den nötigen Handlungsspielraum verfügen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, weshalb man sich jeglicher Einmischung in die Angelegenheiten, die in ihren Zuständigkeitsbereich gehören, enthalten sollte. Der Einfluss, den das Parlament ausüben kann, betrifft die wichtigen Grundsätze und führt über die öffentliche Diskussion. Mehr Demokratie bedeutet auch mehr Diskussion. Das Aushandeln von Kompromissen und das Erreichen einer Mehrheit im Parlament brauchen Zeit. Mit anderen Worten ist eine stärkere demokratische Legitimierung bei der Aussenpolitik nur um den Preis eines Verlustes an Effizienz zu haben. Zwischen demokratischer Legitimation und Effizienz besteht naturgemäss ein Spannungsfeld. Man muss Lösungen finden, die die Vorteile beider Grundsätze bestmöglich vereinigen. Andersherum gesagt: Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und über die Landesgrenzen hinweg zeichnet sich oft durch Komplexität und rasche Entscheidungen aus; deshalb muss die Mitwirkung des Parlaments an den Entscheidungsverfahren in der Aussenpolitik gewährleistet werden, wobei man gleichzeitig darauf achten muss, dass sich diese Mitwirkung auf das Wesentliche beschränkt und so einfach wie möglich verwirklicht werden kann (K. Nuspliger, op. cit., S. 46).

Mit der Revision der "Convention des conventions" müssen diese Ziele verfolgt werden, und eine angemessene Gewaltentrennung bei den Funktionen und den Organen muss geschaffen werden. In diesem Sinn wird im Entwurf darauf verzichtet, den Inhalt von Artikel 4 der "Convention des conventions" zu übernehmen. Die interparlamentarischen Kommissionen werden so zu einem wirklichen Instrument für die Parlamente, das ihnen zur Verfügung steht, um das Ziel der Mitwirkung der gesetzgebenden Behörde an der Erarbeitung des interkantonalen und grenzüberschreitenden Rechts zu erreichen. Da es sich um ein Instrument und nicht um eine Verpflichtung handelt, muss den Parlamenten die Möglichkeit gegeben werden, darauf zu verzichten, und zwar nicht nur bei

administrativen und technischen Vereinbarungen, sondern auch gestützt auf andere Kriterien wie Bedeutung der Materie, politische Bedeutung, Fortschritt der Arbeiten, äussere Sachzwänge (Fristen gemäss Bundesrecht), finanzielle Erwägungen usw.

2. AUSWIRKUNG DER NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN (NFA) – UND INTERKANTONALE RAHMENVEREINBARUNG (IRV)

2003 haben die eidgenössischen Kammern das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) verabschiedet. Mit diesem Gesetz soll namentlich ein angemessener Lastenausgleich zwischen den Kantonen sichergestellt werden. Im 4. Abschnitt (Art. 10 – 17) wird die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich behandelt. Im Gesetz (Art. 14) ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung die Kantone in den neun Bereichen nach Artikel 48a BV (der in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen wurde) zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann. Das Gesetz verpflichtet die Kantone, eine interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu schaffen. Die Bundesversammlung kann einen Kanton verpflichten, der IRV beizutreten, indem sie diese auf Antrag von 21 Kantonen für allgemein verbindlich erklärt.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat dem Befehl im FiLaG Folge geleistet und die IRV verfasst und am 24. Juni 2005 verabschiedet. Es stellte sich die Frage, ob "Convention des conventions" und IRV miteinander vereinbar sind. Das Rechtsgutachten von Professor Auer wies auf einige Spannungen zwischen den beiden Vereinbarungen hin. Er gab auch seinen Vorbehalten zur Auslegung von einigen Vereinbarungsbestimmungen im Leitfaden Ausdruck.

