

Regierungsratsbeschluss

vom 13. März 2012

Nr. 2012/548

KR.Nr. A 181/2011 (STK)

Auftrag Geschäftsprüfungskommission (GPK): Stärkung der parlamentarischen Mitwirkung in interkantonalen Angelegenheiten (02.11.2011) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zur Präzisierung von Artikel 72 Absatz 2 der Kantonsverfassung zu unterbreiten, mit dem Ziel, die „kann-Formulierung“ bezüglich der Mitwirkung des Kantonsrats im Rahmen der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, durch eine verbindliche Formulierung zu ersetzen. Art. 72 Abs. 2 KV soll demnach lauten: „Der Kantonsrat nimmt an der Vorbereitung der Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, teil.“

2. Begründung

Die Tendenz, Sachfragen kantonsübergreifend in interkantonalen Vereinbarungen und Konkordaten zu regeln, nimmt stetig zu. Ein gravierendes Problem bei der überkantonalen Rechtsetzung und Lenkung von interkantonalen Institutionen ist aber die schwache demokratische Legitimation und Kontrolle: Es sind vorwiegend die Verwaltungen und Regierungen, welche die Entscheide vorbereiten und treffen. In leitenden Ausschüssen sind pro Kanton nur wenige Delegierte vertreten. Das führt zu einem Demokratieverlust, weil das Parlament so gut wie nichts zum Inhalt solcher Konkordate zu sagen hat und darauf beschränkt ist, am Ende der Kette einen von den Regierungen ausgehandelten Vertragstext als Ganzes entweder anzunehmen oder abzulehnen. Faktisch hat das Parlament kaum eine andere Möglichkeit, als ein einmal von der Regierung ausgehandeltes Vertragswerk zu genehmigen. Andernfalls würde es nicht nur einen - unter Umständen mühsam erarbeiteten - Kompromiss zunichte machen und die Regierung gegen aussen desavouieren, sondern die Verlässlichkeit des Kantons als Vertragspartner wäre generell in Frage gestellt. Um die parlamentarischen Interessen zu wahren, ist ein stärkerer Einbezug des Parlaments in interkantonalen (und auch in internationalen Fragen) erforderlich. Die heutige „kann-Formulierung“ führt dazu, dass der Regierungsrat kaum je von sich aus das Parlament bzw. eine Kommission über aktuelle interkantonale Fragen informiert, weshalb das heute schon in der Verfassung vorgesehene Mitwirkungsrecht des Kantonsrats (Art. 72 Abs. 2 KV: „Der Kantonsrat kann an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, teilnehmen.“) ausgehöhlt und unterlaufen wird, weil die nach dem Milizsystem arbeitenden Sachkommissionen kaum in der Lage sind, sich entsprechende Informationen selber zu beschaffen. Zudem ist auf die Einschränkung zu verzichten, wonach nur „wichtige“ Staatsverträge und Konkordate in diesen Mitwirkungsprozess einzubeziehen sind. Das Parlament hat nicht derart viele Staatsverträge und Konkordate zu genehmigen, dass zwischen wichtigen und unwichtigen unterschieden werden müsste. Deshalb sollen alle Staatsverträge und Konkordate, die der Kantonsrat zu genehmigen hat, im gleichen Verfahren behandelt werden. Wird die zitierte Bestimmung in der Verfassung als verbindliche Vorgabe formuliert, muss anschliessend auf Stufe Kantonsratsgesetz und Geschäftsreglement des Kantonsrats ein entsprechendes Verfahren definiert werden, das den Grundsätzen der Gewaltenteilung Rechnung trägt und die Kompetenz des Regierungsrats, den

Kanton nach aussen zu vertreten sowie interkantonale Verhandlungen zu führen, nicht beeinträchtigt.

Nachdem die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) mittlerweile seit ein paar Jahren definitiv eingeführt ist, hat die GPK einige Überlegungen zur praktischen Arbeit und insbesondere zu den parlamentarischen Möglichkeiten und Instrumenten unter den WoV-Regeln angestellt. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass es in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotenzial gibt und hat entsprechende Ideen entwickelt; dieser Vorstoss ist Teil eines Pakets, das mehrere Vorstösse umfasst, die alle gleichzeitig eingereicht werden. Die GPK lädt Ratsleitung und Regierungsrat ein, die Beantwortung zuhanden des Parlaments zu koordinieren und so zu terminieren, dass alle Vorstösse gemeinsam spätestens im Frühling 2012 im Kantonsrat behandelt werden können. Die GPK ersucht die Ratsleitung zudem, anschliessend eine Spezialkommission einzusetzen, welche alle erheblich erklärten Vorstösse im Rahmen eines Gesamtpakets bearbeiten und dem Kantonsrat aufeinander abgestimmte Umsetzungsvorschläge im Rahmen einer einzigen Vorlage unterbreiten soll, die alle nötigen Anpassungen der betroffenen Gesetze und des Geschäftsreglements des Kantonsrats umfasst. Die Spezialkommission soll ihre Arbeit bis spätestens Ende 2012 abgeschlossen haben, damit der Kantonsrat noch in dieser Legislatur seine Entscheide treffen kann.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Das im vorliegenden Auftrag seitens der Geschäftsprüfungskommission aufgegriffene Anliegen ist nicht neu, erhielt aber durch die vermehrte interkantonale Zusammenarbeit in letzter Zeit unbestrittenermassen zusätzliche Aktualität. Beispielhaft verwiesen sei an dieser Stelle auf die anlässlich der Jahresversammlung 2009 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen in Solothurn geführte Diskussion: „Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik – Demokratiedefizite bei der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit?“

(http://www.sgp-ssp.net/cont/uploads/media/bulletin_november_09.pdf). In den interessierten Kreisen ist man sich weitgehend einig, dass aus Gründen der Gewaltenteilung und der Milizorganisation der kantonalen Legislativen eine direkte Involvierung der Parlamente bei der konkreten, inhaltlichen Ausarbeitung von Konkordaten und Staatsverträgen kein gangbarer Weg zu einer verstärkten Partizipation darstellt. Es ist klar Aufgabe der Exekutive, Verträge im Detail auszuhandeln, um so mehr sich interkantonale Vereinbarungen grösstenteils mit Vollzugsfragen befassen. Zudem würde eine derartige Aufgabe Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier zeitlich überfordern, abgesehen von den zumeist fehlenden Detailkenntnissen der zu regelnden Materie, die gleichzeitig erworben werden müssten.

Wie die Geschäftsprüfungskommission richtigerweise festhält, hat der Kantonsrat aufgrund von Art. 72 Abs. 2 KV (BGS 111.1) das Recht, an der Vorbereitung von Staatsverträgen und Konkordaten teilzunehmen. Die Herrschaft des Handelns liegt demnach beim Kantonsrat. Die „kann“-Formulierung überlässt es dem Parlament, ob und wieweit es an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate teilnehmen will. In Angelegenheiten, denen es nur eine geringe oder gar keine Bedeutung beimisst, kann der Kantonsrat auf eine Mitwirkung verzichten und sich auf ein allfälliges Genehmigungsverfahren beschränken. In diesem Sinn würde eine verbindlichere Formulierung der bestehenden Verfassungsnorm nichts an der Möglichkeit und der Qualität des Mitwirkungsrechts ändern. Nachdem im Pflichtenheft für die Sachkommissionen des Kantonsrates von Solothurn (BGS121.211) in § 1 lit. d) die Mitwirkung bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate sogar explizit als Aufgabe festgehalten ist, würde eine Kommission, die sich diesen Themen nicht widmet, sich eigentlich dem Vorwurf mangelnder Auftragserfüllung aussetzen. Verfassung und die entsprechende Ausführungsbestimmungen sprechen zwar von „wichtigen“ Staatsverträgen und Konkordaten. Diese Einschränkung mag auf den ersten Blick störend wirken, tangiert aber, da dem Kantonsrat die Beurteilung der Wichtigkeit obliegt, dessen Mitwirkungsrechte materiell nicht. Den in der Vorstossbegründung enthaltenen Vorwurf, der Regierungsrat höhle das Mitwirkungsrecht des Parlamentes aus, indem er nicht genügend informiere, weisen wir entschieden zurück. Die Mitglieder des Regie-

rungrates nehmen an den Sitzungen der Sachkommissionen teil und informieren regelmässig über laufende Geschäfte der Departemente. Die meisten Kommissionen kennen zudem das standardisierte Traktandum der Fragestunde. Ferner ist davon auszugehen, dass sich auch die Kommissionsmitglieder persönlich informieren, haben sie doch in ihrer Funktion die Pflicht, die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen innerhalb und ausserhalb des Kantons regelmässig mitzuverfolgen (§1 lit. b) des Pflichtenhefts für die Sachkommissionen). Unterstützt werden sie dabei durch die Aktuariate ihrer Kommissionen.

Schliesslich verweisen wir auf die kürzlich gegründete Interkantonale Legislativkonferenz (ILK). Laut Artikel 2 der Geschäftsordnung vom 25. November 2011 verfolgt das unter der Federführung der Obergerichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern gegründete Gremium das Ziel, insbesondere die Koordination der Stellungnahmen der kantonalen Parlamente im Rahmen der Erarbeitung von interkantonalen Rechtserlassen zu ermöglichen. Die Ratsleitung des Kantonsrates hat beschlossen, nach Bedarf an den Sitzungen der ILK teilzunehmen. Damit besteht für den Kantonsrat im Rahmen der interkantonalen parlamentarischen Zusammenarbeit ein zusätzliches Mittel, materiell auf sich in Entstehung befindliche Konkordate und Staatsverträge Einfluss nehmen zu können.

Aufgrund der obstehenden Erwägungen lehnen wir eine Umformulierung von Art. 72 Abs. 2 KV ab. Der Kantonsrat verfügt, im Rahmen der anerkannten Grundsätze der Gewaltenteilung, über die notwendigen Instrumente zur Teilnahme an der Vorbereitung von Staatsverträgen und Konkordaten.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Spezialkommission Revision KRG/GRKG

Verteiler

Departemente (5)
Staatskanzlei
Amt für Finanzen
Aktuarin Geschäftsprüfungskommission
Aktuarin Spezialkommission Revision KRG/GRKG
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat