

Berichterstattung der Vertretung des Kantonsrates in der Interkantonalen Legislativkonferenz

Bericht vom 21. September 2018

Am 21. September 2018 nahmen über hundert Mitglieder von Kantonsparlamenten und deren Parlamentsdiensten an der Tagung der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) und der begleitenden Informationsveranstaltung der Konferenz der Ratssekretärinnen und -sekretäre (KoRa) teil. 19 Kantone waren in Bern mit einer Delegation vertreten.

Im Zentrum der Tagung stand die erstmals einberufene «Austauschplattform kantonale Oberaufsichtsorgane». Themen waren die Auskunfts- und Einsichtsrechte von parlamentarischen Aufsichtskommissionen sowie eine Information über das Rahmenabkommen Schweiz-EU und dessen Auswirkungen auf die Kantone. Zudem wurde über diverse Änderungen der Geschäftsordnung der ILK befunden, die von einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden. Im Anschluss an die Referate fanden Workshops zu den einzelnen Themen statt, in denen die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Parlamente ihre Erfahrungen austauschen konnten.

Auskunfts- und Einsichtsrechte der Oberaufsichtskommissionen

Roger Sonderegger, Projektleiter am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St.Gallen (IMP-HSG), erläuterte die Auskunfts- und Einsichtsrechte der parlamentarischen Aufsichtskommissionen. Jeder Kanton hat die Grundlagen der Tätigkeit seiner Aufsichtsorgane selber definiert und in entsprechenden Erlassen¹ rechtlich kodifiziert.

Das Parlament hat über seine Gesetzgebungsfunktion und die Budgethoheit hinaus die Aufgabe, die parlamentarische Oberaufsicht wahrzunehmen. Diese demokratische Kontrolle dient dazu, laufend Verbesserungen bei der Aufgabenerfüllung durch die Exekutive und die Verwaltung zu erzielen. Zusätzlich geht es darum zu prüfen, ob grundsätzliche Prinzipien eingehalten sind, und Mängel in der Gesetzgebung zu eruieren. Bei der Arbeit der parlamentarischen Aufsichtskommissionen stehen Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit im Fokus.

Damit die Aufsichtskommissionen ihre Tätigkeit im definierten Umfang durchführen können, haben sie grundsätzlich freien Zugang zu allen Informationen, die sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen. Im Referat wurde aufgezeigt, dass die parlamentarische Oberaufsicht keine exakte Wissenschaft darstellt, in der Regel als nachträgliche Kontrolle ausgestaltet ist und die Organisationsstruktur des Parlamentsbetriebs das Mass an Unabhängigkeit steuert. Unbestritten ist, dass die parlamentarische Oberaufsicht zu den ganz zentralen und bedeutenden Tätigkeiten jedes Parlamentes gehört.

Die Oberaufsicht über dezentralisierte Institutionen

Valérie Défago Gaudin, Professorin am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht der Universität Neuenburg, erläuterte die Grundlagen und Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht über dezentrale Organisationseinheiten der Verwaltung. Der Begriff der dezentralen Organisationseinheit ist nicht einheitlich definiert. Er bezeichnet im Allgemeinen öffentlich-rechtliche Organisationsformen, die als Anstalten oder Körperschaften aus der Zentralverwaltung ausgegliedert sind, z.B. Spitäler, Universitäten, Kantonalbanken oder Gebäudeversicherungen.

¹ Im Kanton St.Gallen: Art. 65 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV); Art. 14 bis 23 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

Die dezentrale Organisationseinheit ist somit nicht mehr der Exekutive als solcher untergeordnet, sondern lediglich ihrer Aufsicht unterstellt. Es gibt zudem private Unternehmen, die ganz oder teilweise durch den Staat kontrolliert werden und denen ebenfalls öffentliche Aufgaben übertragen sind, z.B. Unternehmen im Bereich Transport oder Energie. Beide Organisationsformen unterstehen nicht nur der Aufsicht durch die Exekutive, sondern auch der Oberaufsicht des Parlamentes. Die Oberaufsicht umfasst sowohl die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, die der dezentralen Organisationseinheit übertragen sind, als auch Tätigkeiten, welche die dezentrale Organisationseinheit im Rahmen ihrer Autonomie entfaltet. Die der dezentralen Organisationseinheit verliehene Autonomie setzt der Oberaufsicht aber auch Grenzen.

Die Organe der Oberaufsicht können ihr Recht auf Information direkt bei der dezentralen Organisationseinheit einfordern, sofern das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird und die eingeforderten Informationen in einem vernünftigen Verhältnis zum Gegenstand der Aufsicht stehen. Frau Défago Gaudin führte aus, dass die Lehre mehrheitlich der Auffassung ist, dass die Oberaufsicht nicht weitergehen darf als die direkte Aufsicht, welche die Exekutive über die dezentrale Organisationseinheit ausübt; wenigstens gleich weit darf sie aber gehen.

Rahmenabkommen Schweiz-EU: Auswirkungen auf die Kantone

Roland Mayer, Leiter Bereich Aussenpolitik und Generalsekretär der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), informierte über das geplante institutionelle Rahmenabkommen der Schweiz und der EU. Die Unterschiede zwischen den bilateralen Vereinbarungen generiert aus Sicht der EU zunehmend einen unübersichtlichen rechtlichen und politischen Zustand. Dies hat eine wachsende Rechtsunsicherheit zur Folge aufgrund der uneinheitlichen Auslegung von EU-Recht und aufgrund des fehlenden Streitbeilegungsmechanismus.

Auch die Schweiz hat ein Interesse daran, über Mechanismen zu verfügen, die eine schnelle Anpassung an die Entwicklungen im relevanten Rechtsbestand der EU und eine effiziente Streitbeilegung vorsehen. Der Bundesrat verabschiedete im Jahr 2013 das Verhandlungsmandat. Seitdem haben mehr als 20 Verhandlungsrunden stattgefunden, die vier Bereiche betreffen: Rechtsentwicklung, Überwachung, Auslegung und Streitbeteiligung.

Herr Mayer führte aus, dass eine vertiefte Analyse der Auswirkungen auf die Kantone erst bei einem Verhandlungsergebnis möglich ist. Jedoch lässt sich schon jetzt feststellen: Grundsätzlich hat das institutionelle Rahmenabkommen als solches keine direkten Auswirkungen auf die Kantone, denn es enthält keine materiellen Regelungen. Die mit dem Abkommen verbundene dynamische Rechtsübernahme verursacht per se auch keine finanziellen oder administrativen Mehraufwände. Allfällige Mehrkosten für die Kantone oder Einschränkungen für den Handlungsspielraum des Bundes- oder des kantonalen Gesetzgebers können allerdings aufgrund des Inhalts eines zu übernehmenden EU-Rechtsakts entstehen.

Per se keine Rolle spielt diesbezüglich die Form der Übernahme eines Rechtsakts. Die Schweiz wird sich auch weiterhin im Rahmen der Gemischten Ausschüsse zu den zu übernehmenden Rechtsakten äussern können. Zudem wird sie weiterhin, unter Einhaltung sämtlicher nationaler Verfahren, über die Übernahme neuer EU-Rechtsakte entscheiden können. Nicht zuletzt ist auch wichtig zu betonen, dass das institutionelle Rahmenabkommen lediglich eine begrenzte Anzahl von bilateralen Verträgen abdeckt.

Änderungen der Geschäftsordnung der ILK

Seit ihrer Gründung im Jahr 2011 verfolgt die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) gemäss ihrer Geschäftsordnung die folgenden Ziele:

- Sie stellt eine Plattform dar für die Information, den Austausch und die Zusammenarbeit der Kantonsparlamente.
- Sie ermöglicht die Koordination von Stellungnahmen zu Vernehmlassungsvorlagen von interkantonalen Rechtserlassen.

Sowohl bei der Gründung im Jahr 2011 als auch im Rahmen der Änderung der Geschäftsordnung im Jahr 2015 wurde eine bedarfsweise, freiwillige Zusammenarbeit einem strukturierteren, verbindlicheren Modell vorgezogen. Im Rahmen ihrer Tagung vom 16. September 2016 setzte die ILK eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, Zweck und Organisation der ILK zu überprüfen und zuhanden der ILK Vorschläge auszuarbeiten, wie die ILK künftig ihre Rolle bei der Erarbeitung von Stellungnahmen zu interkantonalen Vertragsentwürfen besser wahrnehmen und so die parlamentarische Mitwirkung im Konkordatswesen stärken kann.

Die Arbeitsgruppe erarbeitete zuerst ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf die Bedeutung der parlamentarischen Mitwirkung bei interkantonalen und internationalen Verträgen. Auf der Grundlage dieser Feststellungen analysierte die Arbeitsgruppe die aktuelle Situation in den Kantonen hinsichtlich der Information und Mitwirkung der Parlamente in den Aussenbeziehungen und nahm eine Standortbestimmung vor.

Um den festgestellten Schwierigkeiten zu begegnen und im Bestreben, die Voraussetzungen für eine effektive Mitwirkung der Kantonsparlamente in den Aussenbeziehungen gezielt zu verbessern, definierte die Arbeitsgruppe die folgenden Handlungsfelder und Massnahmen:

1. Die kantonsinternen Informationsflüsse von der Regierung zum Parlament im Bereich der Aussenbeziehungen sind zu verbessern. Dazu hat die Arbeitsgruppe ein Musterverfahren erstellt und den Teilnehmenden zur Verfügung gestellt.
2. Der Informationsaustausch unter den Kantonsparlamenten ist zu verbessern. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass eine Dokumentation zu geplanten, in Verhandlung stehenden und abgeschlossenen interkantonalen Verträgen etabliert wird.
3. Interessierte Kantonsparlamente sollen ihre Zusammenarbeit in einem kleineren Rahmen innerhalb der ILK intensivieren, um laufende Entwicklungen zu verfolgen und einen kontinuierlichen Meinungs austausch zu anstehenden interkantonal relevanten Geschäften zu pflegen. Die Arbeitsgruppe beantragte die Einsetzung eines Koordinationsbüros und damit eine Änderung der Geschäftsordnung der ILK.

Mit einem neuen Koordinationsbüro soll den interessierten Kantonsparlamenten eine engere Zusammenarbeit innerhalb der ILK ermöglicht werden, welche die übrigen Parlamente weder verpflichtet noch ausschliesst. Zweck des Koordinationsbüros ist es, einen kontinuierlichen Informations- und Meinungs austausch zu anstehenden interkantonal relevanten Geschäften zu etablieren, um so wichtige Themen frühzeitig zu erkennen, sie auf die Agenden der kantonalen Parlamente zu bringen und die Erarbeitung von gemeinsamen Stellungnahmen zu koordinieren.

Die Delegierten führten eine allgemeine Diskussion über die Vorschläge der Arbeitsgruppe. Dabei zeigte sich, dass die Ansichten der anwesenden kantonalen Delegationen auseinandergingen. Schliesslich trat die Versammlung auf die Anträge ein und beriet sie einzeln. Dabei wurden vereinzelt Anpassungen gemacht, auch auf Antrag der St.Galler Delegation. Im Grossen und Ganzen setzte sich jedoch die Arbeitsgruppe mit ihren Anträgen durch, darunter die Schaffung eines ständigen Koordinationsbüros, dies trotz der Opposition der St.Galler Delegation und einiger weiterer Delegationen.

Nach Vorliegen der neuen Geschäftsordnung samt Einsetzung eines Koordinationsbüros und Festlegung eines neuen pauschalen Grundbeitrags von Fr. 1'500.– liegt es nun in der Kompetenz der einzelnen Kantone zu bestimmen, ob und gegebenenfalls wie sie sich personell und finanziell beteiligen wollen.

Abschliessend wählte die Versammlung der ILK den Kanton Zürich als neuen Gastgeberkanton für die Jahre 2019 bis 2022. Der Gastgeberkanton stellt namentlich das Präsidium und ist für das Sekretariat der ILK besorgt. Damit löst der Kanton Zürich den Kanton Bern ab.