3. REVISION DER "CONVENTION DES CONVENTIONS"

Ende 2005 hat die WRK eine Arbeitsgruppe beauftragt zu prüfen, welche Änderungen an der "Convention des conventions" angebracht werden müssen, um die Bemerkungen zu berücksichtigen, die Professor Auer in seinem Rechtsgutachten geäussert hat. Diese Arbeitsgruppe setzte sich wie folgt zusammen: Monique Albrecht, Vizekanzerin des Kantons Wallis, Natacha Guyot Koelliker, Sekretärin-Adjunktin der Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten des Kantons Genf, Olivier Rapin, Generalsekretär des Grossen Rates des Kantons Waadt, Romain Marchand, Rechtsanwalt beim Rechtsdienst des Kantons Jura, Benoît Rey, juristischer Berater der Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg, Reto Schmid, Parlamentssekretär beim Grossen Rat des Kantons Freiburg, und Alain Tendon, Adjunkt des Vorstehers des Rechtsdiensts des Kantons Neuenburg.

Nachdem die Arbeitsgruppe die Änderungen geprüft hat, die an der "Convention des conventions" angebracht werden müssen, damit sie die beim Verfassen des Leitfadens anvisierte Flexibilität aufweist, damit man sie den seit dem Inkrafttreten gemachten Erfahrungen anpassen kann und damit man das Vorhandensein der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) berücksichtigen kann, ist sie schnell zur Überzeugung gelangt, dass die Änderungen so weit gehen, dass eine neue Vereinbarung verfasst werden muss.

Am 9. Juni 2006 hat der Vorstand der WRK den Entwurf der neuen "Convention des conventions" und den dazugehörigen erläuternden Bericht zur Kenntnis genommen. Anfang 2007 wurde der Entwurf den Regierungen der Kantone, die die "Convention des conventions" unterzeichnet haben, zur Vernehmlassung unterbreitet. Der vorgestellte Entwurf wurde einstimmig begrüsst. Die Regierungen wiesen darauf hin, dass der Revisionsentwurf und dessen Anwendungsbereich sehr klar sind; sie hoben auch hervor, dass die Verfahren zum Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen vereinfacht werden. Ausserdem haben sie unterstrichen, dass mit der vorgestellten Version die Befugnisse und die Besonderheiten der Kantone besser berücksichtigt werden.

4. KOMMENTAR ZUM ENTWURF DER VEREINBARUNG

Da man feststellen kann, dass die besonderen Organe zur Prüfung von interkantonalen Geschäften bei den Parlamenten gebildet wurden, wurden die entsprechenden Bestimmungen in der neuen Vereinbarung nicht übernommen. War es 2001 noch nötig, mit einem entsprechenden Vermerk in der Vereinbarung die Schaffung von Kommissionen, die die auswärtigen Angelegenheiten behandeln, anzuregen, so kann man künftig darauf verzichten, da die entsprechende Bestimmung die beabsichtigte Wirkung gezeigt hat. Die gewählte Lösung soll sehr föderalistisch sein, indem jeder Kanton die internen Verfahren und Organe, die ihm am geeignetsten erscheinen, die Anforderungen der interkantonalen parlamentarischen Vernehmlassung zu erfüllen, selber definieren kann; dadurch wird den kantonalen Besonderheiten Rechnung getragen. Deshalb beschränkt sich die Vereinbarung darauf, das Parlamentsbüro zu bezeichnen, da man weiss, dass jedes Parlament diese Einrichtung kennt. Diese Bezeichnung ist der einzige Eingriff in die organisatorische Souveränität der Parlamente. Deshalb enthält der Entwurf auch keine Bestimmung, die vorschreibt, dass die Regierung das Parlament über die Aussenpolitik informieren muss. Es handelt sich um eine Frage, die unter die internen Beziehungen zwischen Regierung und Parlament fällt. Im Übrigen beschränkt sich die Vereinbarung darauf, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Parlamenten und die Koordination zwischen Regierung und Parlament zu regeln.

