

Interkantonale Zusammenarbeit zwischen Effizienz und demokratischer Legitimität

Prof. Dr. Fritz Sager
Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
fritz.sager@kpm.unibe.ch

3. Nationale Föderalismuskonferenz
Mendrisio, 26.-27. Mai 2011

Inhalt

- > Föderalismus und interkantonale Zusammenarbeit
- > Problemstellung
- > Situation in der Schweiz
- > Eine Untersuchung zum Kanton Bern
- > Wie kann die Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit gestärkt werden?

Föderalismus und interkantonale Zusammenarbeit

- > Prinzipien des schweizerischen Föderalismus
 - Autonomie und Gleichberechtigung der Kantone
 - Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung auf Bundesebene
 - Pflicht zur Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Staatsebenen

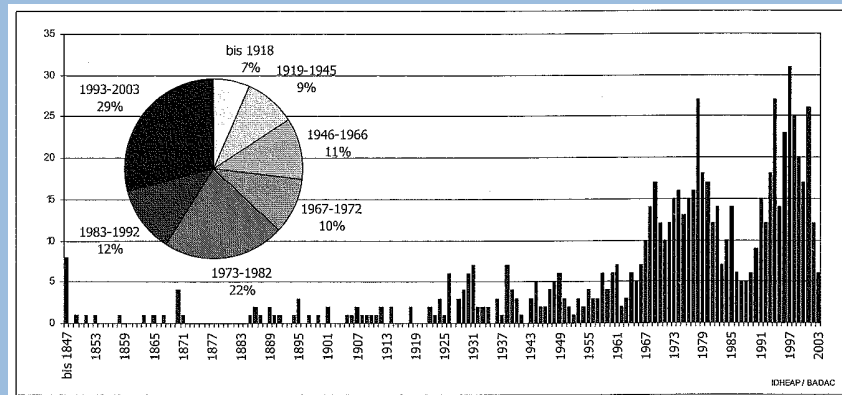
- > Hauptfunktionen der horizontalen Zusammenarbeit
 - Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen
 - Koordination in Politikbereichen in kantonaler Kompetenz
 - Abgestimmte gemeinsame Interessenvertretung gegenüber dem Bund

Problemstellung

- > Zunahme der horizontalen Zusammenarbeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts
 - Verträge
 - Interkantonale Organe

- > Hauptakteure: kantonale Regierungen
- > Folge: Machtverlagerung zur Exekutive
- > Reduktion der direkt- und repräsentativdemokratischen Mitsprache auf Ja/Nein-Entscheid
 - Extremfall: Allgemeinverbindlicherklärung von gesamtschweizerischen Konkordaten auf Antrag von 18 Kantonen durch Beschluss der eidgenössischen Räte
 - Ausschaltung der kantonalen Entscheidungsfreiheit

Entwicklung der Konkordate

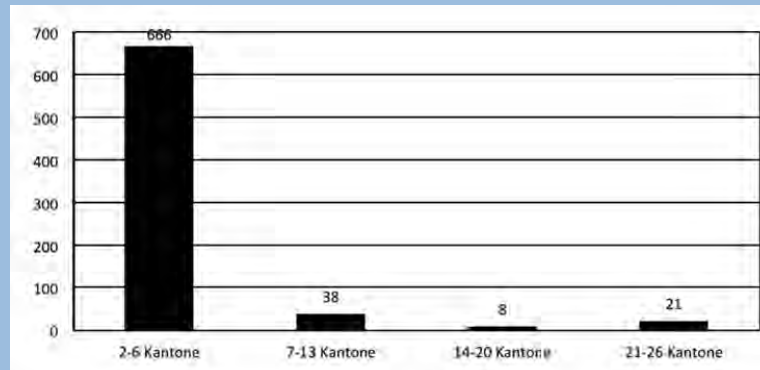


Quelle: Bochsler et al. (2004, 94)

Art der Zusammenarbeit

- > **Gemeinsame Organisationen und Einrichtungen**
 - Gesamregierungskonferenzen
 - Konferenz der Kantone KdK
 - Regionalkonferenzen
 - Direktorenkonferenzen
 - Fachbeamtenkonferenzen
- > **Vertragliche Vereinbarungen**
 - Interkantonale Vereinbarungen
- > **Übergeordnete Einrichtungen und Strukturen**
 - Interkantonale Institutionen

Anzahl Konkordate nach Anzahl beteiligter Kantone im Jahr 2003



- > Quelle: Simon Steinlin (2011). Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten – Beurteilung der Kritik an diesem Instrument, *LeGes* 2011/1: S. 35 – 54.

Fragen zur Mitwirkung der Parlamente

- > Information der Parlamente
- > Mitwirkungsmöglichkeit bei Vorbereitung und Ausgestaltung
- > Kontrollfunktion über Regierung
- > Öffentlichkeit von Entscheidungen

Gesamtschweizerischer Überblick

- > Konferenzen
 - In den vergangenen Jahren formalisiert und rechtlich abgestützt
 - Grosse finanzstarke sektorale Konferenzen bei Kantonsaufgaben

- > Parlamentarische Mitwirkung
 - Alle Kantone haben Abläufe/Prozesse eingeführt
 - Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament
 - Unterschiedliche Ausgestaltung der Mitwirkungsprozesse
 - Vor allem Etablierung von ständigen aussenpolitischen Kommissionen

- > Direktdemokratische Mitsprache
 - Parteien und Volk beginnen, Referendumsmöglichkeit zu nutzen

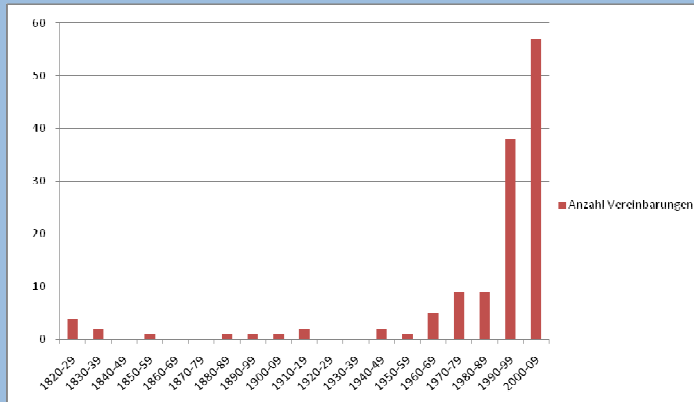
Eine Untersuchung zum Kanton Bern

Iff, Andrea, Fritz Sager, Eva Herrmann und Rolf Wirz (2010). *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung*. Bern: KPM-Schriftenreihe Nr.35.

www.kpm.unibe.ch

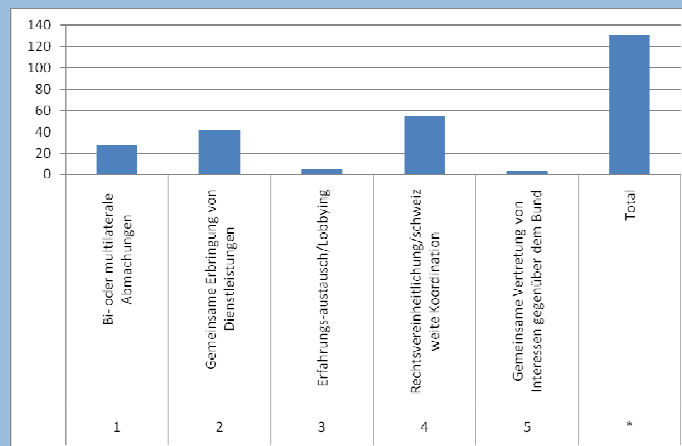


Entwicklung der Anzahl interkantonaler Vereinbarungen im Kanton Bern



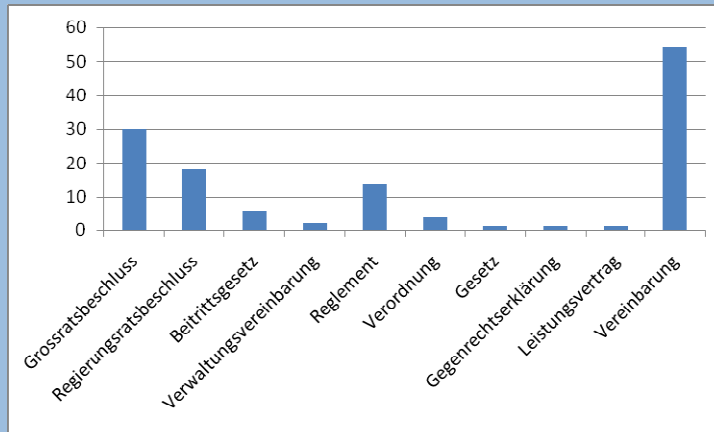
Quelle: Iff et al. (2010, 67)

Arten interkantionaler Vereinbarungen im Kanton Bern



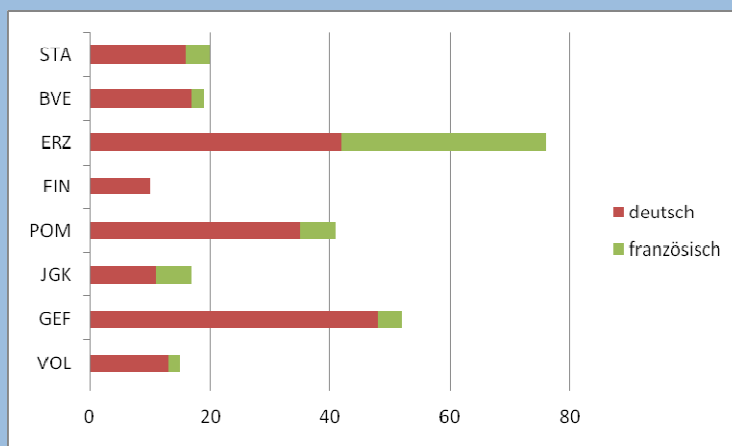
Quelle: Iff et al. (2010, 68)

Mitsprachemöglichkeiten bei interkantonalen Verträgen



Quelle: Iff et al. (2010, 69)

Anzahl Fachbeamtenkonferenzen pro Direktion



Quelle: Iff et al. (2010, 70)

Vier Kriterien der Demokratiequalität

- > **Rechtsgrundlagen/Kompetenzordnung**
 - Jegliche Tätigkeit der Behörden steht unter der Herrschaft des Rechts
 - Beschneidung der Rechtsetzungskompetenz des Parlaments
- > **Entscheidmechanismen/Repräsentation**
 - Zusammensetzung und Repräsentativität; Berücksichtigung in Entscheidungsprozessen
 - Entscheidmechanismen werden im voraus festgelegt
- > **Parlamentarische Mitwirkung**
 - Demokratiedefizit als Kontrolldefizit; Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht
- > **Information/Transparenz**
 - Zeitgerechte Information; Pflicht, Entscheide und Urteile gegenüber dem Parlament zu rechtfertigen

Ergebnisse I

Rechtliche Grundlagen/Kompetenzverteilung

- > Kompetenzverteilung im Kanton Bern mit Verfassungsbestimmung vorbildlich
- > Frage der Delegation durch Regierung und Verwaltung sensibel gehandhabt und kontrolliert

Entscheidmechanismen/Repräsentation

- > Kanton Bern in den interkantonalen Gremien auf Exekutivebene sehr gut vertreten
- > In Vorständen der wichtigen Direktorenkonferenzen ständige Vertretung
- > In Fachbeamtenkonferenzen zentral, da wichtiger Partner im Wissensaustausch
- > Kleine Abschwächung des Föderalismusprinzip

Ergebnisse II

Parlamentarische Mitwirkung

- > Information über interkantonale Geschäfte institutionalisiert
- > Formale Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlamentes nicht ausgeschöpft
- > Gleichwohl: Parlament ist über Vorhaben der interkantonalen Zusammenarbeit sehr gut informiert
- > Aber: Parlament ist auf das Tagesgeschäft konzentriert

Öffentlichkeit/Transparenz

- > Ausser den Direktorenkonferenzen fühlt sich niemand verantwortlich, über Konkordate zu informieren

Wie kann die Demokratiequalität interkantonalen Zusammenarbeit gestärkt werden?

Gesamtschweizerische Ebene

- > Etablierung einer offiziellen Sammlung der Schweizerischen Konkordate
- > Richtlinien zur parlamentarischen Mitwirkung in der interkantonalen Zusammenarbeit
- > Interparlamentarisches Koordinationsbüro
 - Schweizerisches interkantonales Parlament
 - Gleiches Sitzungsdatum für die Behandlung eines Konkordats
- > Öffentliche Plenarversammlungen von Direktorenkonferenzen
- > Wahl von Mitgliedern von Fachbeamtenkonferenzen durch Direktorenkonferenzen

Wie kann die Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit gestärkt werden?

Kantonale Ebene I

Kommissionsstruktur innerhalb des Parlamentes

- > Gründung einer Kommission für Aussenbeziehungen oder Konkordatskommission
- > Übergabe der Kommissionsarbeit zu interkantonalen Verträgen an Sachkommissionen
- > Beitritt zur Convention parlementaire
- > Unterstützung durch wissenschaftliche Stäbe

Wie kann die Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit gestärkt werden?

Kantonale Ebene II

Kompetenzen/Delegation (interkantionaler) Kommissionen

- > Formelle Konsultation der Legislativkommission durch Regierungsrat
- > Begleitung und Beratung des Regierungsrates durch Legislativkommission
- > Interkantonale Aufsichtskommission kann direkt zuhanden der Konkordatsbehörde Vorstösse einreichen

Fazit

- > Wichtigste Alternative zur IKZ = Etablierung einer Bundeslösung
- > Meinungsbildungsverfahren auf kantonaler Ebene gewährleisten eine stärker gewichtete Berücksichtigung der Kantone vs. Interessenorganisationen
- > Subsidiarität des Konkordatsrechts wird wichtig