

Daniel Schwarz  
Reto Steiner  
Jan Fivaz

**Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner  
Landrats bei der Ausarbeitung von  
Konkordaten und anderen  
interkantonalen Vereinbarungen**

Bericht im Auftrag der Justizdirektion des  
Kantons Uri

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Rudolf Blankart  
Prof. Dr. Claus Jacobs  
Prof. Dr. Andreas Lienhard  
Prof. Dr. Doina Radulescu  
Prof. Dr. Adrian Ritz  
Prof. Dr. Fritz Sager

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Daniel Schwarz  
Reto Steiner  
Jan Fivaz

**Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner  
Landrats bei der Ausarbeitung von  
Konkordaten und anderen  
interkantonalen Vereinbarungen**

**Bericht im Auftrag der Justizdirektion des Kantons  
Uri**

KPM-Verlag  
Bern

*Dr. Daniel Schwarz* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe E-Democracy am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

*Prof. Dr. Reto Steiner* ist Direktor der ZHAW School of Management and Law.

*Jan Fivaz* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe E-Democracy am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen*

Schwarz Daniel; Steiner Reto; Fivaz Jan  
Bern 2020  
ISBN 978-3-906798-62-2

Alle Rechte vorbehalten  
Copyright © 2020 by KPM-Verlag Bern  
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

[www.kpm.unibe.ch](http://www.kpm.unibe.ch)

---

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>TABELLENVERZEICHNIS.....</b>	<b>VII</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>VIII</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>IX</b>
<b>1 EINLEITUNG.....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage und Fragestellung .....	1
1.2 Vorgehensweise und Aufbau des Berichts .....	1
<b>2 ÜBERBLICK ÜBER DIE MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN KANTONALER PARLAMENTE.....</b>	<b>3</b>
2.1 Politische Entwicklungen und Herausforderungen.....	3
2.2 Empirischer Überblick .....	5
2.2.1 Ebene der parlamentarischen Beteiligung.....	6
2.2.1.1 Innerkantonale Ebene.....	6
2.2.1.2 Interkantonale Ebene.....	7
2.2.2 Intensität und Zeitpunkt der parlamentarischen Beteiligung .....	14
2.2.3 Organe der parlamentarischen Beteiligung .....	19
2.2.4 Ressourcen zur parlamentarischen Beteiligung .....	22
<b>3 BEURTEILUNG MÖGLICHER VARIANTEN MIT BLICK AUF DEN KANTON URI.....</b>	<b>25</b>
3.1 Kriterien der Beurteilung .....	25
3.2 Darlegung und Beurteilung zusätzlicher parlamentarischer Mitwirkungsmöglichkeiten.....	27
3.2.1 Innerkantonale Ebene.....	27
3.2.2 Interkantonale Ebene.....	30
3.2.2.1 Mitwirkung auf interkantonaler Ebene in Anlehnung an den ParlVer .....	32
3.2.2.2 Mitwirkung auf interkantonaler Ebene auf Basis der ILK .....	36
<b>4 FAZIT UND EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>40</b>
4.1 Empfehlungen bezüglich der innerkantonalen Ebene.....	41
4.2 Empfohlene Anpassungen auf interkantonaler Ebene .....	42
<b>QUELLENVERZEICHNIS.....</b>	<b>45</b>



---

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Übersicht über die Mitwirkungsmöglichkeiten kantonaler Parlamente.....	18
---	----

---

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
CDC	Convention des conventions (Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger)
GO	Geschäftsordnung
IKV	Interkantonale Verträge
ILK	Interkantonale Legislativkonferenz
IRV	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
KV	Kantonsverfassung
NKK	Nationale Konferenz der Kantonsparlamente
ParlVer	Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente in den Westschweizer Kantonen (Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland)



---

## ZUSAMMENFASSUNG

Im Auftrag der Justizdirektion des Kantons Uri vermittelt der vorliegende Bericht einen Überblick über die Mitwirkungsmöglichkeiten kantonaler Parlamente bei der Ausarbeitung, Genehmigung und Umsetzung von interkantonalen Verträgen (IKV). Darauf aufbauend skizziert und beurteilt der Bericht mögliche Varianten für den Urner Landrat. Der Bericht schliesst mit konkreten Empfehlungen, wie die Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats zweckmässig ausgebaut werden könnten.

Seit rund 20 Jahren bilden IKV ein immer beliebteres Mittel zur Lösung kantonsübergreifender Problemstellungen in verschiedenen Politikfeldern. Mit der steigenden Beliebtheit stellen sich Fragen der angemessenen Beteiligung der kantonalen Legislativen an der Vorbereitung, Aushandlung und Umsetzung von IKV. Wie bei allen Staatsvertragsverhandlungen liegt auch hier die Grundproblematik darin, dass im Unterschied zur innerkantonalen Gesetzgebung die Kantonsregierungen in der Vorbereitungs- und Aushandlungsphase über weite Strecken gleichzeitig exekutive und legislative Funktionen ausüben. Dieser Mangel im demokratischen Willensbildungsprozess lässt sich nicht mit dem Hinweis auf die direkt-demokratische Legitimation von Kantonsregierungen beheben.

Die Problematik lässt sich unter Wahrung der Gewaltenteilung und unter Vermeidung von Gebietsreformen (Kantonsfusionen) nie vollständig lösen. Hingegen lassen sich die demokratiepolitisch unbefriedigenden Konsequenzen mittels institutioneller Mitwirkung am Entscheidungsprozess abfedern. Der empirische Überblick zu den parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den 26 Kantonen gliedert sich entlang von vier Dimensionen: (1) Beteiligungsebene (innerkantonal vs. interkantonal), (2) Zeitpunkt und Intensität der Beteiligung, (3) Organe, welche die parlamentarische Mitwirkung ausüben und (4) Ressourcen, welche die parlamentarische Beteiligung ermöglichen.

Die parlamentarische Beteiligung richtet sich in der Mehrheit der Kantone in erster Linie auf die Mitwirkung an innerkantonalen Entscheidungsabläufen. So auch im Kanton Uri. Die innerkantonale Ebene verfügt über den Vorteil, dass keine zusätzlichen Repräsentations- und Delegationsprobleme entstehen, da keine neuen interparlamentarischen Mitwirkungsorgane geschaffen werden müssen. Hingegen erlaubt die Mitwirkung auf interkantonomer Ebene einen früheren und

wirkungsvolleren Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern kantonaler Parlamente. Eine inzwischen praxiserprobte Lösung stellt diesbezüglich der Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer) der sechs französischsprachigen Westschweizer Kantone dar. Neben dem ParlVer, welcher seinerseits einen IKV darstellt, bestehen weitere, teils bereits umgesetzte Lösungen zur interparlamentarischen Zusammenarbeit und zwecks verbesserter Mitwirkung auf interkantonaler Ebene: die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) und die Idee einer Nationalen Konferenz der Kantonsregierungen (NKK). Die aktuell bestehende ILK, der sich auch der Urner Landrat angeschlossen hat, bildet im Wesentlichen ein informeller und unverbindlicher 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, welche keine neuen Mitwirkungsrechte auf interkantonaler Ebene begründen. Die Ausarbeitung eines Abkommens ähnlich dem ParlVer wurde sowohl vom Kanton Uri als auch im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz mehrfach abgelehnt.

In Bezug auf die Intensität der parlamentarischen Mitwirkung sind zwischen den Kantonen hauptsächlich bei der Ausgestaltung der Informations- und Konsultationspflichten der Regierung wesentliche Unterschiede auszumachen. Hinsichtlich des Zeitpunkts finden sich grosse Differenzen unter den Kantonen bei der Frage, in welcher Phase des IKV-Prozesses (Vorbereitung, Aushandlung, Genehmigung und Umsetzung) eine parlamentarische Mitwirkung stattfindet. Die Spannweite reicht von Kantonen ohne formelle Regelung der Informations- und Konsultationsrechte ihrer Parlamente bis hin zu solchen, deren Parlamente bzw. zuständige Kommissionen in allen Phasen in den wichtigen Fragen über annähernd denselben Informationsstand wie die Regierung verfügen und dazu jederzeit Stellung beziehen und (unverbindliche) Empfehlungen abgeben können, über deren Folge die Regierung anschliessend Bericht erstatten muss. Der Urner Landrat gehört insgesamt zur Gruppe der Kantonsparlamente mit relativ gut ausgebauten Mitwirkungsmöglichkeiten, sowohl was die Intensität als auch den Zeitpunkt der Mitwirkung betrifft. Dennoch hat die Untersuchung einige Hinweise auf Optimierungspotenzial geliefert, auf welche weiter unten näher eingegangen wird.

---

In Bezug auf die Organe der parlamentarischen Mitwirkung stehen zwei Fragen im Vordergrund: (1) Werden IKV-Erlasse von ständigen oder nicht-ständigen Kommissionen behandelt? (2) Erfolgt die Behandlung über themenbezogene Fachkommissionen oder über eine Spezialkommission für Aussenbeziehungen? Eine Mehrheit der Kantone, darunter der Kanton Uri, weist grundsätzlich ein System ständiger Kommissionen auf. In praktisch allen Kantonen erfolgt die Mitwirkung an IKV-Vorhaben über ständige Fach- oder Spezialkommissionen. Einzig bei der Frage, ob für die Mitwirkung die bestehenden Fachkommissionen oder eine Spezialkommission besser geeignet seien, sind die Kantone etwa hälftig gespalten. Der Kanton Uri überlässt diese Aufgabe den Fachkommissionen und gewichtet somit das spezifische Sachwissen der thematisch zuständigen Kommissionen höher als das spezifische Know-how bezüglich interkantonaler Mitwirkungsprozesse, welches eher für den Aufbau einer Spezialkommission für Aussenbeziehungen sprechen würde.

In Bezug auf die Ressourcen, welche für die parlamentarische Mitwirkung zur Verfügung stehen, befindet sich der Urner Landrat im kantonalen Vergleich in der Gruppe der Kantonsparlamente, welche sich am stärksten am reinen Milizprinzip orientieren. Darüber hinaus gehören die Kommissionen des Landrats zu den kleinsten im schweizweiten Vergleich. Daraus lässt sich schliessen, dass sowohl die zeitliche Belastungsgrenze der Landratsmitglieder als auch der Umfang der verfügbaren Unterstützungsdienstleistungen durch die Parlamentsverwaltung relativ tief ausfallen. Aufgrund der ausgeprägten Milizstrukturen ist die Miliztauglichkeit bei Vorschlägen zum Ausbau der Mitwirkungsrechte daher stets im Auge zu behalten.

Ausgehend von den Erkenntnissen aus dem Vergleich der 26 Kantone wurden im Bericht vier konkrete Reformvorschläge auf innerkantonomer Ebene und drei Vorschläge auf der interkantonomer Ebene anschliessend näher beurteilt. Zur Beurteilung werden die folgenden, in der Literatur verankerten Kriterien herangezogen: (1) Einhaltung der Organadäquanz, das heisst der zweckmässigen rechtlichen Ausgestaltung und praktischen Umsetzung der Kompetenzordnung zwischen Regierung und Parlament; (2) Repräsentativität der Beteiligung und der Mechanismen der Entscheidungsfindung; (3) Zeitpunkt und Transparenz der Information; (4) Ressourcen und Bereitschaft zur effektiven Beteiligung.

Aus der Gesamtbeurteilung gehen die folgenden Empfehlungen hervor:

- Mit Blick auf die innerkantonale Ebene wäre es wünschenswert, wenn die Regierung die zuständige Kommission über die Folgen von Empfehlungen des Landrats informiert und im Falle einer abweichenden Haltung eine Begründung liefert.
- Das Anhörungsrecht der zuständigen Kommission soll auf den Fall ausgeweitet werden, dass die Regierung eine Anfrage zur Aufnahme von IKV-Verhandlungen aus einem anderen Kanton abschlägig zu beantworten gedenkt. Es ist nicht unmittelbar einsichtig, weshalb gemäss der heutigen Regelung in solchen Fällen eine vorgängige Anhörung entfällt, da Entscheide nicht weniger wichtig sind, wenn sie negativ ausfallen.
- 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.

Veränderungen auf interkantonomer Ebene nehmen deutlich mehr Zeit in Anspruch als innerkantonale Anpassungen. Darüber hinaus ist der Ausgang ungewisser. Die nachfolgend empfohlenen Massnahmen auf interkantonomer Ebene bedürfen darum weiterer Abklärungen, bevor eine Umsetzung ins Auge gefasst wird:

- Im Hinblick auf die interkantonale Mitwirkung wird primär die Weiterverfolgung des Vorschlags eines ParlVer mit zusätzlichen Elementen der variablen Geometrie im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz (sechs Kantone) empfohlen. Die Beurteilung hat ergeben, dass sich durch diese Massnahme die Demokratiequalität heben liesse, ohne dass die Miliz- und Praxis-tauglichkeit gefährdet und Probleme mit der Repräsentativität der Mitwirkung auftreten würden.

- In Bezug auf die Regeln der interparlamentarischen Geschäftsprüfung wird unabhängig von der Umsetzung anderer ParlVer-Teile die Übernahme der Minimalanforderungen aus dem ParlVer (Teil 4) empfohlen. Diese Minimalanforderungen setzen für alle Beteiligten klare Leitplanken für die Umsetzungsphase in denjenigen Fällen, in welchen interkantonale Institutionen oder gemeinsame Organisationen mittels IKV geschaffen werden.
- Auch wenn die Reichweite interparlamentarischer Zusammenarbeitsformen, welche nicht auf einem IKV beruhen, beschränkt bleibt, erscheint es für die Koordination und die Bündelung knapper parlamentarischer Ressourcen in Bezug auf Personal, Zeit und Sachwissen zweckmässig, dass auch die Regierung die entsprechenden Bestrebungen unterstützt. Die konkrete Ausgestaltung solcher Kooperationsformen ist allein Sache des Landrats, doch ist aus Repräsentations- und Transparenzgründen die Gründung einer formellen Organisation (z.B. in Form eines Vereins) der aktuellen ILK-Lösung ohne fassbare Organisationsform klar vorzuziehen, zumal sich dadurch auch das Gewicht gegenüber den Regierungen erhöhen dürfte. Ins Auge zu fassen ist in diesem Zusammenhang zudem die Aufnahme einer Bestimmung in die Geschäftsordnung, welche den Wert solcher Kooperationsformen zusätzlich unterstreicht.



---

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern wurde von der Justizdirektion des Kantons Uri mit dem Verfassen eines Berichts über die Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen betraut.

Hintergrund der Anfrage ist die Überweisung eines Postulats durch den Urner Landrat im Mai 2014, welches eine verstärkte Einflussnahme des Landrats auf die Ausgestaltung von Konkordaten fordert.<sup>1</sup> Dadurch wurde der Urner Regierungsrat verpflichtet, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Mitwirkungsmöglichkeiten des Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen ausgebaut werden könnten.

Inhaltlich soll der Bericht die folgenden Zielsetzungen erreichen:

- Erarbeitung eines Überblicks über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamente in anderen Kantonen bei der Ausarbeitung und Genehmigung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen.
- Auflistung von möglichen Varianten einer solchen Mitwirkung sowie deren Beurteilung.
- Empfehlungen für einen allfälligen zweckmässigen Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats.

## 1.2 Vorgehensweise und Aufbau des Berichts

Die Erarbeitung dieses Berichts basiert auf der Recherche, Aufarbeitung und Bewertung der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur sowie der Rechtsquellen und kantonalen Unterlagen, welche die Mitwirkung der 26 Kantonsparlamente im Rahmen der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen regeln.

---

<sup>1</sup> Postulat Alf Arnold Rosenkranz, Altdorf: Mitwirkung des Landrats bei Konkordaten (Geschäftsnummer LA.2013-1033, eingereicht am 13. Dezember 2013).

Der Bericht gliedert sich in vier Teile: Im Anschluss an die Einleitung vermittelt das zweite Kapitel einen Überblick über die politischen Entwicklungen und Herausforderungen, welche sich im Zusammenhang mit interkantonalen Vereinbarungen stellen, sowie über die Mitwirkungsmöglichkeiten kantonaler Parlamente in der Schweiz. Gleichzeitig wird die entsprechende Situation im Kanton Uri eingeordnet. Anhand dieser Erkenntnisse werden anschliessend in Kapitel 3 eine Auswahl möglicher, für den Kanton Uri umsetzbare Varianten zur Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats im Rahmen von interkantonalen Verträgen dargestellt und anschliessend anhand eines einheitlichen Kriterienrasters beurteilt. Im vierten Teil werden die Erkenntnisse zusammengefasst und konkrete Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht für die zukünftige Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung formuliert. Das Literaturverzeichnis befindet sich am Ende des Berichts.



---

## 2 ÜBERBLICK ÜBER DIE MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN KANTONALER PARLAMENTE

### 2.1 Politische Entwicklungen und Herausforderungen

In der föderalistischen Schweiz stimmen aufgrund der zunehmenden Mobilität der Bewohnerinnen und Bewohner die funktionalen Räume kaum mehr mit den politischen Grenzen überein. Durch die Intensivierung der interkantonalen Austauschbeziehungen beispielsweise in den Bereichen der Wirtschaft, des Verkehrs, der Bildung und der Kultur entstehen Problemfelder, welche einer grenzüberschreitenden Lösung bedürfen (Moeckli 2009). In Bereichen, welche in die Zuständigkeit der Kantone fallen, werden zu diesem Zweck Konkordate bzw. interkantonale Verträge (IKV) abgeschlossen.<sup>2</sup>

Aufgrund der steigenden Beliebtheit von IKV stellt sich mit zunehmender Dringlichkeit die Frage nach der angemessenen Beteiligung des kantonalen Gesetzgebers. Es ist vor allem der Typus der rechtssetzenden IKV (Uhlmann und Zehnder 2011: 12ff.), welche für die Parlamente das Risiko eines „doppelten Defizits“ (Strebel 2014: 34) in sich bergen: Auf einen unzureichenden Einbezug während des Aushandlungsprozesses (Einschränkung der parlamentarischen Gesetzgebungsfunktion) folgt eine kaum wirksame Oberaufsicht über die neu geschaffenen Strukturen (eingeschränkte Kontrollfunktion des Parlaments). Die Situation ist für die kantonalen Parlamente umso unbefriedigender, je stärker der rechtsetzende interkantonale Vertrag in die aktuelle und zukünftige Gestaltungsfreiheit in politisch wichtigen bzw. gesellschaftlich relevanten Politikbereichen eingreift. Moeckli (1999: 8) fasst diesen Punkt wie folgt zusammen: „Wer Verträge eingeht, ist nachher an sie gebunden. Dadurch resultiert eine Einbusse an Handlungsfreiheit des Parlaments und auch des Volkes [...]. Parlament und Volk können nicht mehr den Anstoss zur Änderung von spezifischen Rechtsnormen geben, sondern nur noch den Anstoss zum Ausstieg aus einem Vertrag, sofern dies kurzfristig aufgrund der Vertragsbestimmungen überhaupt zulässig ist“. Die jüngsten Erfahrungen der kantonalen Parlamente beispielsweise im Zuge der Aushandlung und

---

<sup>2</sup> Im Weiteren wird „IKV“ als allgemeiner Sammelbegriff für sämtliche Arten von Verträgen zwischen zwei oder mehreren Kantonen verwendet. Dies entspricht der Sprachregelung der aktuellen Bundesverfassung, welche in Art. 48 und 48a die einheitliche Formulierung „Verträge zwischen Kantonen“ verwendet.

Genehmigung der HarmoS- und Hooligan-Konkordate haben inzwischen vielerorts zu einer grösseren Zurückhaltung gegenüber neuen IKV geführt (Vonlanthen 2014). Während in den letzten 20 Jahren die interkantonalen Vereinbarungen einen regelrechten Boom erfahren haben, der vom Bundesgesetzgeber mit den Arbeiten an der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zusätzlich verstärkt wurde, werden heute vermehrt die Grenzen von politischen Lösungen, welche mittels IKV festgelegt werden, ins Zentrum der Diskussion gerückt. Eine IKV-Lösung wird v.a. dann als ungeeignet eingeschätzt, wenn es sich (1) um einen politisch brisanten Bereich handelt, welcher einer breiten politischen Diskussion und Mitwirkung bedarf, (2) wenn mit dem IKV eine flächendeckende Regelung angestrebt wird, weil genau für diesen Fall der Bundesgesetzgeber mit seinen demokratisch einwandfrei legitimierten Entscheidungsprozessen existiert, und (3) wenn der IKV der Sicherung einer dezentralen Politik dienen soll, denn nur weil die Regierungen der Kantone untereinander einen IKV multilateral aushandeln, bedeutet dies keineswegs, dass der IKV keine zentralistische, insbesondere für die kleineren Kantone unvorteilhafte Politik definiert (Senti 2014).

Das Grundproblem besteht darin, dass die Aushandlung von Konkordaten in der Kompetenz der Kantonsregierungen liegt, während für die Vertragsgenehmigung die Kantonsparlamente zuständig sind. Die Problematik folgt somit derselben Logik wie bei Verhandlungen auf höherer internationaler oder tieferer interkommunaler Stufe: Das Organ, welches dem Verhandlungsergebnis am Ende die demokratische Legitimation verleiht, ist während des Aushandlungsprozesses nicht am Verhandlungstisch anwesend. Im Aushandlungsprozess übernimmt die Regierung die Funktion einer interkantonalen Legislative, während sich das Parlament am Ende zur Vertragsgenehmigung genötigt sehen kann (Moeckli 1999: 9).

Oft wird eingewendet, dass die Mitglieder von Kantonsregierungen direkt vom Volk gewählt sind und somit über dieselbe Legitimation verfügen wie die Parlamentsmitglieder. Diese Argumentation greift freilich zu kurz. Für die Beurteilung der demokratischen Legitimation ist nicht nur entscheidend, ob die Repräsentanten direkt vom Volk gewählt wurden, sondern auch, für welche Funktion sie ins Amt gewählt wurden, wie repräsentativ sich das Gremium zusammensetzt und welche Entscheidungsregeln (z.B. bezüglich der Transparenz) darin gelten (vgl. Aberhalden 1999; Moeckli 1999). Niemand würde auf die Idee kommen, allein

---

aus der Volkswahl der Regierung zu schliessen, dass diese auch für den Erlass innerkantonalen Gesetze legitimiert wäre. Die oben beschriebene Problematik kann daher mit dem einfachen Verweis auf die direkte Volkswahl von Regierungen nicht entschärft werden.

Unter Wahrung der Gewaltenteilung sowie der Vermeidung von Gebietsreformen lässt sich die Problematik sogar nie vollständig auflösen: „Interkantonale Vereinbarungen bringen unter dem Gesichtspunkt der Rechte der kantonalen Parlamente (und damit der demokratischen Legitimation) per se Einschränkungen mit sich“ (Hänni 1998: 659). Hingegen lassen sich die demokratiepolitisch unbefriedigenden Konsequenzen solcher Mehrebenenprozesse mittels einer Reihe von institutionellen Massnahmen abfedern. Eigenverantwortliche Entscheide des Parlaments, wie sie in der innerkantonalen Gesetzgebung vorherrschen, werden durch Mitwirkungsmöglichkeiten an Entscheidungen auf interkantonomer Ebene ersetzt (Abderhalden 1999: 5). Diesen Mitwirkungsmöglichkeiten werden sich die nachfolgenden Abschnitte eingehend widmen.

## **2.2 Empirischer Überblick**

Die nachfolgenden Abschnitte bieten einen zusammenfassenden Überblick über die Mitwirkungsoptionen in den 26 Kantonsparlamenten. Zwecks Systematisierung des empirischen Überblicks werden die parlamentarischen Beteiligungsformen im Rahmen von IKV anhand von vier Dimensionen näher ausgeführt:<sup>3</sup>

1. Ebene der parlamentarischen Beteiligung (inner- vs. interkantonom) (Abschnitt 2.2.1)
2. Zeitpunkt und Intensität der parlamentarischen Beteiligung (Abschnitt 2.2.2)
3. Parlamentarische Organe, welche die Beteiligung ausüben (Abschnitt 2.2.3)
4. Ressourcen, welche die Beteiligung ermöglichen (Abschnitt 2.2.4)

---

<sup>3</sup> Eine aktuelle Übersicht, welche die geltenden gesetzlichen Grundlagen für jeden Kanton detailliert aufführt, findet sich zudem bei Strebel (2014a: 316-338).

Es sei hier angefügt, dass der vorliegende Bericht hauptsächlich auf die gesetzlichen kantonalen Regelungen abstellt und die Details der praktischen Umsetzung dieser Normen nur punktuell einbezieht. In der Literatur wird verschiedentlich auf den Unterschied zwischen Theorie (rechtliche Norm) und Praxis (Rechtsanwendung) hingewiesen (Iff et al. 2010: 244; Strebel 2014: 34), was auch im Rahmen des vorliegenden Berichts stets zu berücksichtigen ist.

## **2.2.1 Ebene der parlamentarischen Beteiligung**

### **2.2.1.1 Innerkantonale Ebene**

Die Beteiligung von Kantonsparlamenten im Rahmen von IKV kann rein kantonsintern ausgestaltet sein oder zusätzlich die Mitwirkung über interkantonale Gremien einschliessen. Ausgangspunkt und bis heute den Regelfall bildet die Ausrichtung der parlamentarischen Beteiligung auf kantonsinterne Willensbildungsprozesse. Bei der innerkantonalen Beteiligungsebene setzen sich die Organe, an welchen und durch welche sich das Parlament im IKV-Rahmen beteiligt, sowie die Organe, auf welche die Mitwirkung gerichtet ist, aus gewählten Akteuren des eigenen Kantons zusammen. Es kommen die aus den kantonalen Entscheidungsprozessen vertrauten Abläufe zur Anwendung, in der Regel ergänzt um zusätzliche parlamentarische Beteiligungsrechte im Rahmen von IKV.

Entscheidungsprozesse, welche sich allein auf innerkantonale Organe abstützen, haben den Vorteil, dass keine zusätzlichen Repräsentations- und Delegationsprobleme auf der parlamentarischen Ebene entstehen. Es müssen keine interparlamentarischen Mitwirkungsorgane gebildet werden, bei denen sich automatisch die Frage nach der politischen Repräsentativität stellt. Stattdessen wird zur demokratischen Abstützung von IKV auf die Institutionen der eigenen kantonalen Demokratie

vertraut. Dies kann hingegen zulasten einer frühzeitigen und vor allem effektiven Mitwirkung in der Vorbereitungs- und Aushandlungsphase von IKV gehen.

Da die Instrumente, Organe und Ressourcen, welche den kantonalen Legislativen zur Mitwirkung an der Vorbereitung, Aushandlung, Genehmigung und Umsetzung von IKV in der innerkantonalen Arena zur Verfügung stehen, in den späteren Abschnitten 2.2.2 bis 2.2.4 detailliert dargelegt werden, wird an dieser Stelle zwecks Vermeidung von Wiederholungen auf eine eingehende Behandlung verzichtet.

### 2.2.1.2 Interkantonale Ebene

Weil die IKV-Verhandlungsführung nach einhelliger Meinung selbst von Befürwortern eines verstärkten Einbezugs der Parlamente im alleinigen Kompetenzbereich der kantonalen Exekutiven liegt (so z.B. Moeckli 2009), es sich also letztlich um Staatsvertragsverhandlungen auf subnationaler Ebene handelt, ist das Bedürfnis nach parlamentarischen Beteiligungsformen stark gewachsen, welche den von Regierungs- und Verwaltungsvertreterinnen und -vertretern gesteuerten Verhandlungen eine parlamentarische Mitwirkung auf derselben Ebene entgegensetzen. Für die parlamentarische Beteiligung auf der interkantonalen Ebene sind unterschiedliche Modelle denkbar, welche 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. Bevor die Komplexität des politischen Systems durch eine zusätzliche Staatsebene weiter erhöht würde, wäre sicher ernsthaft die Frage zu prüfen, ob Gebietsreformen bzw. Kantonsfusionen nicht ein zweckmässigeres Mittel darstellten (Moeckli 1999).

Die reale politische Diskussion dreht sich demgegenüber um interkantonale parlamentarische Beteiligungsformen, welche von der Entsendung gewählter kantonaler Parlamentsvertreter in ein interkantonales Mitwirkungsorgan ausgehen (interparlamentarische Kommission; vgl. Abderhalden 1999: 8 ff.). 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 lediglich 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. Hingegen werden mit

diesem Modell keine formellen Entscheidungskompetenzen an eine übergeordnete Ebene delegiert. Die Kantonsparlamente debattieren und beschliessen den vorliegende IKV zwar unabhängig voneinander, aber in Kenntnis der Argumente und Positionsbezüge des interkantonalen Mitwirkungsorgans, welches als gemeinsame vorberatende Parlamentskommission der beteiligten Kantone fungiert.

### *Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer)*

Die reale Umsetzung dieser Idee findet sich seit dem Jahr 2001 in den sechs Westschweizer Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura. Die ursprüngliche „Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger“, kurz „Convention des conventions“ (CDC) genannt, wurde im Jahr 2010 auf Basis der praktischen Erfahrungen mit der bisherigen Anwendung der CDC sowie aufgrund der in Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) neu erlassenen interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) grundlegend revidiert (vgl. Westschweizer Regierungskonferenz 2010: 4 f.). Die Bezeichnung der überarbeiteten und heute gültigen Vereinbarung der sechs Westschweizer Kantone lautet „Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland“, kurz Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer).

Die Bestimmungen des ParlVer verpflichten die teilnehmenden Kantone, dass ihre Parlamente über eine Kommission verfügen, die mit der Behandlung von auswärtigen Angelegenheiten beauftragt ist (Art. 2 ParlVer). Dies soll sicherstellen, dass die innerkantonalen Strukturen bei der Behandlung von IKV in allen beteiligten Kantonen ähnlich sind. Nicht verhindert wird dadurch, dass weitere parlamentarische Fachkommissionen, welche inhaltliche Berührungspunkte zu einer IKV aufweisen, mittels Mitberichten oder Entsendung in die betreffende interparlamentarische Kommission (siehe unten) ihre Anliegen ebenfalls einbringen können.

Demgegenüber werden mit dem ParlVer die innerkantonalen Regelungen über die Verfahren und Zuständigkeiten zur Genehmigung einer IKV nicht vereinheitlicht. Art. 7 ParlVer setzt ausdrücklich eine variable Geometrie gemäss kantonalem

---

Recht fest, indem die Bestimmungen über das Erlass- und Beitrittsverfahren bei IKV für einen Kanton nur dann Anwendung finden, wenn der Abschluss oder die Ratifizierung der betreffenden IKV gemäss kantonalem Recht dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden muss. Auch das innerkantonale Genehmigungsverfahren, welches nach Unterzeichnung der IKV durch die Regierungsvertreter zum Tragen kommt, wird gemäss Art. 13 ParlVer vollständig dem Recht der einzelnen Kantone überlassen. Umgekehrt findet der ParlVer für die teilnehmenden Kantone sinngemäss Anwendung, wenn eine schweizerische Konferenz von Regierungsvertretern einen IKV-Entwurf von landesweiter Geltung in die Vernehmlassung gibt (Art. 14 ParlVer).

Sinn und Zweck des ParlVer ist die interkantonal koordinierte Mitwirkung der Kantonsparlamente im Rahmen von IKV-Verhandlungen. Jedes Vorhaben zum Erlass oder Änderung eines IKV soll in der Regel von einer (nicht-ständigen) interparlamentarischen Kommission eng begleitet werden (Art. 9 ParlVer). Der jeweiligen Kommission gehörten sieben Mitglieder aus jedem Kanton an, in welchem die IKV-Genehmigung Sache des kantonalen Parlaments ist.<sup>4</sup> Auch hier bestimmt allein das kantonale Verfahren die Wahl oder Ernennung der Kommissionsmitglieder. Der ParlVer schliesst zudem nicht aus, dass die Mitglieder der ständigen Parlamentskommission, welche innerkantonale mit der Behandlung von IKV betraut ist, gleichzeitig als Mitglieder in interparlamentarischen Kommissionen fungieren. Dies würde kantonsintern die Frage der parteipolitischen Zusammensetzung der eigenen Vertretung in interparlamentarischen Kommissionen entschärfen sowie eine erwünschte personelle Kontinuität garantieren.

Die interparlamentarische Kommission entscheidet mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder (Art. 10 Abs. 3 ParlVer). In Verbindung mit Art. 9 ergibt sich daraus ein überproportionales Stimmengewicht der bevölkerungsmässig kleineren Kantone. Da den Regierungsvertretern nicht nur das Gesamtergebnis mitgeteilt wird, mit der eine Stellungnahme in der Kommission angenommen wurde, sondern das Stimmenverhältnis für jede einzelne kantonale Vertretung in der Kommission (Art. 10 Abs. 6 ParlVer), erhalten die Regierungsvertreter wichtige Anhaltspunkte über den zu erwartenden Rückhalt des aktuellen Vertragsentwurfs

---

<sup>4</sup> Sind Kantone an den Vertragsverhandlungen beteiligt, welche dem ParlVer nicht beigetreten sind, werden diese eingeladen, mit ebenfalls je sieben Mitgliedern mit beratender Stimme an den Sitzungen der interparlamentarischen Kommission beizuwohnen (Art. 9 Abs. 2 ParlVer).

im eigenen Kantonsparlament, welches für die endgültige Vertragsgenehmigung zuständig sein wird.

Als Mitwirkungsinstrumente der interparlamentarischen Kommission sieht der ParlVer die Stellungnahme zu IKV-Entwürfen vor (Art. 9 Abs. 3 ParlVer). Die Stellungnahme beinhaltet Änderungsanträge zum vorliegenden Entwurf (Art. 10 Abs. 7 ParlVer). Vor der Unterzeichnung des IKV durch die Regierungsvertreter, wodurch der Wortlaut der Vereinbarung definitiv festgelegt wird, teilen die Regierungen der interparlamentarischen Kommission mit, inwieweit die Stellungnahme berücksichtigt wurde (Art. 11 Abs. 1 ParlVer). Daraufhin hat die Kommission erneut Gelegenheit, zu den von den Regierungen nicht berücksichtigten Änderungsanträgen neue Anträge zu stellen (Abs. 2).

In Fällen, in denen die Parlamentsbüros der Kantone nach Anhörung ihrer Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten gemeinsam zum Schluss gelangen, dass in Bezug auf einen vorliegenden IKV-Entwurf Einstimmigkeit herrscht, kann auf die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission verzichtet werden (Art. 12 ParlVer). An die Stelle der interparlamentarischen Kommission treten in jedem Kanton die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, welche nach wie vor zum Entwurf Stellung nehmen oder darauf verzichten können. Auch in diesem Fall müssen die Regierungsvertreter der zuständigen Kommission vor der Unterzeichnung des IKV mitteilen, inwieweit die Stellungnahme berücksichtigt wurde (Art. 12 Abs. 3 ParlVer).

Der ParlVer setzt sich nicht nur mit den „Spielregeln“ (Moeckli 1999: 11) auseinander, die für den Erlass von IKV gelten; er regelt auch die Beteiligung der Parlamente am „Spiel“ selbst (vgl. auch Abschnitt 2.2.2), indem er Bestimmungen über die interparlamentarische Geschäftsprüfung aufstellt. 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, welche die legislative Oberaufsicht über die neu geschaffene Institution bzw. Organisation wahrnimmt (Art. 15 ParlVer). Im Unterschied zur interparlamentarischen Kommission im Rahmen der Mitwirkung bei IKV-Erlassen werden die Zusammensetzung und besonderen Befugnisse der interparlamentarischen Aufsichtskommission für jede neu geschaffene Institution bzw. Organisation im Rahmen ihrer vertraglichen Grundlagen individuell festgelegt (Art. 15 Abs. 3 ParlVer).



---

Die interparlamentarische Aufsichtskommission kann mittels Interpellationen, Resolutionen oder Postulaten vom Exekutivorgan der interkantonalen Institution oder Organisation bzw. von den betreffenden Regierungen oder der Konferenz, welche das Exekutivorgan eingesetzt haben, entweder begründete Erklärungen verlangen (Interpellation), eine eigene Erklärung oder Bitte formulieren (Resolution) oder verlangen, dass die Verabschiedung eines Erlasses oder die Anordnung einer Massnahme geprüft werden soll (Postulat) (Art. 16 ff. ParlVer).

Auch Kantonsparlamente, die nicht Mitglied des ParlVer sind, verfügen verschiedentlich über eine ausdrückliche rechtliche Grundlage, welche ihnen die Kooperation mit anderen Parlamenten bzw. den zuständigen Kommission im Rahmen von IKV ermöglicht: Beispielsweise das Obwaldner Kantonsratsgesetz legt in Art. 32 Abs. 3 fest, dass die Parlamentskommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen den Kantonsrat in interparlamentarischen Kommissionen vertritt, welche beauftragt sind, zu Verhandlungen über interkantonale oder internationale Verträge Stellung zu nehmen.<sup>5</sup> Dies entspricht im Wesentlichen dem Fall der interparlamentarischen Kommission gemäss ParlVer. Weniger konkret auf die Aufgaben der eigenen Parlamentskommission ausgerichtet und auf einer etwas grundsätzlicheren Ebene bestimmt das Kantonsratsgesetz im Kanton Zürich in § 34 o Abs. 2, dass der Kantonsrat mit anderen Parlamenten Verträge abschliessen kann, die der gemeinsamen und koordinierten Stellungnahme bei der Schaffung von interkantonalem Recht dienen. Es liegt auf der Hand, dass damit nicht etwa der eigenmächtige Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen analog zum ParlVer ermöglicht werden soll, sondern Vereinbarungen zwischen den Parlamentsverwaltungen, welche den gegenseitigen Informationsaustausch bzw. den Aufbau entsprechender interparlamentarischer Koordinationsstellen regeln. Mit der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) einerseits und der Idee einer Nationalen Konferenz der Kantonsparlamente andererseits bestehen zwei Vorschläge in diese Richtung, welche im Folgenden kurz vorgestellt werden.

---

<sup>5</sup> Vor dem Beitritt des Kantons Wallis zur CDC enthielt auch das Reglement des Walliser Grossen Rats bis zum Jahr 2001 in Art. 29 Abs. 2 den Passus, dass sich im Rahmen von IKV die zuständige Walliser Parlamentskommission mit Kommissionen anderer Kantone beraten kann (Abderhalden 1999: 7).

*Interkantonale Legislativkonferenz (ILK)*

Bestärkt durch die Erkenntnisse der Studie von Iff et al. (2010) initiierte die Oberaufsichtskommission (OAK) des Kantons Bern im Frühjahr 2010 die Bildung der ILK (vgl. Strebel 2014a: 390 ff.). Wurden zu Beginn des Gründungsprozesses der ILK auch Modelle diskutiert, welche die weitgehende Übernahme der ParlVerregelungen oder die formelle ILK-Gründung als interparlamentarische Organisation mittels IKV vorsahen, entschieden sich die beteiligten Kantone im Verlauf der Debatten für die Bildung einer informellen ILK, welche nicht auf einer privat- oder öffentlich-rechtlichen Grundlage beruht. Die ILK kennt somit keine formelle Mitgliedschaft der einzelnen Parlamente, sondern steht auf freiwilliger Basis ständig sämtlichen Kantonen offen. Gleichwohl besteht eine Geschäftsordnung, welche die Einberufung, die Aufgaben und die Verfahren der ILK regelt (vgl. Strebel 2014a: 393 f.).

Die ILK wird einberufen, wenn a) mindestens zwei Kantonsparlamente dies nach Erhalt eines IKV-Vernehmlassungsentwurfs verlangen (Art. 15) oder wenn b) mittels eines IKV parlamentarische Wahl-, Legislativ- oder Aufsichtsaufgaben an eine interkantonale Institution übertragen werden sollen (Art. 16). Ist der Bedarf einer Einberufung nicht ausgewiesen, kann das Verfahren auf ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren zwischen den betroffenen Kantonen beschränkt werden (Art. 30). Pro Legislative sind drei Delegierte stimmberechtigt (Art. 19 f.). Die Teilnahme an einer einberufenen ILK ist allerdings freiwillig (Art. 4) und bei der Bestimmung der Delegierten kann jedes Parlament nach eigenen Regeln verfahren. Die ILK gibt Stellungnahmen zuhanden der kantonalen Exekutiven und/oder der kantonalen Parlamente ab, welche in der Regel den Konsens der beteiligten Kantone widerspiegeln sollen (Art. 28). In Ausnahmefällen können diese aber auch divergierende Meinungen enthalten.

Die ILK und der zuvor beschriebene ParlVer sind derselben Motivation entsprungen, nämlich der Stärkung der kantonalen Parlamente im Rahmen von IKV (Strebel 2014a: 407). Die beschrittenen Wege sind jedoch sehr unterschiedlich. Die ILK versucht, innerhalb eines höchst informellen Rahmens die interparlamentarische Zusammenarbeit zu intensivieren. Inwieweit aus der rechtlichen und institutionellen Unverbindlichkeit politische Stellungnahmen erwachsen können, welche sich in IKV-Aushandlungsprozessen gegenüber den federführenden Regierungskonferenzen oder auch gegenüber Parlamenten grösserer Kantone, welche

---

sich an einer einberufenen ILK nicht beteiligt haben oder mit dem Ergebnis nicht einverstanden sind, durchzusetzen vermögen, wird man erst mit einiger Erfahrung in der Umsetzung der ILK beurteilen können. Strebel (2014a: 407 ff.) nennt weitere Punkte, weshalb der ILK-Ansatz als langfristige Lösung des Mitwirkungsproblems eher skeptisch zu beurteilen ist: Erstens ist bei der ILK im Vergleich zum ParlVer nicht definiert, in welchem Stadium ein IKV-Entwurf den Kantonsparlamenten zugestellt werden muss. Zweitens bleibt aufgrund der ILK-Geschäftsordnung unklar, wie der Delegationsprozess sowie die Rückkoppelung bzw. der Informationsfluss zwischen interparlamentarischer und kantonaler Ebene ausgestaltet sein soll. Darüber hinaus kann angefügt werden, dass der ParlVer auch die parlamentarische Mitwirkung in der Umsetzungsphase von IKV verbindlich regelt (interparlamentarische Aufsichtscommissionen). Die ILK bezieht sich demgegenüber ausschliesslich auf die Willensbildung im Rahmen der Aus handlungsphase.

#### *Nationale Konferenz der Kantonsparlamente*

Die Idee einer Nationalen Konferenz der Kantonsparlamente (NKK) stellt eine privatrechtliche Alternative dar und liegt hinsichtlich der Verbindlichkeit des Kooperationsrahmens und des zu erwartenden Gewichts gegenüber den Exekutiven zwischen dem ParlVer als öffentlich-rechtliche Lösung und der ILK ohne rechtsverbindliche Grundlage (vgl. Moeckli 2006, 2009). Die NKK wäre aufgrund ihrer privatrechtlichen Organisationsform (Verein) ohne staatliche Entscheidungsbefugnisse ausgestattet. Vielmehr handelt es sich um ein Forum, welches nicht nur den Informationsaustausch und die bessere Vernetzung unter den Parlamenten bezweckt, sondern auch die Kantonsparlamente bei der Mitwirkung auf interkantonomer Ebene unterstützt und gegenüber interkantonalen Regierungskonferenzen im Rahmen der Gestaltung und Evaluation von IKV als parlamentarischer Ansprechpartner auftritt. Die NKK würde gemäss Vorschlag über ein ständiges Sekretariat verfügen, aber keine neuen staatlichen Organe begründen, wie dies im Rahmen des ParlVer z.B. mit der interparlamentarischen Kommission der Fall ist. Sie regelt lediglich das Verhältnis zwischen den Kantonsparlamenten bzw. ihrer zuständigen Kommissionen. Mangels Interesse aus den Kantonen wurde die NKK-Idee bislang allerdings nicht umgesetzt (Strebel 2014a: 403).

### *Einordnung der Situation im Kanton Uri*

Die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats sind primär auf die innerkantonale Beteiligungsebene ausgerichtet. Ein IKV zwischen dem Kanton Uri und den übrigen Zentralschweizer Kantonen analog zum ParlVer in der Westschweiz existiert nicht. Sowohl im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) als auch im Rahmen der Anpassung der Geschäftsordnung des Urner Landrats von 2006/07, welche eine Stärkung der Mitwirkungsrechte mit sich brachte, sowie im Entstehungsprozess der ILK wurde die Einführung einer ParlVer-analogen Lösung mehrfach abgelehnt (Zehnder 2006; Regierungsrat des Kantons Uri 2006; Strebel 2014a). Hingegen existieren im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht schon seit längerer Zeit eine Reihe von interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen, namentlich in Bezug auf die Fachhochschule Luzern, die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht sowie das Laboratorium der Urkantone (Zehnder 2006; SGP 2007). Zudem hat sich der Urner Landrat in den Jahren 2010/11 aktiv an den Diskussionen um die Gründung der ILK beteiligt (Strebel 2014a).

#### **2.2.2 Intensität und Zeitpunkt der parlamentarischen Beteiligung**

Ein wesentliches Element für die Beurteilung der parlamentarischen Mitwirkung bilden die Intensität und der Zeitpunkt der Beteiligung im Rahmen der Entstehung von IKV. In Bezug auf die Intensität unterscheidet Moeckli (1999: 12) fünf Stufen der parlamentarischen Beteiligung. In aufsteigender Reihenfolge sind dies:

1. Die Information als Holschuld des Parlaments (in Form von Anfragen und parlamentarischen Vorstössen von einzelnen Parlamentsmitgliedern, Fraktionen und Kommissionen).
2. Die Information als Bringschuld von Regierung und Verwaltung.
3. Die Konsultation des Parlaments durch die Regierung.
4. Das Veto des Parlaments gegen Verhandlungsmandate und Positionsbezüge der Regierung.
5. Die Instruktion der Regierung, durch welche das Parlament der Regierung verbindliche Vorgaben zu Verhandlungsmandaten und Positionsbezügen macht.

---

Zusätzlich könnte als sechste Stufe mit der höchsten Intensität noch die direkte Anwesenheit und Mitentscheidung des Parlaments während des Verhandlungsprozesses hinzugefügt werden. Es versteht sich von selbst, dass sowohl beim Instruktionsrecht als auch bei der direkten Anwesenheit am Verhandlungstisch die Gewaltentrennung zwischen Parlament und Regierung aufgehoben wäre, was kaum in einem Kanton mit der Verfassung vereinbar wäre.

Ein empirischer Überblick über die kantonalen Regelungen zeigt, dass in keinem Kanton die Intensität der parlamentarischen Mitwirkung die dritte Stufe überschreitet (Moeckli 1999: 13; Strebel 2014a: 235 ff.). Auch die Bestimmungen des ParlVer, welchem sechs Westschweizer Kantone beigetreten sind, sehen als intensivste Mitwirkungsform ein ausgebautes Konsultationsverfahren vor (vgl. Abschnitt 2.2.1).

Unbestritten und in allen Kantonen verbreitet ist demgegenüber das Recht des Parlaments bzw. seiner Kommissionen, von der Regierung Information über geplante Vorhaben, den aktuellen Stand oder die Implementierung von IKV einzufordern (Holschuld), auch wenn die entsprechenden parlamentarischen Instrumente im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet sind. Einer frühzeitigen Veröffentlichung von Informationen bzw. einer detaillierten Berichterstattung im Parlamentsplenium steht in der Praxis oft die Vertraulichkeit von laufenden Verhandlungen entgegen. Ein wesentlicher Teil der Informationen wird daher bloss zwischen der Regierung und der zuständigen Parlamentskommission geteilt, wodurch das Amtsgeheimnis bzw. die Vertraulichkeit gewahrt bleibt. Einzelne Kantone regeln diesen Punkt explizit im Rahmen der Bestimmungen zur parlamentarischen Mitwirkung bei IKV (z.B. Kanton Zürich: § 34 s Kantonsratsgesetz; Kanton Freiburg: Art. 10 Abs. 1 Gesetz über die interkantonalen Verträge; Kanton St. Gallen: Art. 16<sup>ter</sup> Abs. 2 Geschäftsreglement des Kantonsrats).

Eine grössere Varianz zwischen den kantonalen Regelungen ist hauptsächlich bezüglich der zweiten und dritten Intensitätsstufe auszumachen: die Ausgestaltung der Informationspflicht (Bringschuld) sowie der Konsultationspflicht seitens der Regierung. Die Konsultation schliesst die Mitwirkungsform der Anhörung und der Stellungnahme ein. Sinnvoll ist an dieser Stelle eine zusätzliche Unterscheidung nach Phasen im Rahmen der Entstehung und Implementation von IKV, da es für die parlamentarischen Mitgestaltungsmöglichkeiten wesentlich ist, zu wel-

chem Zeitpunkt der Einbezug des Parlaments erfolgt. Abderhalden (1999) unterscheidet im Rahmen des Entstehungsprozesses von IKV drei Phasen: die Vorbereitungsphase, die Verhandlungsphase sowie die Genehmigungsphase. Diese definieren die „Spielregeln“ (Moeckli 1999: 11). Hinzu kommt als viertes Element die Umsetzungsphase der IKV nach erfolgter Genehmigung, in welcher das Spiel selbst, also die praktische Ausführung des Vertragsinhalts bestimmt wird. Die nachfolgende empirische Übersicht der kantonalen Regelungen der parlamentarischen Informations- und Mitwirkungsrechte (Tabelle 1) lehnt sich an die Darstellung in Strebel (2014a: 347) an, zusätzlich erweitert mit den Angaben zur Implementationsphase.

Die Angaben in Tabelle 1 weisen die deutlichen Unterschiede aus, welche bei den parlamentarischen Mitwirkungsrechten in Bezug auf deren Intensität und Zeitpunkt bestehen. Die Spannweite reicht von Kantonen, welche keine Regelung der Informations- und/oder Konsultationsrechte ihrer Parlamente im Bereich der IKV kennen (Glarus, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden) bis hin zu solchen, deren Parlamente bzw. zuständige Kommissionen in allen Phasen in den wichtigen Fragen über annähernd denselben Informationsstand wie die Regierung verfügen und dazu jederzeit Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben können, über deren Folge die Regierung anschliessend Bericht erstatten muss.

Im Vergleich zur Mitwirkung im Rahmen der Vorbereitung und Aushandlung von IKV wird der parlamentarischen Kontrollfunktion im Hinblick auf die Umsetzung von rechtskräftigen IKV eine eher stiefmütterliche Behandlung zuteil. Obwohl die parlamentarische Kontrolle von Regierungsinstitutionen oder -organisationen zum Basisverständnis einer Demokratie zählt, können einzig die ParlVer-Kantone eine stringente Lösung vorweisen, welche für alle Beteiligten transparente Regeln für die Einsetzung interparlamentarischer Geschäftsprüfungskommissionen schafft. Dies bedeutet keineswegs, dass in den anderen Kantonen nicht auch interparlamentarische Aufsichtskommissionen bestehen würden, wie am Beispiel des Kantons Uri gezeigt wurde. Zudem fallen viele Institutionen, welche aufgrund eines IKV bestehen, unter die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), welche aufgrund des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) zwischen den Kantonen geschlossen wurde. Die IRV setzt jedoch lediglich Minimalstandards, indem sie beispiels-

---

weise für gemeinsame Trägerschaften die Einsetzung einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission verlangt. Der genaue Auftrag und die Rechte der Kommission sind jedoch einzeln im betreffenden IKV zu regeln (Zehnder 2006), was einen bedeutenden Unterschied zur interparlamentarischen Geschäftsprüfung gemäss ParlVer darstellt.

### *Einordnung der Situation im Kanton Uri*

Die Angaben in Tabelle 1 unterstreichen, dass der Urner Landrat auf der innerkantonalen Ebene über gut ausgebaute Mitwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich der Intensität und des Zeitpunkts verfügt. Die Regierung informiert die zuständige Kommission regelmässig über wichtige interkantonale Entwicklungen (Art. 44 Abs. 1 GO). Die Informations-Bringschuld der Regierung ist somit nicht auf eine bestimmte Phase des IKV-Aushandlungsprozesses beschränkt. Zudem wird die Kommission durch die Regierung in allen Phasen konsultiert: In der Vorbereitungsphase wird die Kommission in jedem Fall vor Verhandlungsaufnahme angehört, wenn die Initiative zu IKV-Verhandlungen vom Regierungsrat des Kantons Uri ausgeht (Art. 44 Abs. 2 GO). In allen anderen Fällen wird die Kommission vor „wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen“ zum IKV angehört (Art. 44 Abs. 4 GO). Der vierte Absatz betrifft somit nicht nur die Vorbereitungs-, sondern auch die Verhandlungsphase. Zusätzlich regelt Art. 44 Abs. 3 GO, dass die Kommission anzuhören ist, sobald die Regierung zum ersten Mal zu einem ausformulierten Entwurf oder zu zentralen Einzelfragen des IKV Stellung nimmt. Wichtig ist, dass die Konsultation bzw. Anhörung der zuständigen Kommission stets mit dem Recht verbunden ist, dem Regierungsrat Empfehlungen zu erteilen (Art. 44 Abs. 5 GO).

Im Gegensatz zur Mitwirkung im Rahmen von IKV-Verhandlungen besteht mit Ausnahme der aus der IRV abzuleitenden Pflicht zur Einsetzung interparlamentarischer Geschäftsprüfungskommissionen keine kodifizierte Regel, wann ein IKV eine parlamentarische Aufsichtskommission unter Beteiligung von Urner Landrätinnen und Landräten aufweisen soll und welche Kontrollinstrumente dieser zur Verfügung stehen.

	Information durch Regierung	Konsultation durch Regierung (Anhörung, Stellungnahmen etc.)	Kontrolle der Regierung bei IKV-Anwendung
Alle Phasen	<p><b>Laufende Information über Entwicklungen der interkantonalen Zusammenarbeit:</b> AG, ZH, GE, NE, VS, VD, SH, UR, LU, JU, FR, SG, GR</p> <p><b>Keine Regelung:</b> GL</p>	<p><b>Stellungnahmen zu Entwicklungen der interkantonalen Zusammenarbeit:</b> AG, VD</p> <p><b>Keine Regelung:</b> GL, NW, AI</p>	
Vorbereitung	<p><b>Information vor Verhandlungsaufnahme:</b> LU, BS, GR</p> <p><b>Information über Verhandlungsaufnahme:</b> SZ, AR, TI</p>	<p><b>Konsultation der zuständigen Kommission vor Verhandlungsaufnahme:</b> UR, SH, OW, ZG<sup>6</sup>, ZH</p>	
Verhandlung	<p><b>Information über Verhandlungsverlauf:</b> SZ, LU, ZG, SG, GR, BE, TI, FR, BL</p> <p><b>Information über Resultat der Verhandlungen (1) bzw. sobald konsolidierter Entwurf vorhanden ist, wesentliche Inhalte definiert sind oder Vernehmlassung eröffnet ist (2):</b> (1) VD, NE (2) AI, NW</p> <p><b>Information im Hinblick auf Annahme einer IKV:</b> VS</p> <p><b>Information über den Verhandlungsabschluss:</b> AR</p>	<p><b>Begleitung / Beratung / Mitwirkung während gesamter Verhandlungsphase:</b> BS, BL, FR<sup>7</sup>, SO, GE<sup>7</sup>, VS<sup>7</sup>, TI</p> <p><b>Konsultation vor wichtigen Entscheiden, Empfehlungen möglich:</b> UR, LU, SZ, ZG, BE</p> <p><b>Konsultation / Stellungnahme sobald Vereinbarungsentwurf vorliegt bzw. im Hinblick auf den Abschluss:</b> UR, AR<sup>7</sup>, SG, GE<sup>8</sup>, FR<sup>7</sup>, VD<sup>7</sup></p> <p><b>ParlVer-Verfahren: Konsultation vor Abschluss, Mitwirkung über interparlamentarische Kommission; Regierung informiert über Folge der Stellungnahme, erneute Änderungsanträge möglich:</b> VS, NE, VD, GE, FR, JU</p> <p><b>Regierung betragt Bildung einer Spezialkommission zur Konsultation:</b> TG</p>	
Genehmigung	<p><b>Vorlage zuhänden der Legislative, sofern die IKV-Genemigung in der Kompetenz des Parlaments liegt:</b> Alle Kantone</p>	<p><b>Zustimmungs-/Ablehnungsentscheid durch die Legislative, sofern die IKV-Genemigung in der Kompetenz des Parlaments liegt:</b> Alle Kantone</p>	

<sup>6</sup> Nur bei IKV der Zentralschweizer Regierungskonferenz.

<sup>7</sup> Die Regierung muss über die Folge von Stellungnahmen informieren.

<sup>8</sup> Die Regierung muss über die Folge von Stellungnahmen informieren; Kommission kann danach erneut Anträge unterbreiten.



Implementation			<p><b>ParlVer:</b> Interparlamentarische Aufsichtskommission, sofern durch IKV eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen wird: VS, NE, VD, GE, FR, JU</p> <p><b>Keine Regelung bzw. Einsitz in interparlamentarische Geschäftsführung, sofern betreffender IKV dies vorsieht:</b> Regelfall in allen Kantonen</p>
----------------	--	--	--

**Tabelle 1: Übersicht über die Mitwirkungsmöglichkeiten kantonaler Parlamente**

### 2.2.3 Organe der parlamentarischen Beteiligung

Aus den vorangegangenen Abschnitten geht hervor, dass die Hauptansprechpartner der Regierungen, wenn es um die Mitwirkung an der Vorbereitung, Aushandlung und Ausführung von IKV geht, die (inter-)parlamentarischen Kommissionen bilden. Die Mitwirkung des Gesamtparlaments beschränkt sich auf die öffentliche Debatte im Rahmen des Genehmigungsprozesses, nachdem der Vertragstext definitiv fixiert ist und dazu nur noch Ja oder Nein gesagt werden kann. Die kantonalen Regelungen unterscheiden sich in Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung des Kommissionensystems. Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

1. Handelt es sich bei der für die Begleitung von IKV-Erlassen zuständigen Kommission um ein ständiges oder um ein nicht-ständiges bzw. ad hoc gebildetes Organ?
2. Erfolgt die Begleitung von IKV-Erlassen über die themenbezogenen Fachkommissionen oder wurde diese Aufgabe einer eigenen Kommission für Ausenbeziehungen übertragen?

Was bei den Aufsichtskommissionen schon seit langer Zeit die Norm darstellt, hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten auch zunehmend im Bereich der legislativen Fachkommissionen entwickelt: die Ablösung der ad hoc gebildeten Kommissionen durch ständige Fachkommissionen (vgl. Lienhard et al. 2011: 154 ff.). Gemäss der Aufstellung von Strebel (2014a: 344) weisen heute eine Mehrheit von 15 Kantonen ausschliesslich ständige Fachkommissionen auf<sup>9</sup>, sechs Kantone

<sup>9</sup> Der Kanton Bern, welcher 2014 zu einem System ständiger Fachkommissionen gewechselt hat, wurde von den Autoren des vorliegenden Berichts ergänzt.

verfügen über ein Mischsystem mit ständigen und nicht-ständigen Fachkommissionen. Lediglich fünf Kantone operieren zumindest formell betrachtet mit ad hoc gebildeten Fachkommissionen (St. Gallen, Freiburg, Neuenburg, Tessin und Obwalden), wobei sich in den Kantonen Tessin und Obwalden inzwischen faktisch ein Mischsystem herausgebildet hat (Lienhard et al. 2011).

Richtet man den Blick ausschliesslich auf diejenigen Kommissionen, welchen die Mitwirkung und Behandlung von IKV-Vorhaben obliegt, zeichnet sich ein noch deutlicheres Bild: In allen Kantonen mit ausschliesslich ständigen Fachkommissionen, in fünf der sechs Kantone mit Mischsystem sowie in allen Kantonen, welche (formell betrachtet) ausschliesslich über nicht-ständige Fachkommissionen verfügen, werden IKV-Erlasse einer oder mehreren ständigen Kommission(en) zugewiesen. Der Kanton Thurgau ist der einzige Kanton, welcher für die parlamentarische Begleitung von IKV-Vorhaben eine Lösung mit nicht-ständigen Kommissionen kennt (Strebel 2014a: 341 ff.).

Schlüsselt man die für den IKV-Bereich zuständigen Kommissionen nach der Frage auf, ob es sich um die themenbezogenen Fachkommissionen oder um eine spezifisch für den Bereich der Aussenbeziehungen zuständige Kommission handelt, ergibt sich gemäss Strebel (2014a: 344) folgendes Bild: 13 Kantone weisen IKV-Geschäfte je nach Themenbereich einer ständigen Fachkommission zu (Uri, Nidwalden, Luzern, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Tessin, Graubünden, Zürich, Aargau, Solothurn, Basel-Land und Basel-Stadt), zwölf Kantone sehen dafür eine ständige Spezialkommission vor, welche sich mit den Aussenbeziehungen befasst (die sechs ParlVer-Mitgliedskantone der Westschweiz sowie Bern, Obwalden, Zug, Schwyz, St. Gallen und Schaffhausen). Wie bereits erwähnt, setzt einzig der Kanton Thurgau auf nicht-ständige Spezialkommissionen für IKV-Vorhaben.

Während sich bei der ersten Frage hinsichtlich der Einführung eines Systems ständiger Fachkommissionen immer mehr die Meinung durchgesetzt hat, dass den gestiegenen Ansprüchen an die Leistungsfähigkeit von Legislativen und des politischen Systems insgesamt besser begegnet werden kann, wenn das Parlament über permanente Kommissionsorgane verfügt (Lienhard et al. 2011), fällt die Beurteilung der zweiten Frage bezüglich der Einführung von spezifisch für den Bereich der Aussenbeziehungen zuständigen Spezialkommissionen weniger eindeutig aus. Beiden Varianten – sowohl dem Einbezug bestehender Fachkommissionen

---

als auch der Bildung einer Spezialkommission – können gewichtige Vorteile zugeschrieben werden: Einerseits liegt die Sachkompetenz für den betreffenden Politikbereich bei den Fachkommissionen, was insbesondere für die Beurteilung einer Vorlage im Kontext der bereits bestehenden kantonalen Gesetzgebung essenziell erscheint. Andererseits scheint es angezeigt, im Hinblick auf die sehr spezifischen Mitwirkungsprozesse, welche von der Vorbereitungs- über die Verhandlungs- bis zur Genehmigungsphase im Bereich der IKV bestehen und sich von rein innerkantonalen Gesetzgebungsvorhaben deutlich unterscheiden, die dafür notwendige Sachkompetenz im Bereich der Aussenbeziehungen an einer permanenten Stelle anzusiedeln. Je stärker die Interkantonalisierung und damit einhergehend der Aufbau interparlamentarischer Strukturen voranschreitet, desto zweckmässiger erscheint der Aufbau einer parlamentarischen Kompetenzstelle für die Begleitung von IKV-Vorhaben. Dies zeigt sich beispielhaft am Abschluss der vormaligen CDC und des heutigen ParlVer zwischen den sechs mehrheitlich französischsprachigen Kantonen, worin ungeachtet der sonstigen Kommissionsstrukturen der teilnehmenden Kantone die Einrichtung einer ständigen Kommission für Aussenbeziehungen vorausgesetzt wird, um den Austausch zwischen den beteiligten Organen zu verstetigen und zu vereinheitlichen (vgl. Abschnitt 2.2.1).

Einer gesonderten Erwähnung wert ist die Lösung, welche der Grosse Rat im Kanton Aargau praktiziert: Die strategische Beratung und Koordination der Aussenbeziehungen wird dem Aargauer Modell zufolge von einer Kommission für Allgemeine Verwaltung wahrgenommen, während die inhaltliche Mitwirkung und Beratung einzelner IKV-Geschäfte derjenigen Fachkommission zugewiesen wird, welche für den entsprechenden Politikbereich zuständig ist (SGP 2007: 34).

Neben den ständigen und nicht-ständigen Kommissionen der Kantonsparlamente, welche gemäss den innerkantonal definierten Regeln des Entscheidungsprozesses an IKV-Erlassen mitwirken, bestehen zusätzlich auf interkantonomer Ebene ständige und ad hoc einberufene interparlamentarische Kommissionen. Ständige interparlamentarische Kommissionen trifft man nur im Bereich der interparlamentarischen Geschäftsprüfung an. Im Bereich der parlamentarischen Mitwirkung im Rahmen von IKV-Vorhaben sind bislang im ParlVer nur nicht-ständige interparlamentarische Kommissionen vorgesehen (vgl. Abschnitt 2.2.1).

### *Einordnung der Situation im Kanton Uri*

Der Urner Landrat verfügt über ein System ständiger Fachkommissionen. Die Einrichtung einer Spezialkommission für Aussenbeziehungen, welche bei IKV die Federführung übernehmen würde, wurde im Jahr 2006 im Rahmen der Revision der Geschäftsordnung verworfen. Die Begleitung von IKV-Geschäften obliegt somit den einzelnen Fachkommissionen. Aufgrund dieser institutionellen Lösung misst der Kanton Uri dem spezifischen Sachwissen der zuständigen Kommission ein etwas höheres Gewicht zu als dem spezifischen Know-how bezüglich Mitwirkungsprozesse im Rahmen der Vorbereitung und Aushandlung von IKV. Sofern die Fachkommissionen diesbezüglich eine optimale Unterstützung durch die Parlamentsdienste erhalten oder sich die entsprechende Expertise von erfahrenen Mitgliedern anderer Kommissionen einholen können, können die allfälligen Nachteile des gewählten Systems in engen Grenzen gehalten werden.

#### **2.2.4 Ressourcen zur parlamentarischen Beteiligung**

Die rechtlich vorhandenen Möglichkeiten zur Mitwirkung des Parlaments von der Vorbereitungs- bis zur Implementierungsphase bleiben toter Buchstabe, solange die dafür notwendigen Ressourcen in zeitlicher und personeller Hinsicht nicht vorhanden sind. Moeckli (2006) nennt als Beispiel die Situation im Kanton St. Gallen, wo gemäss Verfassung der Kantonsrat die Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen festlegen sollte, was ohne eine ständige Kommissionen für Aussenbeziehungen nicht umsetzbar war.

Die kantonalen Legislativen sind als Milizparlamente, bestenfalls als Halberberufparlamente einzustufen. Die Parlamentsdienste können beispielsweise den Kommissionen bloss relativ bescheidene unterstützende Dienste anbieten. Zu knapp bemessene personelle Ressourcen bei den Parlamentsdiensten und somit letztlich fehlende finanzielle Mittel bilden aber nicht unbedingt den primären Engpass. Oft sind es die Milizstrukturen an sich, welche an ihre Leistungsgrenzen stossen, z.B. wenn das Parlamentsmandat die Mitglieder der Kantonsparlamente neben ihrer eigentlichen Berufstätigkeit zeitlich überlastet. In einer solchen Situation sind nicht unbedingt mehr Geld für unterstützendes Personal oder die Entschädigung der Parlamentsmitglieder gefragt, sondern tiefer greifende Veränderungen bei den Strukturen und Prozessen.

---

Eine Studie von Jaun (2011) untersuchte den Professionalisierungsgrad der 26 kantonalen Legislativen. Die der Untersuchung zugrunde liegenden Daten stammen aus den Jahren 2004 bis 2010. Mit dem Begriff der Professionalisierung sind keine Rückschlüsse auf die Qualität der geleisteten Legislativarbeit verbunden, sondern es wird lediglich anhand der drei Faktoren Zeitaufwand der Parlamentsmitglieder für Kommissionsarbeit und Sessionsen, Einkommen der Parlamentsmitglieder und Gesamtkosten des Parlaments (ohne Parlamentarier-Einkommen) erhoben, wie stark sich die Legislative zu einem Berufsparlament entwickelt hat. Gemäss den Studienergebnissen verfügt der Kanton Genf über das mit Abstand am stärksten professionalisierte Parlament, gefolgt von den Kantonen Tessin, Zürich und Waadt (Jaun 2011: 72). Am anderen Ende der Skala liegen die Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus, deren Parlamente sich am stärksten am reinen Milizprinzip orientieren, gefolgt von Appenzell Ausserrhoden, Schwyz und Uri.

Neben dem Professionalisierungsgrad kann die Grösse der Kommissionen einen weiteren Hinweis auf die zeitliche Belastungsgrenze der Parlamentsmitglieder geben. Grössere Parlamente verfügen in der Regel über grössere Kommissionen, was es bei einer zweckmässigen Organisation erlaubt, die anfallende Arbeitslast auf mehr Schultern zu verteilen. Gemäss der Aufstellung in Strebel (2014a: 342 f.) bilden sieben Kantone die Gruppe mit den kleinsten Kommissionen (7 Kommissionssitze in den Kantonen Uri, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Wallis, Jura).<sup>10</sup> Die grössten Kommissionen weisen die Kantone Bern und Tessin auf (17 Sitze). Dazwischen befinden sich die Kantone mit 15 Sitzen (sechs Kantone), 13 Sitzen (vier Kantone) sowie mit 11 Kommissionssitzen (vier Kantone).

#### *Einordnung der Situation im Kanton Uri*

Die Strukturen des Urner Landrats orientieren sich am Ideal eines Milizparlaments. Obwohl die Reformbestrebungen der letzten Jahre – z.B. mit der Schaffung eines von der Staatskanzlei unabhängigen Parlamentsdienstes und der Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte – nicht zu übersehen sind, zählt der Landrat im Vergleich der 26 Kantonsparlamente nach wie vor zu den am stärksten innerhalb von Milizstrukturen operierenden Legislativen. Damit soll

---

<sup>10</sup> Nicht berücksichtigt ist der Kanton Appenzell Ausserrhoden, wo die Kommissionen „mindestens“ fünf Sitze aufweisen und um weitere aussenstehende Personen ergänzt werden können.

keine Aussage über die Qualität der Parlamentsarbeit gemacht werden. Die ausgeprägten Milizstrukturen treffen allerdings gleichzeitig auf relativ kleine Kommissionen, was zusammengenommen auf eine relativ tiefe zeitliche Belastungsgrenze schliessen lässt. Dieser Punkt ist im Auge zu behalten, wenn über einen Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten des Landrats diskutiert wird.

### 3 BEURTEILUNG MÖGLICHER VARIANTEN MIT BLICK AUF DEN KANTON URI

Im vorangegangenen Kapitel wurden die unterschiedlichen Formen der parlamentarischen Beteiligung an der Aushandlung von IKV überblicksartig dargestellt. Nachfolgend geht es darum, die vorgefundenen Lösungen anhand eines einheitlichen Kriterienrasters im Hinblick auf die Verhältnisse im Kanton Uri grundsätzlich zu beurteilen.

#### 3.1 Kriterien der Beurteilung

Die nachfolgende Beurteilung zielt auf die Qualität der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle im Rahmen der Entstehung und Umsetzung von IKV. Die qualitative Beurteilung geht über die rein quantitative Betrachtungsweise hinaus, gemäss welcher eine mengenmässige Ausweitung an Mitbestimmungs- und Einflussmöglichkeiten die demokratische Legitimation von politischen Entscheidungen erhöht. Im Fokus der qualitativen Beurteilung steht die Optimierung des Zusammenwirkens der beteiligten Organe gemäss ihrer funktionalen Bestimmung. Für die Beurteilung der Demokratiequalität lehnt sich der folgende Abschnitt an die Kriterien an, welche von Iff et al. (2010: 52 ff.) angewandt wurden:

- **Kriterium der Organadäquanz:** Hinter diesem rechtstechnischen Begriff verbirgt sich die Frage, ob eine zweckmässige rechtliche Ausgestaltung und praktische Umsetzung der Kompetenzordnung zwischen Regierung und Parlament vorliegt. Das Kriterium der Organadäquanz ist erfüllt, wenn „staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“ (Lorz 2011: 33; vgl. auch Iff et al. 2010: 53 sowie Nuspliger 2006: 3). Diesen Gedanken bringt Moeckli (2009: 8) auf den Punkt: „Parlamente sollen das machen, was ihren Aufgaben und Funktionen entspricht, nämlich initiieren, kontrollieren, evaluieren. Aber sie sollen nicht exekutive Aufgaben übernehmen.“
- **Repräsentativität der Beteiligung und der Mechanismen der Entscheidungsfindung:** Dieses Kriterium berührt einen wunden Punkt vieler interkantonalen Kooperationsformen, da die Zahl der Delegierten, welche ein kantonales Parlament in eine interparlamentarische Vertretung entsenden kann, in der Regel nicht die Grösse einer innerkantonalen Kommission aufweist. Dadurch

ist selbst bei einer ausgebauten parlamentarischen Mitwirkung nicht gewährleistet, dass in interparlamentarischen Kommissionen alle relevanten innerkantonalen Interessen vertreten sind (vgl. Moeckli 2009).<sup>11</sup> Im Zentrum stehen darum vor allem die folgenden Fragen: Welche politische Zusammensetzung weisen die Gremien auf, die an der Entstehung eines IKV mitwirken? Inwieweit sind die Regeln, welche die politische Zusammensetzung und die Entscheidungsfindung definieren, im Voraus definiert und kodifiziert?

- **Zeitpunkt und Transparenz der Information:** Besteht gegenüber dem Parlament die Pflicht zur zeitgerechten Information, so dass eine wirkungsvolle Mitsprache ermöglicht ist? Besteht die Pflicht, Regierungsentscheide – insbesondere wenn sie Willensäusserungen der Legislative entgegenstehen – gegenüber dem Parlament zu begründen? Wie und wann wird das Gesamtparlament bzw. die Öffentlichkeit informiert und somit Transparenz über das staatliche Handeln hergestellt?
- **Ressourcen und Bereitschaft zur effektiven Beteiligung:** Die Arbeitsbedingungen kantonaler Parlamente werden durch die Bedingungen des Milizsystems beschränkt (vgl. Abschnitt 2.2.4). Ausgebaute parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten allein vermögen die Demokratiequalität im IKV-Bereich nicht heben, ebenso müssen die personellen und zeitlichen Ressourcen vorhanden sein, um die formellen Mitwirkungsrechte wirksam zu gebrauchen. Dies kann einerseits eine grössere zeitliche Belastung (mit berechtigten Entschädigungsforderungen) der Parlamentsmitglieder, andererseits einen Ausbau der Unterstützungsdienstleistungen durch die Parlamentsverwaltung nach sich ziehen. Der vorliegende Bericht steht unter der Prämisse, dass der Urner Landrat weiterhin innerhalb ausgeprägter Milizstrukturen agiert. Um die Miliztauglichkeit der parlamentarischen Mitwirkung im IKV-Rahmen zu gewährleisten, stehen daher pragmatische und machbare Lösungen im Vordergrund, welche unnötige Reibungsverluste vermeiden (vgl. Iff et al. 2010: 140). Die Motivation von Parlamentsmitgliedern, sich in die IKV-Materie einzuarbeiten und sich effektiv am Prozess zu beteiligen, hängt von beiden Faktoren

---

<sup>11</sup> Moecklis Lösungsansatz, für die politische Zusammensetzung kantonsübergreifend das Wahlsystem „Doppelter Pukelsheim“ anzuwenden (2009: 9), ist aus einer kantonsspezifischen Perspektive wenig überzeugend, insbesondere wenn zwischen den kantonalen Sektionen derselben Mutterpartei unterschiedliche Interessenslagen vorherrschen.



ab: dem Umfang an Mitwirkungsmöglichkeiten, welcher ihnen per Gesetz zu-  
steht, und den Ressourcen, welche ihnen zu deren wirkungsvollen Wahrneh-  
mung zur Verfügung stehen.

## **3.2 Darlegung und Beurteilung zusätzlicher parlamentarischer Mitwirkungsmöglichkeiten**

### **3.2.1 Innerkantonale Ebene**

Die Übersicht in Abschnitt 2.2 führte zur Erkenntnis, dass die auf innerkantonal-  
Ebene bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats im Vergleich  
der 26 Kantone bereits heute relativ gut ausgebaut sind. Dieser Befund beruht  
einzig auf der Grundlage der rechtlich verfassten Mitwirkung und beinhaltet keine  
Aussage über die praktische Anwendung der Bestimmungen bzw. die zusätzliche  
Existenz ungeschriebener Regeln (vgl. dazu auch Abschnitt 2.2). Ein ausgebautes  
innerstaatliches Mitwirkungsinstrumentarium erscheint ohne Zweifel zweckmäs-  
sig, zumal sich die Mitwirkung des Landrats in den Phasen der Vorbereitung und  
Aushandlung von IKV primär auf die innerstaatliche Ebene konzentriert. Den-  
noch ergeben sich aus dem kantonalen Vergleich einzelne Hinweise darauf, dass  
in anderen Kantonen weitergehende Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen, durch  
welche die Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung des Urner Landrats  
bei IKV-Vorlagen möglicherweise optimiert werden könnte:

- 1. Einführung einer Spezialkommissionen für Aussenbeziehungen:** IKV-Ge-  
schäfte werden von den ständigen Fachkommissionen des Urner Landrats be-  
gleitet. Eine Spezialkommission für Aussenbeziehungen besteht nicht bzw. auf  
deren Einrichtung wurde vor rund zehn Jahren im Rahmen einer Revision der  
Geschäftsordnung ausdrücklich verzichtet. Anlässlich der zu beobachtenden  
Zunahme von IKV gewinnt die Frage der wirksamen Einflussnahme zuneh-  
mend an Bedeutung. Eine Spezialkommission, in welcher das verfahrensmäs-  
sige Sachwissen und die entsprechenden personellen Vernetzungen unter in-  
terkantonalen Akteuren systematisch aufgebaut und nachhaltig gepflegt wird,  
kann zu diesem Zweck Vorteile aufweisen.
- 2. Begründungspflicht hinsichtlich der Folge von Empfehlungen des Parla-  
ments:** Die Möglichkeiten der zuständigen Kommissionen, um der Regierung  
im Rahmen von Anhörungen in der Vorbereitungs- und Verhandlungsphase

Empfehlungen abzugeben, sind in der Geschäftsordnung relativ umfassend geregelt. Nicht erwähnt wird in den Bestimmungen im Unterschied zu anderen Kantonen mit einem ähnlich gut ausgebauten Mitwirkungsinstrumentarium (insbesondere die ParlVer-Kantone), dass die Regierung der Kommission eine Rückmeldung gibt, ob und wie der (an sich unverbindlichen) Empfehlung in den IKV-Verhandlungen konkret Folge gegeben wurde.

- 3. Jederzeitige Möglichkeit einer Kommission, Stellungnahmen zu Entwicklungen der interkantonalen Zusammenarbeit abzugeben:** Mit der heutigen Regelung im Kanton Uri ist die Stellungnahme einer Kommission an eine vorgängige Anhörung durch die Regierung gebunden. Verschiedene Kantone (z.B. Aargau, Waadt) kennen ein generelles Recht zur Stellungnahme durch die zuständige Kommission. Ein entsprechender Passus in der Geschäftsordnung könnte zu einer Stärkung der frühzeitigen Mitwirkung des Landrats führen, da das Erteilen von (unverbindlichen) Empfehlungen als Reaktion auf Informationen, welche der zuständigen Kommission gemäss Art. 44 Abs. 1 GO mitgeteilt werden, möglich würde. Gleichzeitig sollte sichergestellt sein, dass die bisherigen Bestimmungen zu den Anhörungen in den einzelnen IKV-Phasen in der Geschäftsordnung erhalten bleiben.
- 4. Information bzw. Anhörung der Kommission vor Ablehnung einer IKV-Verhandlungsanfrage anderer Kantone:** Ein negativer Entscheid, einer Verhandlungsanfrage nicht Folge zu leisten, kann politisch genauso bedeutend sein wie eine positive Beteiligung an IKV-Verhandlungen. Es ist daher nicht unmittelbar einsichtig, weshalb die Regierung gemäss Geschäftsordnung Art. 44 Abs. 2 die zuständige Kommission vorgängig anhört, wenn sie beabsichtigt, formelle Vertragsverhandlungen aufzunehmen, nicht aber, wenn sie solche abzulehnen gedenkt. Dieser Punkt ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das parlamentarische Instrumentarium des Landrats keine Möglichkeit beinhaltet, die Regierung zur Aufnahme (oder zum Unterlassen) von IKV-Verhandlungen zu verpflichten.

Die vier aufgeführten Neuerungen werden anschliessend anhand der Kriterien der Demokratiequalität (vgl. Abschnitt 3.1) einer Beurteilung unterzogen:

- **Beurteilung der Organadäquanz der aufgeführten Neuerungen:** Keiner der vier Vorschläge gerät mit dem Kriterium der Organadäquanz in Konflikt,

---

da die bisherige verfassungsmässige Kompetenz des Regierungsrates, den Kanton nach aussen zu vertreten sowie IKV abzuschliessen (Art. 97 Abs. 2 KV-UR), in keiner Weise tangiert wird. Die Ausweitung der Möglichkeit zur Abgabe von Empfehlungen behält die bisherige Regelung bei, dass die Empfehlungen für die Regierung grundsätzlich unverbindlich sind. Es findet somit kein Übergang zu einer aus Gewaltenteilungssicht problematischen Instruktion durch den Landrat statt.

- **Beurteilung der Repräsentativität der Mitwirkung und der Entscheidungsmechanismen:** Da es sich um die Mitwirkung in der innerkantonalen Arena handelt, kommen die innerkantonalen Organe und Entscheidungsregeln zum Zuge. Die parlamentarischen Kommissionen sind nach geltendem Recht proportional zur Stärke der Fraktionen im Landrat „unter gebührender Beachtung der Minderheiten“ zusammengesetzt (Art. 32 Abs. 2 GO). Die aufgeführten Neuerungen ändern nichts an diesem Zustand. Hingegen können insbesondere die Vorschläge 2 bis 4 zu einer Verbesserung der Mechanismen der Entscheidungsfindung führen, da das Mitwirkungsinstrumentarium vervollständigt und im Vergleich zum allfälligen Bestehen einer „gelebten Praxis“ zusätzlich kodifiziert wird.
- **Beurteilung bezüglich des Zeitpunkts und Transparenz der Information:** Alle vier Neuerungen weisen einen Bezug zu diesem Beurteilungskriterium auf. Die vorgeschlagenen Massnahmen können dazu beitragen, die Möglichkeiten der frühzeitigen und mitschreitenden Beteiligung bzw. Mitwirkung des Landrats an IKV-Vorhaben zu festigen, indem z.B. der zuständigen Kommission jederzeit die Option zu Empfehlungen offen steht. Zudem wird die Transparenz der Regierungstätigkeit erhöht, indem z.B. die Regierung darüber informieren muss, inwiefern einer Empfehlung Folge geleistet wurde. Auch das Bestehen einer Spezialkommission für Aussenbeziehungen kann mit ihrem spezifischen Know-how in IKV-Fragen zu Verbesserungen bezüglich Zeitpunkt und Transparenz von Informationen und Entscheidungsprozessen beitragen.
- **Beurteilung des Ressourcen-Kriteriums:** Die Vorschläge 2 bis 4 würden aller Voraussicht nach nicht im wesentlichen Umfang zusätzliche Ressourcen binden bzw. das Zeit- und Personalbudgets des Landrats zusätzlich belasten. Es ist nicht damit zu rechnen, dass der vorgeschlagene moderate Ausbau der

Mitwirkungsmöglichkeiten die Aktivitäten der zuständigen Kommissionen stark erhöht, zumal sich die Anzahl laufender IKV-Verhandlungen bzw. IKV-Verhandlungsanfragen, bei welchen es sich um rechtsetzende Erlasse handelt, in überschaubarem Rahmen bewegen dürfte. Hingegen könnte eine verbesserte Rückkoppelung zwischen Regierung und Kommission, welche sich insbesondere aus der Rückmeldung zur Berücksichtigung von Kommissionsempfehlungen ergeben würde, zur Motivation der Landratsmitglieder beitragen, sich mit den betreffenden IKV-Inhalten zu befassen. Schwieriger mit den ressourcenmässigen Möglichkeiten des Landrats zu vereinbaren wäre demgegenüber der Vorschlag zur Einrichtung einer Spezialkommission für Aussenbeziehungen, zumindest wenn es sich um eine zusätzliche Kommission zu den bereits bestehenden sechs Sachkommissionen und zwei Aufsichtskommissionen handeln sollte.

Aufseiten des Landrats sind bei drei der vier vorgeschlagenen Neuerungen somit praktisch ausschliesslich Vorteile auszumachen. Zudem wird die Kompetenzordnung zwischen Land- und Regierungsrat in keiner Weise tangiert. Einzig in Bezug auf die Einrichtung einer Spezialkommission für Aussenbeziehungen wäre die Miliztauglichkeit im Kontext des Kantons Uri vertieft zu prüfen, da Zusatzbelastungen für die Landratsmitglieder und/oder Reibungsflächen zwischen den Fachkommissionen und einer Spezialkommission vermieden werden sollten. Auf der Regierungsseite dürften vor allem die Rückmeldungen in Bezug auf die Empfehlungen der Kommission zu Mehraufwand führen, während im Rahmen der neu vorgeschlagenen Möglichkeiten für Empfehlungen ausserhalb formeller Anhörungen sowie die Konsultationspflicht vor abschlägigen Entscheiden hinsichtlich der Beteiligung an IKV-Verhandlungen kein erheblicher Mehraufwand zu erwarten ist, da sich der Gebrauch dieser neuen Mitwirkungsinstrumente aller Voraussicht nach in überschaubarem Rahmen halten dürfte.

### **3.2.2 Interkantonale Ebene**

Der empirische Überblick in Abschnitt 2.2 hat aufgezeigt, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats auf interkantonaler Ebene bloss punktuell vorhanden sind. Für die systematische interparlamentarische Mitwirkung fehlen die hierzu notwendigen verbindlichen institutionellen Regelungen unter den Zentralschweizer (bzw. Deutschschweizer) Kantonen. Zwar bestehen vereinzelt Parlamentsvertretungen in interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen,

---

hauptsächlich in Zusammenarbeitsbereichen mit Lastenausgleich, wo seit rund zehn Jahren eine interparlamentarische Vertretung durch den Bund vorgeschrieben ist (vgl. Abschnitt 2.2.2). Doch im Bereich der Mitwirkung bei der Entstehung von IKV ist einzig mit der Gründung der informell strukturierten ILK quasi als „Selbsthilfeorganisation“ der Kantonsparlamente etwas Bewegung in die Thematik geraten.

Das Bedürfnis der kantonalen Legislativen nach Mitwirkungsmöglichkeiten auf interparlamentarischer Ebene ist nachvollziehbar. Die Vorteile gegenüber der rein innerkantonalen Mitwirkung liegen auf der Hand:

- Intensivierung des interparlamentarischen Austauschs und Bündelung von IKV-spezifischem Know-how im Rahmen einer formellen Institution.
- Von den Regierungen anerkannte Stellung im IKV-Entstehungsprozess, was den Positionsbezügen und Empfehlungen der interparlamentarischen Kommissionen ein grösseres Gewicht verleiht.
- Gleichzeitiger und gleichberechtigter Einbezug aller betroffenen Kantonsparlamente.

Mit der Schaffung formeller interparlamentarischer Strukturen sind allerdings auch Nachteile bzw. Herausforderungen verbunden:

- Für die Einrichtung interparlamentarischer Strukturen ist ein multilateraler Konsens der Kantone notwendig. Der Kanton Uri allein kann sich das Anliegen zu eigen machen und bei den anderen Regierungen der Deutsch- bzw. Zentralschweiz diesbezügliche Verhandlungen anregen, bleibt aber vom Engagement der anderen Kantone abhängig. Veränderungen der parlamentarischen Mitwirkung auf interkantonaler Ebene dauern daher in aller Regel deutlich länger als innerkantonale Anpassungen.
- Es ist schwierig, das Erfordernis einer politisch repräsentativen Zusammensetzung des interparlamentarischen Organs auf eine alle Ansprüche befriedigende Weise umzusetzen. Es gilt hier, Lösungen zu finden, welche der Funktion des Organs angemessen sind und dabei berücksichtigen, dass es sich nicht um ein Parlament, sondern um eine Kommission handelt, welche im Rahmen der Ver-

handlungsphase Stellungnahmen zuhanden der für die Aushandlung zuständigen Regierungsorgane abgibt, aber keine bindenden Entscheidungen über den IKV fällt.

- Formelle interparlamentarische Strukturen können bis zu einem gewissen Grad auch die Vereinheitlichung der innerparlamentarischen Strukturen und Abläufe zwischen den beteiligten Kantonen bedingen (z.B. die Einführung von Kommissionen für Aussenbeziehungen). In diesem Rahmen ist auch die Miliztauglichkeit der interparlamentarischen Mitwirkung im Auge zu behalten.

Anhand der Erkenntnisse aus Abschnitt 2.2 werden im Folgenden zwei grundsätzliche Varianten der Mitwirkung (mit Untervarianten) zur Diskussion gestellt und anhand der Kriterien der Demokratiequalität (Abschnitt 3.1) beurteilt.

3.2.2.1 Mitwirkung auf interkantonaler Ebene in Anlehnung an den ParlVer Die Regelung der parlamentarischen Beteiligung an der Aushandlung von IKV im Rahmen einer formellen Vereinbarung zwischen den Kantonen bietet den Vorteil, dass ein verbindlicher, von den Regierungen und den Parlamenten anerkannter institutioneller Rahmen für die parlamentarische Mitwirkung auf interkantonaler Ebene entsteht. Die Bestimmungen des ParlVer der sechs Westschweizer Kantone bieten zu diesem Zweck einen möglichen praxiserprobten Lösungsrahmen (vgl. die Details in Abschnitt 2.2.1.2). Im Vergleich zur Vorgängerkonvention CDC wurde der ParlVer in wesentlichen Punkten vereinfacht. Insbesondere wurde er stärker auf die parlamentarische Begleitung politisch wichtiger Vorhaben ausgerichtet. Dies bedeutet auch, dass mit Abschluss einer ParVer-ähnlichen Vereinbarung die innerkantonalen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht obsolet werden. Um den Bedürfnissen des Kantons Uri gerecht zu werden, werden an dieser Stelle drei Varianten mit Bezug zum ParlVer zur Diskussion gestellt:

## **1. Übernahme des aktuellen ParlVer:**

Mit der Übernahme könnten der Kanton Uri und die weiteren beteiligten Kantone auf den mehrheitlich positiven Erfahrungen der Westschweizer Kantone aufbauen und eine in den Grundzügen seit über zehn Jahren in der Praxis erprobte Lösung anwenden. Auch im ParlVer vereinigen sich Kantone von sehr unterschiedlicher Grösse und mit unterschiedlichen ressourcenmässigen Voraussetzungen in Bezug auf deren Parlamentsstrukturen. Im Unterschied zu den Verhältnissen im Kanton Uri (oder auch zu denjenigen in Kantonen wie

---

Schwyz, Ob- und Nidwalden) weisen alle sechs Westschweizer Kantone einen mittleren bis hohen Professionalisierungsgrad aus (Jaun 2011). Die Bestimmungen des ParlVer wurden ansonsten in Abschnitt 2.2.1.2 bereits ausführlich dargestellt.

## **2. ParlVer mit zusätzlichen Elementen flexibler Geometrie:**

Der aktuelle ParlVer geht von einem Top-down-Ansatz aus, indem die Bestimmungen des Vertrages automatisch angewandt werden, sobald in mindestens zwei Vertragskantonen das Parlament den betreffenden IKV genehmigen muss (Art. 7 Abs. 1 ParlVer). Die Bestimmungen gelten allerdings nur für diejenigen Kantone, deren Parlamente für die Genehmigung des IKV zuständig sind (Abs. 2). Einzig wenn die Parlamentsbüros der Vertragskantone „in gegenseitiger Absprache feststellen, dass Einstimmigkeit herrscht“, kann auf die Einsetzung der interparlamentarischen Kommission gänzlich verzichtet werden (Art. 12 ParlVer). Mit wenigen Änderungen liesse sich der Charakter des ParlVer umwandeln, so dass die Aktivierung interparlamentarischer Mitwirkungsstrukturen subsidiär zum Zuge käme und zudem von jedem Kantonsparlament (bzw. der zuständigen Kommission) individuell entschieden werden könnte, ob ein Interesse an einer interparlamentarischen Mitwirkung besteht. Wird auf eine Beteiligung verzichtet, werden – als Regelfall – die innerkantonalen parlamentarischen Mitwirkungsrechte angewandt. Die wesentliche Änderung würde somit v.a. den Art. 7 Abs. 1 und 2 ParlVer betreffen.

Trotz der vorgeschlagenen Subsidiarisierung der ParlVer-Bestimmungen würde die Vereinbarung ihren Hauptzweck erfüllen: Den kantonalen Parlamenten stünde für wichtige rechtsetzende IKV jederzeit ein verbindlicher Mitwirkungsrahmen zu Verfügung, dessen fallweise Aktivierung ausschliesslich in den Händen der betroffenen (und interessierten) Legislativen bzw. im Ermessen der zuständigen Kommissionen liegt. Kein Parlament kann gegen seinen Willen zur interparlamentarischen Mitwirkung gezwungen werden, wenn es aus politischen (z.B. weil man den eigenen Kanton von einem IKV als zu wenig betroffen erachtet) oder aus ressourcenmässigen Überlegungen (Miliztauglichkeit) auf eine solche verzichten möchte.

### 3. Übernahme des auf die Geschäftsprüfung bezogenen Teils des ParlVer:

Der ParlVer befasst sich in Kapitel 4 (Art. 15 bis 19) mit der interparlamentarischen Geschäftsprüfung und setzt in diesem Bereich Minimalstandards für den Fall, dass mit einer IKV eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen wird (Art. 15 ParlVer; vgl. Abschnitt 2.2.1.2). Wie bereits dargestellt, ortet die Literatur bei der parlamentarischen Kontrolle während der Umsetzungsphase von IKV mindestens so viel Handlungsbedarf wie bei der parlamentarischen Mitwirkung in der Vorbereitungs- und Verhandlungsphase. Die Bestimmungen des vierten ParlVer-Kapitels liessen sich auf die Deutschschweizer (oder zumindest auf die Zentralschweizer) Kantone übertragen und würden so für einen einheitlichen Rahmen sorgen, ohne dass dadurch sämtliche IKV über einen Leist geschlagen würden. Denn Art. 15 Abs. 3 ParlVer sieht vor, dass die „Zusammensetzung und besonderen Befugnisse“ der interparlamentarischen Aufsichtskommission im betreffenden IKV spezifisch festgelegt werden. Lediglich die allgemeinen Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtskommission sowie die zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente gegenüber dem Exekutivorgan bzw. den dahinter stehenden Regierungen oder Regierungskonferenzen werden aufgelistet.

Die drei Varianten werden anhand der Kriterien der Demokratiequalität (vgl. Abschnitt 3.1) einer Beurteilung unterzogen:

- **Beurteilung der Organadäquanz der aufgeführten Neuerungen:** Die drei zur Diskussion gestellten ParlVer-Varianten erfüllen das Kriterium der Organadäquanz vollauf. Die Stellungnahmen und Anträge der interparlamentarischen Kommission sind für die Regierungsvertreter unverbindlich. Analog zum ersten Punkt in Abschnitt 3.2.1 besteht jedoch eine Informationspflicht zum Grad der Berücksichtigung einer Stellungnahme. Darum gelten die in Abschnitt 3.2.1 vorgebrachten Argumente zur Beurteilung des Kriteriums der Organadäquanz auch an dieser Stelle.
- **Beurteilung der Repräsentativität der Mitwirkung und der Entscheidungsmechanismen:** Ein grosser Vorteil aller drei vorgeschlagenen ParlVer-Varianten liegt in der Kodifizierung der Entscheidungsmechanismen, sowohl was die Willensbildung innerhalb der interparlamentarischen Kommission als auch das Verfahren zwischen Kommission und Regierungsvertretern betrifft.



Die interparlamentarische Kommission wird gemäss ParlVer aus sieben parlamentarischen Vertretern pro Kanton gebildet. Die Ernennung erfolgt gemäss innerkantonalem Recht. Mit sieben Vertretern pro Kanton ist gewährleistet, dass das innerkantonale Meinungsspektrum ähnlich gut wie in den innerkantonalen Kommissionen abgebildet werden kann. Hingegen stösst die Gesamtgrösse der interparlamentarischen Kommission bereits bei sechs beteiligten Kantonen (42 Mitglieder) an ihre Grenzen.<sup>12</sup> Eine Ausweitung auf weitere Kantone (z.B. alle Deutschschweizer Kantone) würde den praktikablen Rahmen mit Sicherheit sprengen. Alternative Verfahren, bei denen z.B. die Gesamtzahl der Sitze fixiert und die Anzahl pro Kanton flexibel gehalten würde (je nach Anzahl beteiligter Kantone), laufen demgegenüber Gefahr, das Repräsentationskriterium ausgerechnet in jenen Fällen schlechter zu erfüllen, welche aufgrund ihrer politischen Bedeutung bei allen Kantonsparlamenten auf grosses Mitwirkungsinteresse stossen. Andere Vorschläge, welche mittels mathematischem Zuteilungsverfahren die Repräsentativität sicherstellen wollen (vgl. Moeckli 2009 in Abschnitt 3.1), sind einerseits komplex – zumal es sich lediglich um ein Organ der parlamentarischen Vorberatung handelt und nicht um eines, das demokratisch legitimierte Entscheidungen trifft – und führen andererseits ebenfalls zu unerwünschten Nebenwirkungen. In der Essenz kann hier das Repräsentativitätskriterium aus Gründen der Praktikabilität nur erfüllt werden, wenn die Zahl der am Vertrag beteiligten Kantone überschaubar bleibt.

Geringer erscheinen die Probleme mit dem Repräsentationskriterium bei der dritten vorgeschlagenen ParlRev-Variante (Übernahme der Bestimmungen bezüglich der interparlamentarischen Geschäftsprüfung). Aufgrund der Tatsache, dass die mittels IKV geschaffenen interkantonalen Institutionen resp. Organisationen eine unterschiedliche Komplexität und somit auch einen unterschiedlichen Kontrollbedarf aufweisen, wird im ParlRev lediglich geregelt, dass eine interparlamentarische Aufsichtskommission bestehen muss, welche sich aus Parlamentsmitgliedern aus jedem betreffenden Kanton zusammensetzt. Deren Umfang sowie allfällige Regeln der Zusammensetzung sind im betreffenden IKV zu regeln.

---

<sup>12</sup> Neben der Westschweizer Regierungskonferenz verfügt auch die Zentralschweizer Regierungskonferenz über sechs Mitgliedskantone.

- **Beurteilung bezüglich Zeitpunkt und Transparenz der Information:** Alle drei Vorschläge führen zu einer Verbesserung der Demokratiequalität, indem sie die frühzeitige und mitschreitende Mitwirkung des Landrats an IKV-Vorhaben ausbauen und die Transparenz der Regierungstätigkeit erhöhen, indem z.B. den Regierungsvertretern eine Informationspflicht darüber obliegt, inwiefern einer Stellungnahme Folge geleistet wurde.

Auch die ParlVer-Kontrollmöglichkeiten im Rahmen der interparlamentarischen Aufsichtskommission führen aufgrund der Minimalvorgaben bezüglich der parlamentarischen Kontrollrechte zu Verbesserungen beim Zeitpunkt sowie bei der Transparenz der Information. Eine konkrete Beurteilung des Kriteriums hängt in diesem Fall allerdings auch von der genauen Ausgestaltung der jeweiligen Vertragsbestimmungen ab.

- **Beurteilung des Ressourcen-Kriteriums:** Es ist absehbar, dass alle drei vorgeschlagenen Varianten in unterschiedlichem Ausmass zusätzliche Ressourcen des Landrats binden. Der zeitliche Aufwand für die Mitwirkung bei und die Kontrolle von IKV dürfte durch die Einsetzung von interparlamentarischen Kommissionen tendenziell steigen, auch wenn gleichzeitig von einer teilweisen Entlastung der innerkantonalen Kommissionen ausgegangen werden kann. Die Miliztauglichkeit für den Urner Landrat müsste vor allem bei der ersten Variante (vollständige Übernahme des ParlVer) zusätzlich einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Weniger akut fällt das Problem bei der zweiten Variante ins Gewicht, da diese ein explizites „Opting-out“ für alle beteiligten Parlamente vorsieht.

Wie schon bei den innerkantonalen Neuerungen gemäss Abschnitt 3.2.1 führen die hier gemachten Vorschläge zu einer verbesserten Rückkoppelung zwischen Regierung und Kommission, was die Bereitschaft der Landratsmitglieder erhöhen kann, sich mit den betreffenden IKV-Inhalten eingehend zu befassen.

### 3.2.2.2 Mitwirkung auf interkantonomer Ebene auf Basis der ILK

Nebst der Optimierung der interparlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den Kantonen wurden zuvor im Abschnitt 2.2.1.2 Alternativen vorgestellt, welche auf informel-

len oder formellen Vereinbarungen zwischen den Parlamentsverwaltungen beruhen. Im Unterscheid zur Rechtsetzung via IKV können reine Verwaltungsvereinbarungen zwischen den kantonalen Legislativen bzw. die Gründung einer privatrechtlichen Organisation durch die kantonalen Legislativen keine neuen Rechte gegenüber der Regierung und keine neuen Pflichten der Regierung begründen. Dennoch kann der Weg der ILK bzw. einer Nationalen Konferenz der Kantonsparlamente ein probates Mittel zur interparlamentarischen Koordination und der Bündelung des Sachwissens darstellen, um gegenüber den Regierungen mit erhöhtem politischem Gewicht aufzutreten. Da kein institutioneller Rechtsrahmen auf interkantonaler Ebene geschaffen wird, operieren die ILK oder die NKK-Vereinslösung auf der Grundlage der jeweiligen innerkantonalen Rechtsordnungen. Dies hat den Vorteil, dass die kantonalen Legislativen sehr pragmatisch und unter Auslassung der Regierungsebene die gegenseitige Zusammenarbeit und Koordination von IKV-Vernehmlassungen vorantreiben können.

Ausgehend vom aktuellen ILK-Rahmen besteht in drei Punkten mittelfristig Klärungsbedarf:

- Aufbau einer nachhaltigen Struktur: Um der interparlamentarischen Kooperation einen nachhaltigen Rahmen zu geben, wäre zumindest die Einrichtung einer ständigen Koordinationsstelle oder eines Sekretariats notwendig. Dies bedeutet auch, dass zwischen den beteiligten Kantonsparlamenten über einen Finanzierungsschlüssel zu befinden wäre.
- Sobald die ILK eine verbindlichere Struktur erlangt oder in einer organisatorischen Form mündet, welche dem Vorschlag der NKK zugrunde liegt, könnte es angezeigt sein, die Geschäftsordnung des Urner Landrats mit einem Passus ähnlich zum Zürcher Kantonsratsgesetz § 34 o Abs. 2 zu ergänzen.<sup>13</sup> Dies ist gemäss Urner Rechtsordnung voraussichtlich nicht absolut notwendig, kann aber dem Landrat einerseits zur Klärung der rechtlichen Situation, andererseits als Hinweis auf interparlamentarische Kooperationsformen dienen.
- Ausgestaltung der politischen Repräsentation: Im informellen ILK-Rahmen sind drei Delegierte pro Kanton stimmberechtigt. Bei wichtigen, politisch

---

<sup>13</sup> „[Der Kantonsrat] kann mit anderen Parlamenten Verträge abschliessen, die der gemeinsamen und koordinierten Stellungnahme bei der Schaffung von interkantonalem Recht dienen.“

kontrovers diskutierten IKV-Erlassen ist es schwierig, das innerkantonale Meinungs- und Parteienspektrum mit bloss drei Delegierten angemessen abzubilden. Aus Sicht der Repräsentation sind daher der ILK relativ enge Grenzen gesetzt, wodurch klar ist, dass die politische Legitimation der ILK, im Rahmen ihrer Tätigkeit als Stimme der kantonalen Parlamente aufzutreten, eher schwach ausfällt.

Der Vorschlag einer weiterentwickelten ILK wird anschliessend anhand der Kriterien der Demokratiequalität (vgl. Abschnitt 3.1) beurteilt:

- **Beurteilung der Organadäquanz der aufgeführten Neuerungen:** Weder die ILK als informelle Organisation noch allfällige Weiterentwicklungen in Richtung einer formellen Vereinbarung unter den Parlamenten oder der Gründung eines Vereins können neue Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Vorbereitung, Aushandlung und Umsetzung von IKV begründen. Daher ist das Kriterium der Organadäquanz in jedem Fall erfüllt.
- **Beurteilung der Repräsentativität der Mitwirkung und der Entscheidungsmechanismen:** Der ungenügend kodifizierte Status einer informellen Organisation wie der ILK lässt in Bezug auf die Repräsentativität der Mitwirkung und der Entscheidungsmechanismen viele Spielräume offen. Auch wenn eine Geschäftsordnung besteht, so bleibt die ILK institutionell schwer fassbar. Die Entsendung von drei Delegierten pro Kanton reicht, wie oben bereits beschrieben, kaum aus, um eine hinreichende politische Repräsentation zu erreichen. Insgesamt muss daher das Kriterium der Repräsentativität der Beteiligung und der Entscheidungsmechanismen als für die heutige ILK kaum zu erfüllen beurteilt werden. Dies stellt solange ein geringes Problem dar, wie die ILK vor allem koordinierend und unterstützend für die zuständigen innerkantonalen Kommissionen auftritt. Es kann allerdings relevant werden, wenn die ILK als gemeinsame Stimme der Kantonsparlamente gegenüber Regierungskonferenzen auftritt.
- **Beurteilung bezüglich Zeitpunkt und Transparenz der Information:** Sowohl die heutige ILK als auch erweiterte Varianten in einem formelleren Rahmen schaffen keine neuen staatlichen Mitwirkungsregeln. Es gelten somit die innerkantonalen Rechtsordnungen, welche sehr unterschiedliche Mitwirkungsmöglichkeiten der kantonalen Parlamente vorsehen, wie in Abschnitt

2.2.2 aufgezeigt werden konnte. Theoretisch möglich ist, dass die ILK dazu beitragen kann, dass durch einen intensivierten Austausch der Informationen diejenigen kantonalen Parlamente mit eher schwachen Mitwirkungsrechten von der besseren Informationslage in Parlamenten mit ausgebauten Mitwirkungsrechten profitieren könnten. Ob sich eine Entwicklung in diese Richtung einstellen wird, ist zurzeit noch nicht auszumachen. Aus Sicht des Kantons Uri, dessen Legislative über im kantonalen Vergleich relativ gut ausgebaute Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt (vgl. Abschnitt 2.2.2), dürfte sich der Zugang bezüglich Zeitpunkt und Transparenz der verfügbaren Information aufgrund der ILK-Beteiligung daher eher in Grenzen halten.

- **Beurteilung des Ressourcen-Kriteriums:** Das Hauptkriterium der ILK liegt im Bereich der Ressourcen. Die ILK bündelt das Sachwissen der an einer Mitwirkung interessierten kantonalen Parlamente und fördert und koordiniert den Austausch relevanter Informationen in der Vorbereitung und Aushandlung von IKV. Der informelle Rahmen hält zudem die zusätzlich notwendigen personellen und zeitlichen Ressourcen der Parlamentsmitglieder in engen Grenzen.

---

## 4 FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Der Abschluss von IKV hat über die vergangenen zwei Jahrzehnte zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dadurch wurden immer mehr politisch kontroverse Bereiche mittels IKV geregelt, welche zwecks einer breit abgestützten demokratischen Legitimation einer öffentlichen Willensbildung im Rahmen parlamentarischer Prozesse bedurft hätten. Daneben sind aus heutiger Sicht IKV eher ungeeignet, um flächendeckende Lösungen innerhalb einer grossen Mehrheit der Kantone zu realisieren. Zu diesem Zweck stehen die demokratisch einwandfrei legitimierte Entscheidungsprozesse auf Bundesebene zur Verfügung, deren Ergebnisse zudem nicht weniger dezentral ausfallen müssen als die Verhandlungen innerhalb von Regierungskonferenzen, bei welchen zwischen den einzelnen Kantonen deutliche Machtgefälle bestehen.

IKV-Aushandlungen ist ein Demokratiedefizit inhärent, weil der Entscheidungsprozess nach den Regeln von Staatsvertragsverhandlungen abläuft. Unter Achtung der Gewaltenteilung und ohne Gebietsreformen werden die kantonalen Parlamente im Rahmen von IKV-Verhandlungen nie dieselben Rechte zur freien Deliberation und effektiven Gestaltung der rechtlichen Bestimmungen innehaben können wie man es aus der innerkantonalen Gesetzgebung kennt. Es geht bei der parlamentarischen Mitwirkung im Rahmen von IKV-Geschäften lediglich darum, möglichst nahe an die Anforderungen innerkantonomer demokratischer Willensbildungsprozesse heran zu kommen.

Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass der Urner Landrat im kantonalen Vergleich über relativ gut ausgebaute Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Ausarbeitung von IKV verfügt. Dieser Befund erstreckt sich jedoch hauptsächlich auf die innerkantonale Mitwirkungsebene, während eine Beteiligung an formell verfassten, interkantonalen Organen lediglich im Bereich einzelner interparlamentarischer Aufsichtskommissionen vorliegt.

Die Ausbaumöglichkeiten der Mitwirkungsinstrumente werden sowohl mit Blick auf die innerkantonale als auch auf die interkantonale Ebene vor allem durch den ausgeprägten Milizcharakter des Urner Landrats beschränkt. Im Bericht nimmt daher die Miliztauglichkeit bei der Beurteilung neuer bzw. optimierter Mitwirkungsmöglichkeiten eine zentrale Rolle ein.

---

Ausgehend von den allgemeinen Erkenntnissen der Untersuchung und der gezielten Beurteilung der vorgeschlagenen Einzelmassnahmen können an den Kanton Uri die folgenden Empfehlungen gerichtet werden:

#### **4.1 Empfehlungen bezüglich der innerkantonalen Ebene**

Das Mitwirkungsinstrumentarium des Urner Landrats ist relativ gut ausgebaut. Dennoch hat der Vergleich unter den 26 Kantonen in drei Bereichen Optimierungspotenzial aufgezeigt:

- Es wird empfohlen, dass die Regierung die zuständige Kommission über die Folge von Empfehlungen des Landrats informiert und im Falle einer abweichenden Haltung zudem begründet. Dies stärkt insbesondere die Transparenz der Verhandlungsführung der Exekutive gegenüber der Kommission, ohne dass der Regierung daraus Nachteile erwachsen.
- 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. Es ist nicht unmittelbar einsichtig, weshalb gemäss der heutigen Regelung in solchen Fällen eine vorgängige Anhörung entfällt, da Entscheide nicht weniger wichtig sind, wenn sie negativ ausfallen. Auch diese Neuerung verbessert hauptsächlich die Transparenz der Information und eröffnet der zuständigen Kommission über die Anhörung und die anschliessende Formulierung einer Empfehlung an die Regierung eine zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeit.
- 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 Gegensatz zu den oben aufgeführten Punkten wird das Verhältnis von Vor- und Nachteilen in Bezug auf die Einführung einer Spezialkommission für Ausenbeziehungen eher skeptisch beurteilt. Eine Spezialkommission bringt unbe-

strittenermassen Vorteile im Bereich des Know-hows zu interkantonalen Entscheidungsabläufen und der Bildung eines nachhaltigen Netzwerks, welches die Parlamente anderer Kantone und die Regierungskonferenzen gleichermaßen umfasst. Hingegen zieht die Einrichtung einer solchen Kommission grössere Veränderungen nach sich, ganz gleich ob sie zusätzlich zu den bisherigen Kommissionen gebildet wird oder ob sie eine bestehende Kommission ersetzt. Je nach Ausgestaltung ist in einem relativ kleinen Parlament wie dem Urner Landrat zudem mit spürbaren Zusatzbelastungen für die Landratsmitglieder zu rechnen, was mit dem ausgeprägten Milizsystem in Konflikt stehen kann. Falls am bisherigen System festgehalten wird, in welchem die jeweils zuständige Fachkommission die IKV-Geschäfte begleitet, und falls sich die zuständigen Kommissionen des Landrats eine bessere Unterstützung im Rahmen der Mitwirkung bei IKV wünschen, könnte der Ausbau des entsprechenden Fachwissens innerhalb der Parlamentsverwaltung eine Lösung des Problems darstellen. Die Kommissionen wären nach wie vor fachlich und politisch zuständig, doch könnten sie sich von einer dem Landrat zugeordneten IKV-Kompetenzstelle beispielsweise in Verfahrensfragen beraten lassen.

## **4.2 Empfohlene Anpassungen auf interkantonomer Ebene**

Veränderungen auf interkantonomer Ebene nehmen deutlich mehr Zeit in Anspruch als innerkantonale Anpassungen. Darüber hinaus ist der Ausgang ungewisser. Die in Kapitel 3.2.2 zur Diskussion gestellten und beurteilten Varianten bedürfen zudem vor einer allfälligen Umsetzung weiterer Abklärungen (z.B. in Form eines systematisch erhobenen Erfahrungsaustauschs mit den Parlamenten und Regierungen anderer Kantone). Es bietet sich daher an, parallel zu den nachfolgenden auf die interkantonale Ebene gerichteten Empfehlungen auch die im vorangegangenen Abschnitt aufgeführten Empfehlungen auf innerkantonaler Ebene anzugehen. Dies vor dem Hintergrund, dass die innerkantonale Mitwirkung durch einen Ausbau interparlamentarischer Mitwirkungsmöglichkeiten keineswegs ihren Zweck verliert.

- Im Hinblick auf die interkantonale Mitwirkung wird primär die Weiterverfolgung des Vorschlags eines ParlVer mit zusätzlichen Elementen der variablen Geometrie im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz (sechs Kantone) empfohlen. Die Beurteilung hat ergeben, dass sich durch diese Mas-



---

snahme die Demokratiequalität heben liesse, ohne dass die Miliz- und Praxistauglichkeit gefährdet und Probleme mit der Repräsentativität der Mitwirkung auftreten würden.

- In Bezug auf die Regeln der interparlamentarischen Geschäftsprüfung wird unabhängig von der Umsetzung anderer ParlVer-Teile die Übernahme der Minimalanforderungen aus dem ParlVer (Teil 4) empfohlen. Diese Minimalanforderungen setzen für alle Beteiligten klare Leitplanken für die Umsetzungsphase in denjenigen Fällen, in denen interkantonale Institutionen oder gemeinsame Organisationen mittels IKV geschaffen werden. Auch hier steht die Verbesserung der Demokratiequalität im Vordergrund, indem interparlamentarischen Aufsichtskommissionen verstärkte Kontrollrechte eingeräumt werden.
- Auch wenn die Reichweite interparlamentarischer Zusammenarbeitsformen, welche nicht auf einem IKV beruhen, beschränkt bleibt, erscheint es für die Koordination und die Bündelung knapper parlamentarischer Ressourcen in Bezug auf Personal, Zeit und Sachwissen zweckmässig, dass auch die Regierung die entsprechenden Bestrebungen unterstützt. Die konkrete Ausgestaltung solcher Kooperationsformen ist allein Sache des Landrats, doch ist aus Repräsentations- und Transparenzgründen die Gründung einer formellen Organisation (z.B. in Form eines Vereins) der aktuellen ILK-Lösung ohne fassbare Organisationsform klar vorzuziehen, zumal sich dadurch auch das Gewicht gegenüber den Regierungen erhöhen dürfte. Ins Auge zu fassen ist in diesem Zusammenhang zudem die Aufnahme einer Bestimmung in die Geschäftsordnung, welche den Wert solcher Kooperationsformen zusätzlich unterstreicht (analog zur entsprechenden Bestimmung im Kanton Zürich).



---

## QUELLENVERZEICHNIS

- Aberhalden, Ursula (1999). Die Beteiligung kantonaler Parlamente am Abschluss interkantonalen Vereinbarungen. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2(2): 4-11.
- Hänni, Peter (1998). Vor einer Renaissance des Konkordates? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen. In: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, René Schaffhauser, Rainer J. Schweizer und Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ivo Hangartner*. St. Gallen/Lachen, S. 659 ff.
- Iff, Andrea, Fritz Sager, Eva Herrmann und Rolf Wirz (2010). *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit: Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung*. Bericht im Auftrag der Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rats des Kantons Bern. Bern.
- Jaun, Edi (2011). *Die Professionalisierung der Schweizer Kantonsparlamente im Vergleich*. Lizentiatsarbeit an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Bern.
- Lienhard, Andreas, Daniel Schwarz, Fritz Sager, Reto Steiner und Andreas Müller (2011). Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern. Studie im Auftrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision des Kantons Bern. KPM-Schriftenreihe Nr. 42. Bern.
- Lorz, Ralph Alexander (2001). *Interorganrespekt im Verfassungsrecht*. Tübingen.
- Moeckli, Silvano (1999). Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2(3): 7 ff.
- Moeckli, Silvano (2006). Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 9(2): 17 ff.
- Moeckli, Silvano (2009). Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 12(3): 5 ff.
- Nuspliger, Kurt (2006). Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europäischen Willensbildung. In: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), *Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonalen Sicht*. Zürich.

- Regierungsrat des Kantons Uri (2006). Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 29. August 2006 an den Landrat zur Änderung der Geschäftsordnung bezüglich Mitwirkung des Landrats bei Konkordatsgeschäften. Dokument Nr. 470 R-362-11. [https://www.ur.ch/\\_docn/36066/52.pdf](https://www.ur.ch/_docn/36066/52.pdf) [Download 28.4.2020]
- Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) (2007). Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit: Umfrage bei den Kantonen. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 10(2): 27 ff.
- Senti, Martin (2014). Föderalismus bedeutet nicht zwingend dezentrale Politik. *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. November 2014, S. 11. <http://www.nzz.ch/schweiz/foederalismus-bedeutet-nicht-zwingend-dezentrale-politik-1.18426934> [Download 28.4.2020]
- Strebel, Marcel (2014). Prozessmodell eines wirkungsvollen Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesses bei interkantonalen Vereinbarungen. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 17(1): 33 ff.
- Strebel, Marcel (2014a). *Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen*. Baden-Baden.
- Uhlmann, Felix und Vital Zehnder (2011). Rechtsetzung durch Konkordate. *Leg-Ges. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft* 22(1): 9 ff.
- Vonlanthen, Beat (2014): „Kantonsparlamente akzeptieren keine Konkordate mehr“ (Interview mit Beat Vonlanthen, Präsident der Energiedirektorenkonferenz). *Neue Zürcher Zeitung* vom 10. Oktober 2014, S. 13. <http://www.nzz.ch/schweiz/dossiers/kantonsparlamente-akzeptieren-keine-konkordate-mehr-1.18400583> [Download 28.4.2020]
- Westschweizer Regierungskonferenz (2010). Erläuternder Bericht zum Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) vom 5. März 2010. <http://www.cgso.ch/fichiers/Rapport-explicatif-allemand-22.pdf> [Download 28.4.2020].
- Zehnder, Vital (2006). Die Stellung der Parlamente in der Zentralschweizer Zusammenarbeit. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 9(2): 9 ff.