Titel

Im Titel spiegelt sich genauer wider, wie die Parlamente an interkantonalen Vereinbarungen mitwirken. Sie werden sowohl in der Phase des Erlasses als auch in der Phase des Vollzugs tätig. Anders als in der "Convention des conventions" wurden die Begriffe "Aushandlung" und "Ratifizierung" absichtlich weggelassen. Für die Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung gilt dasselbe Vorgehen wie bei der Ausarbeitung eines kantonalen Gesetzesentwurfs. Es handelt sich um eine Befugnis der Regierungen. Die "Änderung" ist im allgemeineren Ausdruck "Erlass" enthalten. Der Titel der Vereinbarung wird mit der Abkürzung ParlVer ergänzt, damit man die Vereinbarung besser zitieren kann.

1. KAPITEL

Artikel 1

Mit der Vereinbarung soll beschrieben werden, wie die kantonalen Parlamente am Verfahren zum Erlass von interkantonalen Vereinbarungen und Verträgen mit dem Ausland mitwirken können. Die Bemerkungen zum Titel gelten auch für die Umschreibung des Ziels der Vereinbarung. In der Vereinbarung werden ferner die grossen Linien der Mitwirkung der Parlamente beim Vollzug der Vereinbarungen umschrieben; wenn eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen wird, müssen in den entsprechenden Vereinbarungen Bestimmungen enthalten sein, die eine interparlamentarische Kontrolle ermöglichen.

Artikel 2

Mit den Bestimmungen über den Geltungsbereich der ParlVer soll die Situation in der "Convention des conventions", die sich als unbefriedigend erwiesen hat, geklärt werden. Es geht um die Problematik des Geltungsbereichs im Zusammenhang mit der Schaffung von interparlamentarischen Kommissionen. Professor Auer hat diese Problematik in seinem Rechtsgutachten vom 20. Mai 2005 untersucht. Er gelangt zum Schluss, dass insbesondere der Mechanismus des interparlamentarischen Verfahrens gemäss den Artikeln 5 und 6 der "Convention des conventions" pragmatisch auf Drittkantone ausgedehnt werden kann, sofern diese Kantone fallweise zustimmen wollen. Hingegen kann die "Convention des conventions" nicht auf national gültige Vereinbarungen angewendet werden. Man muss schliesslich drei Fälle unterscheiden:

Die Vereinbarungen, an denen nur die Vertragskantone der "Convention des conventions" mitwirken, bilden kein Problem. Man kann das interparlamentarische Verfahren gemäss der "Convention des conventions" anwenden.

Bei Projekten der Zusammenarbeit, an denen nicht nur die Mitgliedkantone der Vereinbarung, sondern mehrere Kantone, die nicht Mitglied sind, beteiligt sind, kann das parlamentarische Verfahren gemäss der "Convention des conventions" als eine pragmatische Lösung angewendet werden. Diese besteht darin, dass die an einer einzelnen Vereinbarung beteiligten Drittkantone eingeladen werden, ihre Vertreter in der interparlamentarischen Kommission zu bezeichnen. Man würde so die "Convention des conventions" auf einen oder mehrere Kantone, die nicht Mitglied sind, anwenden. Wenn der eingeladene Kanton oder die eingeladenen Kantone diese Einladung ablehnen, wird das Verfahren gemäss "Convention des conventions" nur auf die Mitgliedkantone angewendet (Rechtsgutachten, S. 14, Nr. 61).

Und drittens gibt es die Vereinbarungen mit landesweitem Geltungsbereich oder solche, denen eine Mehrheit von Kantonen, die nicht Mitglied der "Convention des conventions" sind, beiträgt. Solche Vereinbarungen gehen offensichtlich über den regionalen Rahmen hinaus, für den die "Convention des conventions" gedacht ist. Es zeigt sich einerseits, dass die Mitgliedkantone der "Convention des conventions" rechtlich ihr Verfahren einer Mehrheit von Kantonen, die nicht Mitglieder sind, nicht vorschreiben können. Ausserdem ist die Ausarbeitung von interkantonalen Vereinbarungen in der Praxis oft an zeitliche Vorgaben gebunden, die es der Minderheit der Mitgliedkantone der "Convention des conventions" verunmöglicht, eine Verlängerung des Verfahrens durchzusetzen. Schliesslich kann das Ziel, das mit der Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission verfolgt wird – nämlich die Mitwirkung der Parlamente bei der Ausarbeitung von interkantonalem und grenzüberschreitendem Recht –, in diesem Rahmen nicht erreicht werden. Allfällige Anträge der interparlamentarischen Kommission, die vor ein nationales Gremium (grundsätzlich eine interkantonale Konferenz auf Landesebene) gebracht werden, laufen Gefahr, dass sie keine Mehrheit finden und deshalb im Entwurf der betreffenden Vereinbarung nicht aufgenommen werden. Schliesslich könnte auch das Parallelziel, das darin besteht, die Parlamente früh miteinzubeziehen und dadurch das Ratifizierungsverfahren in den Parlamenten vorzubereiten, nicht erreicht werden.

Die Artikel 2 ff. des Entwurfs der ParlVer sehen ein ausgewogenes Verfahren vor, damit die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission diesen Zielen entsprechen kann. Für das Verfahren zum Erlass einer interkantonalen Vereinbarung, an der nur Kantone beteiligt sind, die durch die ParlVer gebunden sind, wird natürlich diese Vereinbarung angewendet. Wenn der mittlere Fall eintritt, nämlich das Vorhandensein von Mitgliedskantonen der ParlVer und von Drittkantonen, besteht die gewählte Lösung darin, die ParlVer anwendbar zu erklären; diese Lösung ist durchführbar, wenn die Mitgliedkantone bei der Ausarbeitung der betreffenden interkantonalen Vereinbarung in der Mehrheit sind.

Bei einer Vereinbarung mit landesweitem Geltungsbereich, das heisst einer Vereinbarung, an der alle Kantone mitwirken, kann die ParlVer grundsätzlich nicht angewendet werden. Warum die Vereinbarung aus rechtlichen Gründen und aus Gründen, die von Feststellungen in der Praxis herrühren, nicht angewendet werden kann, wurde oben erläutert: Einerseits ist es unmöglich, dass die Anwendung der ParlVer einer Mehrheit von Nichtmitgliedskantonen rechtlich vorgeschrieben wird. Andererseits könnten die Ziele der ParlVer, nämlich die Mitwirkung der Parlamente bei der Ausarbeitung des Inhalts der Vereinbarungen, nicht erreicht werden.

Bei solchen "schweizerischen" Vereinbarungen kam es wiederholt vor, dass die "Convention des conventions" nicht angewendet wurde. Als Beispiele kann man die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) oder die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (Lotterievereinbarung) anführen. Man muss darauf hinweisen, dass die grosse Mehrheit der von den Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen regional gilt. Von den Aufgabenbereichen der IRV dürften nur das Erziehungswesen, die kantonalen Hochschulen und die Spitzenmedizin die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene betreffen. Daraus kann man schliessen, dass die praktischen Auswirkungen der Tatsache, dass die ParlVer nicht auf national gültige Vereinbarungen angewendet werden kann, in der Praxis relativiert werden müssen.

Trotzdem kann auf Grund einer Verhandlung zwischen den Kantonsregierungen in einer interkantonalen Konferenz auf Landesebene, die am Anfang des Vereinbarungsentwurfs steht, die ParlVer in besonderen Fällen teilweise angewendet werden. Bei der Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), der alle Kantone beitreten dürften, wurde im

Erlassverfahren eine interparlamentarische Kommission eingesetzt; dieses Beispiel zeigt, wie nützlich es ist, pragmatische Lösungen zu finden, wenn es auf Grund der Umstände geboten ist (im Fall von HarmoS ging es darum, dasselbe Erlassverfahren zu wählen wie für den Entwurf des Westschweizer Schulkonkordats, das der "Convention des conventions" unterstellt war und parallel zu HarmoS erlassen werden musste). In einem solchen Fall können die Parlamente der Unterzeichnerkantone künftig aber nicht mehr verlangen, dass sie über eine interparlamentarische Kommission im Sinn der ParlVer angehört werden. Man muss noch darauf hinweisen, dass nicht die ganze ParlVer angewendet würde, sondern nur das Verfahren gemäss 2. Kapitel, in dem namentlich die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission vorgesehen ist.

Mit der ParlVer soll die Mitwirkung der Parlamente am Erlassverfahren einer interkantonalen Vereinbarung in den Bereichen geregelt werden, für die das Parlament zuständig wäre, wenn man sie rein innerhalb des Kantons behandelte. Die ParlVer bewirkt nicht, dass die Befugnisse des Parlaments auf Bereiche ausgedehnt werden, für die es gemäss kantonalem Recht nicht zuständig ist. Wenn die Regierung Verhandlungen in einem Bereich beginnt, für den sie allein zuständig ist (und in dem die Vereinbarung deshalb dem Parlament nicht zur Genehmigung unterbreitet wird) – weil diese Befugnis der Regierung beispielsweise von der Kantonsverfassung verliehen wird oder das Parlament sie in einem Gesetz delegiert hat –, ist für eine Mitwirkung des Parlaments auf interkantonaler Ebene kein Platz mehr. Im Artikel 2 wird dieser Fall näher ausgeführt, denn dort steht, dass die ParlVer nur für die Kantone gilt, in denen der Abschluss und die Ratifizierung dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Jeder Kanton muss fallweise selbst bestimmen, ob die in Ausarbeitung befindliche interkantonale Vereinbarung in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fällt oder ob die Genehmigung des Parlaments nötig ist.

In der ParlVer geht es um die Mitwirkung der Parlamente und nicht des Volks. Aus diesem Grund wurde die Notwendigkeit einer Genehmigung durch das Parlament und nicht wie in der "Convention des conventions" ein mögliches Referendum als Kriterium gewählt.

2. KAPITEL

Das interne Gesetzgebungsverfahren in einem Kanton erlaubt dem Parlament, die Gesetzesentwürfe, die ihm von der Regierung unterbreitet werden, zu ändern. Diese Möglichkeit besteht nicht, wenn das Parlament eine interkantonale Vereinbarung, die von der Regierung ausgehandelt wurde, genehmigen muss. Die Mitwirkung der Parlamente im Erlassverfahren, so wie sie in den Bestimmungen des 2. Kapitels vorgesehen wird, soll das ausgleichen, was schon als "Demokratiedefizit" bezeichnet wurde. Die Bestimmungen, die in diesem Kapitel zusammengefasst werden, geben an, wie die Parlamente beim Erlassverfahren einer interkantonalen Vereinbarung mitwirken können.

Im Entwurf wird die Bedeutung der interparlamentarischen Kommission (IPK) als Träger der Mitwirkung der Parlamente beim Erlassverfahren von interkantonalen Vereinbarungen bestätigt. Die Erfahrungen, die mit der "Convention des conventions" gemacht wurden, vermochten zu überzeugen. Die Änderungsanträge der interparlamentarischen Kommissionen konnten in die geprüften Vereinbarungen aufgenommen werden (Revision des Konkordats über die Sicherheitsunternehmen, Konkordat über die strafrechtliche Einschliessung Jugendlicher, Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen). Die Einsetzung einer IPK wird als allgemeine Regel begriffen. Damit in der Vereinbarung die im Leitfaden gewünschte Flexibilität eingeführt werden kann, ist es laut dem Entwurf der ParlVer möglich, zugunsten einer einfacheren Form der Mitwirkung darauf zu verzichten.

Artikel 3

Da die Befugnisse der Regierung bei der Aushandlung von interkantonalen Vereinbarungen beachtet werden müssen, muss abgewartet werden, dass das Aushandlungsverfahren beendet ist, bevor eine Vereinbarung dem Parlament überwiesen wird. Das Aushandlungsverfahren führt zum Verfassen eines Vereinbarungsentwurfs, auf den sich die Regierungen geeinigt haben. In Artikel 3 ist vorgesehen, dass die Regierung den Vereinbarungsentwurf zu diesem Zeitpunkt, bevor die Vereinbarung formal verabschiedet wird, dem Parlamentsbüro überweist.

In der Praxis zeigt es sich, dass die interkantonalen Vereinbarungen häufig nicht unter Regierungen, sondern an Fachkonferenzen, an denen die betreffenden Departementsvorsteher teilnehmen, oder bei

der WRK ausgehandelt werden. In diesen Fällen muss man den Regierungen – die über die in der Konferenz versammelten Departementsvorsteher handeln – die Möglichkeit zugestehen, dass sie den Präsidenten der betreffenden Konferenz damit beauftragen, dafür zu sorgen, dass der Entwurf der interkantonalen Vereinbarung in den betreffenden Kantonen den Büros der Parlamente überwiesen wird. Das ist das Ziel von Absatz 2.

Artikel 4 - 6

Laut Artikel 4 schaffen die Parlamentsbüros eine IPK. Dieser Wortlaut darf nicht so verstanden werden, dass er die Büros verpflichtet, sich selbst dieser Aufgabe anzunehmen. Diese Bezeichnung wurde gewählt, weil man nicht in die Befugnisse der Parlamente bei der Organisation eingreifen wollte. Sie muss den Büros erlauben, die Aufgabe, sich mit den zuständigen Organen der übrigen Parlamente abzusprechen, um eine IPK einzusetzen, einem anderen Organ des Parlaments zu übertragen, zum Beispiel der Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Wie bisher wird im Text die Frage, wie konkrete Verfahren zur Einsetzung und zur Versammlung der IPK aussehen, der Praxis überlassen.

Man muss darauf hinweisen, dass die IPK sich nur aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone zusammensetzt, in denen die betreffende interkantonale Vereinbarung dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet wird. Der Hinweis in Artikel 4 Abs. 1 ergibt sich aus dem Geltungsbereich der ParlVer, der in Artikel 2 Abs. 2 umschrieben wird.

Diese Vereinbarung gilt auch, wenn Kantone, die nicht Mitglied der ParlVer sind, bei der Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung mitwirken. In Artikel 4 Abs. 2 wird deshalb den betreffenden Kantonen erlaubt, Vertreterinnen und Vertreter von Parlamenten aus diesen Drittkantonen an den Arbeiten zu beteiligen, unter der Voraussetzung, dass gemäss der kantonalen Gesetzgebung in diesen Drittkantonen die diskutierte Vereinbarung dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden muss. Diese Vertreterinnen und Vertreter haben beratende Stimme.

In Artikel 5 werden einige allgemeine Organisationsregeln aufgestellt. Die IPK wird von den Büros der betreffenden Parlamente einberufen, nachdem sich diese abgesprochen haben. In der Praxis muss jedes Büro selbst entscheiden, ob es selbst tätig werden will oder ob es diese Rolle einem anderen parlamentarischen Organ überträgt (z. B. die Kommission für auswärtige Angelegenheiten oder je nachdem eine andere Fachkommission). Das Sekretariat der IPK wird von den Parlamentsdiensten des Kantons, der die Kommission empfängt (Empfangskanton), sichergestellt. Die IPK trifft ihre Entscheidungen mit der Mehrheit der anwesenden Parlamentsmitglieder aus den betreffenden Kantonen. Nachdem die IPK ihre Arbeiten beendet hat, teilt sie ihre Stellungnahme den Regierungen in einem Bericht mit; darin steht auch das Ergebnis der Abstimmung in jeder kantonalen Delegation. Damit die Verfahren vereinfacht werden können, bestimmt Artikel 5, dass die IPK ihre Stellungnahme auch direkt an die von Regierungen bezeichnete Konferenz überweisen kann.

Nachdem die Regierungen oder allenfalls die Konferenz, in der ihre Vertreterinnen und Vertreter tätig waren, die Stellungnahme der IPK erhalten haben, können sie den Wortlaut der Vereinbarung endgültig verabschieden. Sie teilen der IPK mit, welche Folge sie der Stellungnahme gegeben haben.

Artikel 7

Die IPK soll zwar der bevorzugte Weg bleiben, um die Mitwirkung der Parlamente beim Verfahren zum Erlass einer interkantonalen Vereinbarung sicherzustellen, man muss aber auch flexiblere Regeln, die subsidiär gelten, vorsehen. Es ist in der Praxis undurchführbar, auch für die unbedeutendsten Vereinbarung und Änderung einer Vereinbarung eine IPK einzusetzen, denn diese ist ein relativ schwierig zu handhabendes Instrument. Man denke namentlich an kleinere oder technische Änderungen oder an solche, die auf Grund der Entwicklung des Bundesrechts nötig werden. Die in diesem Artikel enthaltenen Bestimmungen erlauben ausdrücklich, auf eine IPK zu verzichten, wenn die Büros einstimmig für diesen Verzicht sind. In einem solchen Fall sprechen sich die Büros untereinander ab, um zu bestimmen, wie die Mitwirkung der Parlamente beim Verfahren zum Erlass sichergestellt werden kann. Sie können vereinbaren, sich untereinander schriftlich zu einigen, um zu einem gemeinsamen Text zu kommen, oder auf jegliche Koordination verzichten und jedes Büro seine eigene Stellungnahme abgeben lassen. Es steht ihnen ebenfalls frei, darauf zu verzichten, sich zum Entwurf einer interkantonalen Vereinbarung zu äussern.

Artikel 8

Für die Genehmigung einer Vereinbarung in der definitiven Fassung, die von den Regierungen verabschiedet wurde, nachdem sie die Stellungnahme der IPK oder der Büros zur Kenntnis genommen haben, gilt das kantonale Recht. Damit die Parlamente über eine möglichst vollständige Information verfügen, ist vorgesehen, dass die Stellungnahme der IPK oder der Büros der Botschaft an die Parlamente beigelegt wird; die Stellungnahme wird ergänzt mit der Angabe, wie sie von den Regierungen berücksichtigt wurde.

3. KAPITEL

In Artikel 9 wird der Grundsatz verankert, wonach jede Vereinbarung, mit der eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen wird, eine interparlamentarische Kontrolle vorsehen und darauf hinweisen muss, dass diese Oberaufsicht durch das Parlament einer interparlamentarischen Kommission übertragen wird. Die interparlamentarische Geschäftsprüfung versteht sich als eine Tätigkeit, die von den Parlamenten im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Institutionen und Organisationen ausgeübt wird. Diese Oberaufsicht kann naturgemäss nicht delegiert werden. Die Einzelheiten der interparlamentarischen Geschäftsprüfung (Gegenstand der Kontrolle, Zusammensetzung und Befugnisse der Kommission, Modalitäten des Handelns) müssen in der Vereinbarung, in der die Institution oder die Organisation geschaffen wird, festgehalten werden.

4. KAPITEL

Die ParlVer steht allen Kantonen zum Beitritt offen; man muss jedoch das Verhältnis zwischen der ParlVer und der "Convention des conventions" regeln. Für die Kantone, die Mitglieder der letzteren sind, gilt der Beitritt zur ParlVer nur, wenn sie gleichzeitig die "Convention des conventions" kündigen. Diese Kündigung muss frühzeitig genug erfolgen, so dass die Fristen eingehalten werden: In Artikel 11 der "Convention des conventions" wird eine Kündigungsfrist von sechs Monaten auf das Ende eines Kalenderjahrs vorgeschrieben.

Angesichts der Kündigungsfrist bei der "Convention des conventions" tritt die ParlVer am 1. Januar nach dem Jahr in Kraft, in dem zwei Kantone rechtsgültig beigetreten sind. Rechtsgültiger Beitritt bedeutet, dass die "Convention des conventions" rechtzeitig gekündigt wurde, so dass der Kanton am folgenden 1. Januar nicht mehr durch diese Vereinbarung gebunden ist. Wird sie zu spät gekündigt, so wird der Beitritt zur ParlVer im Folgejahr als rechtsgültig erachtet.