

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

27. Januar 2015

Nr. 2015-50 R-102-11 Bericht zu Mitwirkungsmöglichkeiten des Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen (Postulat Alf Arnold Rosenkranz, Altdorf)

1. Ausgangslage

Am 18. Dezember 2013 reichte Landrat Alf Arnold Rosenkranz, Altdorf, ein Postulat ein, das eine verstärkte Einflussnahme des Landrats auf die Ausgestaltung von Konkordaten fordert. Durch die Überweisung des Postulats wurde der Regierungsrat verpflichtet, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Mitwirkungsmöglichkeiten des Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen ausgebaut werden könnten.

Im Auftrag des Regierungsrats hat das Kompetenzzentrum für Public Management (kpm) der Universität Bern einen Bericht erstellt. Der Bericht, den der Regierungsrat dem Landrat zur Kenntnis und Diskussion zustellt (siehe Beilage), vermittelt einen Überblick über die Mitwirkungsmöglichkeiten kantonalen Parlamente bei der Ausarbeitung, Genehmigung und Umsetzung von interkantonalen Verträgen (IKV). Darauf aufbauend skizziert und beurteilt der Bericht mögliche Lösungsvarianten für den Urner Landrat. Der Bericht schliesst mit konkreten Empfehlungen, wie die Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats zweckmässig ausgebaut werden könnten.

Nach dem Bericht kpm kann die Beteiligung von Kantonsparlamenten beim Abschluss von IKV rein kantonsintern ausgestaltet sein oder zusätzlich die Mitwirkung über besondere interkantonale Gremien einschliessen. In der Mehrheit der Kantone richtet sich die parlamentarische Beteiligung in erster Linie auf innerkantonale Entscheidungsabläufe. So auch im Kanton Uri.

Die Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) sieht für Konkordatsgeschäfte

folgende Regelung vor:

- ¹ Das zuständige Regierungsmitglied informiert die zuständige Sachkommission regelmässig über wichtige interkantonale Entwicklungen.
- ² Beabsichtigt der Regierungsrat, mit einem oder mehreren Kantonen formelle Vertragsverhandlungen aufzunehmen, hört er die zuständige Sachkommission vorher an.
- ³ Ersuchen ein oder mehrere Kantone den Regierungsrat um Vertragsverhandlungen, hört dieser die zuständige Sachkommission an, sobald er zum ersten Mal zu einem ausformulierten Entwurf oder zu zentralen Einzelfragen Stellung nimmt. Verzichtet der Regierungsrat von sich aus auf Vertragsverhandlungen, entfällt die Anhörungspflicht.
- ⁴ Darüber hinaus hört der Regierungsrat die zuständige Sachkommission vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen zum interkantonalen Vertrag an.
- ⁵ Bei jeder Anhörung hat die zuständige Sachkommission das Recht, dem Regierungsrat Empfehlungen zu erteilen.
- ⁶ Diese Bestimmung gilt nur für rechtsetzende interkantonale Verträge.

Die innerkantonale Ebene verfügt über den Vorteil, dass keine zusätzlichen Repräsentations- und Delegationsprobleme entstehen, da keine neuen interparlamentarischen Mitwirkungsorgane geschaffen werden müssen.

Auf der interkantonalen Ebene sind für die parlamentarische Beteiligung unterschiedliche Modelle denkbar, die vom informellen Informationsaustausch zwischen den zuständigen parlamentarischen Organen bis hin zur formellen Wahl einer demokratisch legitimierten, kantonsübergreifenden Volksvertretung reichen können. Während man davon ausgehen kann, dass die schwächste Form der Beteiligung über die Kantonsgrenzen hinweg (informeller Austausch) zwischen den Kantonsparlamenten ohnehin stattfindet und keiner zusätzlichen Regelung bedarf, würde die Bildung eines demokratisch voll legitimierten interkantonalen Parlaments eine grundlegende Änderung im schweizerischen Staatsaufbau bedeuten.

Die reale politische Diskussion dreht sich um interkantonale parlamentarische Beteiligungsformen, die von der Entsendung gewählter kantonaler Parlamentsvertreter in ein interkantonales Mitwirkungsorgan ausgehen (interparlamentarische Kommission). Das interkantonale Mitwirkungsorgan stellt eine enge Begleitung der Vertragsverhandlungen sicher, bezieht gegenüber den verhandelnden Regierungsvertretern verschiedentlich

Position und evaluiert am Ende das endgültige Verhandlungsergebnis zuhanden der Kantonsparlamente, denen nach wie vor in separater Sitzung der letztgültige Genehmigungsentscheid gemäss kantonaler Rechtsordnung obliegt. Es werden Mitwirkungskompetenzen an die interkantonale Ebene delegiert, indem die entsprechenden Befugnisse im Rahmen von IKV-Verhandlungen von der innerkantonal zuständigen Parlamentskommission an das interkantonale verfasste legislative Mitwirkungsorgan abgetreten werden. Die reale Umsetzung dieser Idee findet sich im Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer) der sechs französischsprachigen Westschweizer Kantone aus dem Jahr 2010.

Der ParlVer verpflichtet die teilnehmenden Kantone, dass ihre Parlamente über eine Kommission verfügen, die mit der Behandlung von auswärtigen Angelegenheiten beauftragt ist. Dies soll sicherstellen, dass die innerkantonalen Strukturen bei der Behandlung von IKV in allen beteiligten Kantonen ähnlich sind.

Sinn und Zweck des ParlVer ist die interkantonale koordinierte Mitwirkung der Kantonsparlamente im Rahmen von IKV-Verhandlungen. Jedes Vorhaben zum Erlass oder zur Änderung eines IKV soll in der Regel von einer (nicht-ständigen) interparlamentarischen Kommission eng begleitet werden. Der jeweiligen Kommission gehören sieben Mitglieder aus jenen Kantonen an, in denen die IKV-Genehmigung Sache des kantonalen Parlaments ist. Als Mitwirkungsinstrumente der interparlamentarischen Kommission sieht der ParlVer die Stellungnahme zu IKV-Entwürfen vor. Der ParlVer stellt auch Bestimmungen über die interparlamentarische Geschäftsprüfung auf. Sobald mit einem IKV eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen werden, sind die betreffenden Vertragskantone verpflichtet, die Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission zu beschliessen, die die legislative Oberaufsicht über die neu geschaffene Institution bzw. Organisation wahrnimmt.

Neben dem ParlVer, der seinerseits einen IKV darstellt, bestehen weitere, teils bereits umgesetzte Lösungen zur interparlamentarischen Zusammenarbeit und zwecks verbesserter Mitwirkung auf interkantonomer Ebene: die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) und die Idee einer Nationalen Konferenz der Kantonsparlamente (NKK). Die aktuell bestehende ILK, der sich auch der Urner Landrat angeschlossen hat, bildet im Wesentlichen einen informellen und unverbindlichen Zusammenschluss interessierter Kantonsparlamente aus der Deutschschweiz. Die Konferenz der Kantonsparlamente existiert demgegenüber bislang nur als Konzept, würde jedoch auf privatrechtlicher Basis (Verein) operieren. Während der ParlVer den teilnehmenden Kantonen eine öffentlich-rechtlich abgesicherte, verbindliche Mitwirkung an IKV-Entscheidungsprozessen ermöglicht, stellen die ILK und die NKK lediglich

Zusammenarbeitsformen unter den Parlamenten dar, die keine neuen Mitwirkungsrechte auf interkantonaler Ebene begründen.

Nach dem Bericht kpm gehört der Urner Landrat insgesamt zur Gruppe der Kantonsparlamente mit relativ gut ausgebauten Mitwirkungsmöglichkeiten, sowohl was die Intensität als auch den Zeitpunkt der Mitwirkung betrifft.

Der Bericht kpm unterbreitet dem Landrat im Hinblick auf die innerkantonale Ebene folgende Empfehlungen:

- Es wäre wünschenswert, wenn die Regierung die zuständige Kommission über die Folge von Empfehlungen des Landrats informiert und im Falle einer abweichenden Haltung begründet.
- Das Anhörungsrecht der zuständigen Kommission soll auf den Fall ausgeweitet werden, wenn die Regierung eine Anfrage zur Aufnahme von IKV-Verhandlungen aus einem anderen Kanton abschlägig zu beantworten gedenkt.
- Als sinnvolle Ergänzung der aktuellen Geschäftsordnung wird zudem angeregt, dass die Abgabe von Empfehlungen zu interkantonalen Entwicklungen von einer zuvor stattfindenden formellen Anhörung losgekoppelt wird. Die zuständige Kommission soll jederzeit die Möglichkeit erhalten, auf allgemeine oder spezifische interkantonale Entwicklungen in einem bestimmten Politikbereich zu reagieren und der Regierung eine (unverbindliche) Handlungsempfehlung zukommen zu lassen.

Im Hinblick auf die interkantonale Ebene enthält der Bericht kpm folgende Empfehlungen:

- Es soll der Vorschlag eines ParlVer mit zusätzlichen Elementen der variablen Geometrie im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz (sechs Kantone) weiterverfolgt werden.
- In Bezug auf die Regeln der interparlamentarischen Geschäftsprüfung wird unabhängig von der Umsetzung anderer ParlVer-Teile die Übernahme der Regeln der interparlamentarischen Aufsichtskommission aus dem ParlVer (Teil 4) empfohlen.

Mit der Zustellung des Berichts kpm leistet der Regierungsrat dem parlamentarischen Vorstoss von Landrat Alf Arnold Rosenkranz Folge.

Die Empfehlungen des Berichts kpm zur innerkantonalen Ebene lassen sich im Rahmen

einer Änderung des Artikels 44 GO umsetzen. Die Änderung liegt im Zuständigkeitsbericht des Landrats. Es ist somit Sache des Landrats, zu beurteilen, ob und auf welche Weise er die entsprechenden Empfehlungen umsetzen will.

Im Hinblick auf die Empfehlungen kpm zur interkantonalen Ebene bedarf es noch vertiefter Abklärungen. Zu beachten gilt es, dass sich diese in Uri nicht einseitig umsetzen lassen. Es bedarf dazu vielmehr der Zustimmung der übrigen Zentralschweizer-Kantone. Im Fall eines entsprechenden Konsenses im Landrat ist der Regierungsrat bereit, im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) die Bereitschaft der anderen Innerschweizer Kantone zum Abschluss eines ParlVer abzuklären.

2. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

- 2.1 Der Bericht über die Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen wird zur Kenntnis genommen.
- 2.2 Das Postulat von Landrat Alf Arnold Rosenkranz, Altdorf, zu Mitwirkung des Landrats bei Konkordaten wird als materiell erledigt abgeschrieben.

Beilage:

- Bericht über die Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen