

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	23
Tabellenverzeichnis	27
Abkürzungsverzeichnis	33
1. Einleitung	41
1.1. Forschungsfeld und -stand: Die horizontale Zusammenarbeit der kantonalen Exekutiven und die Beteiligung der kantonalen Legislativen bei interkantonalen Vereinbarungen	43
1.1.1. Theoretischer Bezug dieser Untersuchung: der Föderalismus	43
1.1.2. Gründe für die Zusammenarbeit der Kantone	51
a) Überschneidung der Kantongrenzen mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen	51
b) Problemstellungen gehen über politische Entscheidungsräume hinweg	52
c) Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA)	53
1.1.3. Übersicht über interkantonale Vereinbarungen	54
1.1.4. Zusammenarbeit der Kantone mit dem Ausland	60
1.1.5. Inhaltliche Dimension: Bedeutung von interkantonalen Vereinbarungen in der politischen Arena	61
1.1.6. Wissenschaftliche Publikationen zur interkantonalen Zusammenarbeit und neuere Entwicklungen	71
a) Definition Aussenbeziehungen und Aussenpolitik der Kantone und deren Wahrnehmung	72
b) Gewaltenteilung bei interkantonalen Vereinbarungen	85

Inhaltsverzeichnis

c) Exekutivföderalismus, theoretische Konzepte zum Horizontalföderalismus und die sich daraus ergebenden Fragestellungen in Bezug auf interkantonale Vereinbarungen	87
d) Unterschiede in der parlamentarischen Phase bei einem innerkantonalen Gesetz und einer interkantonalen Vereinbarung	95
e) Funktion und Aufgaben der Legislativen bei interkantonalen Vereinbarungen	107
1.2. Fragestellungen	117
1.2.1. Übergeordnete Fragestellung	117
1.2.2. Abgeleitete Fragestellungen	121
1.3. Methode und Quellen	125
1.4. Aufbau der Arbeit	130
2. Kantonsparlamente im kooperativen Föderalismus	135
2.1. Politisches Profil der Kantone	135
2.2. Kantonales politisches System	142
2.2.1. Parteipolitische Zusammensetzung der Legislativen	142
2.2.2. Fraktionen – innerparlamentarische Struktur der Legislativen	145
2.2.3. Parteipolitische Zusammensetzung der Exekutiven	146
2.2.4. Struktur der Legislativen und Exekutiven und das politische System der Gliedstaaten	147
2.3. Funktionen der Legislativen: Blick in die Parlamentsforschung, Beurteilung durch die Parlamentarier und die Diskussion über die Parlamentsstruktur	158
2.3.1. Funktionen der Legislativen	158
a) Wahlfunktion	159
b) Kontrolle der Exekutive	159
c) Gesetzgebung	160
2.3.2. Wertung der Parlamentsfunktionen durch die Parlamentarier: Gesetzgebung und Kontrollfunktion als wichtige Aufträge der Legislative	161
2.4. Kommissionssysteme – die Legislativen arbeitsfähig machen	163

2.5. Parlamentarische Instrumente in ausgewählten Legislativen	164
2.5.1. Legislative des Kantons Schaffhausen	165
2.5.2. Legislative des Kantons Schwyz	166
2.5.3. Legislative des Kantons Appenzell Innerrhoden	166
2.6. Direktdemokratische Instrumente in Bezug auf interkantonale Vereinbarungen	167
2.7. Ressourcen des Parlamentariers – eine Frage des Systems?	171
2.7.1. Eingesetzte Ressourcen	171
2.7.2. Milizsystem versus Berufsparlament?	172
2.8. Zwischenergebnis	177
2.8.1. Stabilität der Kantone	177
2.8.2. Bedeutung der Legislativen im kooperativen Föderalismus	177
2.8.3. Kommissionssystem – für ein Arbeitsparlament elementar	178
2.8.4. Milizsystem und Ressourcen	179
3. Kooperativer Föderalismus und interkantonale Vereinbarungen	181
3.1. Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA)	181
3.2. Ausgleich von Disparitäten	184
3.3. Reorganisation der Aufgabenteilung: Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung und zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben	187
3.4. Verstärkte Zusammenarbeit der Gliedstaaten	190
3.4.1. Allgemeinverbindlicherklärung	191
3.4.2. Beteiligungspflicht	192
3.4.3. Kontroverse um die Allgemeinverbindlichkeit und Beteiligungspflicht nach Art. 48 a Bundesverfassung	193
3.4.4. Erlass rechtsetzender Bestimmungen durch interkantonale Organe	195
3.4.5. Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich als Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit	197
3.4.6. Interkantonale Vereinbarungen mit Lastenausgleich mit Bezug zum Neuen Finanzausgleich	208

Inhaltsverzeichnis

3.4.7. Interkantonale Vereinbarung mit Lastenausgleich: Kantonale Unterschiede der Gesetzgebung – eine Fallanalyse	208
3.5. Interkantonale Vereinbarungen – ein gewolltes politisches Instrument? Beurteilung aus Sicht der Parlamentarier	215
3.5.1. Regelung von zwei oder mehrere Gliedstaaten betroffenden Politikfeldern	215
3.5.2. Regelung von Politikfeldern, die alle Gliedstaaten betroffen	216
3.5.3. Interkantonale Vereinbarungen – ein gewolltes politisches Instrument! Ja, aber...	219
3.6. Zwischenergebnis	227
3.6.1. Politikentflechtung und Politikverflechtung	227
3.6.2. (Ver-)Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit der Gliedstaaten und Möglichkeit der Verpflichtung zur Zusammenarbeit	227
3.6.3. Informations- und Mitwirkungsrechte der Legislative	228
3.6.4. Ist die Unterscheidung von interkantonalen Vereinbarungen und Verwaltungsvereinbarungen noch zeitgemäß?	229
3.6.5. Interkantonale Vereinbarungen – ein gewolltes politisches Instrument! Ja, aber...	230
4. Einbezug der kantonalen Legislativen bei interkantonalen Vereinbarungen: Verfassung, Gesetze und Konzepte	231
4.1. Übersicht der kantonalen Verfassungsbestimmungen	232
4.2. Analyse des Status quo der einzelnen kantonalen Legislativen	235
4.2.1. Legislative des Kantons Zürich	235
a) Einbezug der Legislative	235
b) Gesetzliche Bestimmungen als Folge von parlamentarischen Vorstößen	236
c) Einbezug der Sachkommission	238
4.2.2. Legislative des Kantons Bern	244
a) Funktion und Aufgaben der Oberaufsichtskommission	244
b) Quo vadis Aussenbeziehungen?	250

4.2.3.	Legislative des Kantons Luzern	254
a)	Einbezug der Legislative	254
b)	Parlamentarische Vorstösse zur Stärkung des Einbezugs	255
4.2.4.	Legislative des Kantons Uri	256
a)	Revision I	256
b)	Revision II	257
c)	Einbezug der Legislative	258
4.2.5.	Legislative des Kantons Schwyz	259
4.2.6.	Legislative des Kantons Obwalden	260
4.2.7.	Legislative des Kantons Nidwalden	261
a)	Einbezug nicht gesetzlich normiert	261
b)	Einbezug zum Zeitpunkt einer Vernehmlassung	261
4.2.8.	Legislative des Kantons Glarus	262
4.2.9.	Legislative des Kantons Zug	263
a)	Einbezug der Legislative	263
b)	«Arbeitspapier» für die Mitwirkung der Konkordatskommission	264
c)	Frühe parlamentarische Aktivität in Bezug auf die parlamentarische Mitwirkung bei interkantonalen Vereinbarungen	268
4.2.10.	Legislative des Kantons Freiburg	270
a)	Stärkung des Kantonsparlamentes im Bereich der Aussenbeziehungen	270
b)	Parlamentarische Vorstösse zur stärkeren Mitwirkung	271
c)	Gesetz über die interkantonalen Verträge (VertragsG)	272
d)	Bestimmungen des VertagsG im Einzelnen	273
4.2.11.	Legislative des Kantons Solothurn	277
a)	Einbezug der Legislative	277
b)	Reformvorhaben	280
4.2.12.	Legislative des Kantons Basel-Landschaft	282
a)	Mitwirkung der Legislative	282
b)	Reichweite der parlamentarischen Mitwirkung	283
c)	Antrag zur Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen: abgelehnt	285
4.2.13.	Legislative des Kantons Basel-Stadt	285
a)	Einbezug der Legislative	285

Inhaltsverzeichnis

b) Forderung nach einem Mitwirkungsgesetz	287
4.2.14. Legislative des Kantons Schaffhausen	288
4.2.15. Legislative des Kantons Appenzell Ausserrhoden	290
a) Einbezug bei der Aufnahme von Vertragsverhandlungen	290
b) Antrag auf eine Kommission für Aussenbeziehungen und Parlamentsfragen	291
4.2.16. Legislative des Kantons Appenzell Innerrhoden	293
4.2.17. Legislative des Kantons St. Gallen	294
a) Einbezug der Legislative	294
b) Kommission für Aussenbeziehungen als Oberaufsichtskommission	298
c) Kommission für Aussenbeziehungen im politischen Alltag	300
4.2.18. Legislative des Kantons Graubünden	304
4.2.19. Legislative des Kantons Aargau	304
a) Einbezug der Legislative	304
b) Parlamentarische Vorstösse zum Einbezug der Legislative	305
4.2.20. Legislative des Kantons Thurgau	308
a) Von «Marksteinen und Grundsatzfragen»...	308
b) ... zur vorgezogenen Spezialkommission	309
4.2.21. Legislative des Kantons Tessin	311
4.2.22. Legislative des Kantons Waadt	311
4.2.23. Legislative des Kantons Wallis	312
4.2.24. Legislative des Kantons Neuenburg	313
4.2.25. Legislative der Republik und des Kantons Genf	314
4.2.26. Legislative der Republik und Kanton Jura	315
4.2.27. Zusammenfassung und Übersicht: Einbezug der kantonalen Legislativen bei interkantonalen Vereinbarungen	315
4.3. Einbezug der Legislative: Synthese und Typologie	339
4.3.1. Einsetzung und Ablehnung einer spezifischen Kommission: Darstellung der Entwicklungen	339
4.3.2. Fachkommission versus spezifische Kommission für die Behandlung interkantonaler Vereinbarungen	341
a) Einbezogene Kommission(en)	341

b) Spezifika und Gemeinsamkeiten der Kommissionen auf organisatorischer und struktureller Ebene	342
4.3.3. Kommissionssystem und Einbezug der Legislative	344
4.3.4. Einbezug der Legislative – Synthese der gesetzlichen Bestimmungen und Konzepte	346
4.4. Mitwirkung der Kantone und der Legislative auf Bundesebene bei der Aussenpolitik und bei Staatsverträgen	348
4.4.1. Einbezug der Legislative auf Bundesebene bei der Aussenpolitik und bei Staatsverträgen unter Berücksichtigung neuerer Entwicklungen	349
a) Exekutive als Hauptakteur in der Aussenpolitik	349
b) Konsultation der Aussenpolitischen Kommission	350
c) Information der Legislative	352
d) Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge	357
e) Stellungnahmen der kantonalen Exekutiven im Rahmen der Vernehmlassung	359
4.4.2. Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes	361
a) Regelung der Mitwirkung der Kantone auf Stufe Bundesverfassung	362
b) Regelung der Mitwirkung der Kantone auf Stufe Gesetz: Analyse der parlamentarischen Beratung des entsprechenden Gesetzes	362
c) «Europapolitik – innerstaatlicher Reformbedarf»	364
d) Permanentes politisches Leitorgan für den Europadialog	368
4.5. Zwischenergebnis	370
4.5.1. Institutionelle und rechtliche Anpassungen	370
4.5.2. Reduzierung der Informationsasymmetrie	371
4.5.3. Keine kantonale gesetzliche Regelung: kein Einbezug der Legislative?	372

Inhaltsverzeichnis

4.5.4.	Legitimität und Kompetenzen der spezifischen Kommission für die Behandlung interkantonaler Vereinbarungen	372
4.5.5.	Informationen der Exekutive im Prozess der Aushandlung von interkantonalen Vereinbarungen	373
4.5.6.	Vertane Chance: innerkantonale parlamentarische Rückkoppelung bei der Aussenpolitik der Exekutive	374
4.5.7.	Wenn zwei das Gleiche fordern, ist es das noch lange nicht dasselbe..., oder doch? Gegenüberstellung der Forderungen der kantonalen Exekutiven und Legislativen	374
4.5.8.	Exekutivföderalismus	375
5.	Interkantonale Zusammenarbeit der Legislativen	377
5.1.	Horizontale parlamentarische Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft	378
5.2.	Interparlamentarische Kommission der Kantone Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Freiburg und Jura	380
5.3.	Interkantonale Legislativkonferenz	389
5.3.1.	Qualifiziertes Vernehmlassungsverfahren mit einer neu zu schaffenden «Interkantonalen Legislativkonferenz»	390
5.3.2.	Einberufung und Aufgaben der interkantonalen Vereinbarung	393
5.3.3.	Erste Anwendung: Hochschulkonkordat	396
a)	Vom nationalen «Bildungsartikel» zum kantonalen Hochschulkonkordat	396
b)	Viele Wege führen... zur Vernehmlassungsantwort	397
c)	Forderungen der Teilnehmenden der interkantonalen Legislativkonferenz: Informationspflicht gegenüber den Legislativen und Schaffung einer Aufsichtskommission	400

5.4. «Nationale» Konferenz der Kantonsparlamente	402
5.4.1. Vom jährlichen Informationsaustausch zu einer institutionalisierten Konferenz der kantonalen Legislativen	402
5.4.2. Quorum für eine Institutionalisierung wird nicht erreicht	403
5.4.3. Die Idee bleibt bestehen, die Umsetzung ist unwahrscheinlich	404
5.5. Zwischenergebnis	405
5.5.1. Verstärkte Zusammenarbeit der kantonalen Legislativen	405
5.5.2. Interparlamentarische Zusammenarbeit: Aufgabe der Legislative und Parlamentarier als Netzwerker	406
5.5.3. Interkantonale Zusammenarbeit: Herausforderung für die intraparlamentarische Strukturen	407
5.5.4. Vom Exekutivföderalismus zum Parlamentsföderalismus?	409
6. Mitwirkung der Legislativen der angrenzenden Bundesländer und des Fürstentums Liechtenstein an Staatsverträgen	411
6.1. Bundesrepublik Deutschland	413
6.1.1. Staatsverträge der Bundesländer untereinander	413
6.1.2. Grundsätzliche Betrachtung: Einbezug und Mitwirkung der Legislative	418
6.1.3. Legislative des Bundeslandes Freistaat Bayern	421
a) Einbezug der Legislative	421
b) Quantität und inhaltliche Dimension von Staatsverträgen	423
6.1.4. Legislative des Bundeslandes Baden-Württemberg	429
a) Einbezug der Legislative	429
b) Quantität und inhaltliche Dimension von Staatsverträgen	430
6.1.5. Staatsverträge der beiden Bundesländer im Vergleich zu interkantonalen Vereinbarungen	432
6.1.6. Einbezug der Legislative bei Angelegenheiten der Europäischen Union	434
a) Einbezug der Legislative von Baden-Württemberg	435

Inhaltsverzeichnis

b) Von der Idee der «Stuttgarter Erklärung»...	435
c) ...zur Umsetzung in Baden-Württemberg	437
6.2. Österreich	439
6.2.1. Staatsverträge zwischen dem Bund und den Ländern und den Ländern untereinander	439
6.2.2. Staatsverträge der Länder mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten	440
6.2.3. Legislative des Bundeslandes Vorarlberg	448
a) Staatsrechtliche Vereinbarungen des Bundeslandes Vorarlberg mit dem Bund und den Ländern	448
b) Staatsverträge des Bundeslandes Vorarlberg mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten	448
6.3. Fürstentum Liechtenstein	449
6.3.1. Politisches System	449
6.3.2. Staatsverträge und der Einbezug der Legislative	452
6.4. Ausschuss- bzw. Kommissionssystem und Einbezug der Legislative	454
6.5. Zwischenergebnis	455
6.5.1. Staatsverträge: Geringe politische Bedeutung in Deutschland, keine Bedeutung in Österreich, grosse Bedeutung im Fürstentum Liechtenstein	455
6.5.2. Einbezug der kantonalen Legislativen bei interkantonalen Vereinbarungen im Vergleich zum Einbezug der Legislativen angrenzender deutscher und österreichischer Bundesländer sowie des Fürstentums Liechtenstein an Staatsverträgen	457
7. Interkantonale Vereinbarungen in der parlamentarischen Arena	459
7.1. Information und Mitwirkung der Legislative bei interkantonalen Vereinbarungen – Beurteilung aus Sicht der Parlamentarier	460
7.1.1. Erfahrung der Parlamentarier mit interkantonalen Vereinbarungen und Staatsverträgen	461
7.1.2. Einbezug der Legislative: Information und/oder inhaltliche Mitwirkung?	462

7.1.3.	Beurteilung der Information zuhanden der Legislative bei interkantonalen Vereinbarungen	463
7.1.4.	Beurteilung der inhaltlichen Mitgestaltung der Legislative bei interkantonalen Vereinbarungen	465
7.1.5.	Beurteilung der Stärke des Einbezugs der Legislative bei interkantonalen Vereinbarungen	468
7.1.6.	Diskussion der Resultate der Umfrage zur Information und Mitwirkung der Legislative	470
7.2.	Struktur der Legislative in Bezug zur Mitwirkung: Präferierung des Kommissionssystems	470
7.2.1.	Legislative des Kantons Thurgau: Vorgezogene Spezialkommission	471
7.2.2.	Bevorzugte Art des Einbezug der Legislative aus Sicht der Parlamentarier	472
7.3.	Interkantonale Vereinbarungen als politisches Instrument: Fallanalyse	475
7.3.1.	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)	479
a)	Vereinbarung im Überblick	479
b)	Einbezug der Legislative	481
7.3.2.	Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen	487
a)	Vereinbarung im Überblick	487
b)	Einbezug der Legislative	489
c)	Volksrechte	491
d)	Wirkung und Dilemma	492
7.3.3.	Interkantonale Vereinbarung für die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO)	496
a)	Vereinbarung im Überblick	496
b)	Einbezug der Legislative	500
7.3.4.	Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung	503
a)	Vereinbarung im Überblick	503
b)	Einbezug der Legislative	507
c)	Informationsveranstaltung	509
7.3.5.	Parlamentarische Mitwirkung bei den Fachhochschulen	512
a)	Doppeltes Defizit	512
b)	Interparlamentarische Kommissionen	512

Inhaltsverzeichnis

7.3.6.	Konkordat über den Anbau und Handel von Hanf	516
a)	Vereinbarung im Überblick	516
b)	Einbezug der Legislative	517
c)	Annulierung des Konkordats durch das Bundesgericht	518
7.4.	Verbesserter Einbezug der Legislative bei interkantonalen Vereinbarungen?	519
7.4.1.	Veränderungen des Einbezugs der Legislative nach Geographie	520
a)	Gesamte Schweiz	520
b)	Regionen	521
c)	Kantone	522
7.4.2.	Veränderungen des Einbezugs der Legislative nach zuständiger Kommission	524
7.4.3.	Zwischenergebnis	526
a)	Mitwirkung der Legislative	526
b)	Verbesserter Einbezug der Legislativen?	527
c)	Interkantonale Vereinbarungen: Wenn die politische Beurteilung sich wandelt und die Rahmenbedingungen sich verändern	528
8.	Ergebnisse und Folgerungen	529
8.1.	Beitrag der Forschungsarbeit	529
8.2.	Rück- und Ausblick	530
8.3.	Reflexion der Methodik und Quellen	531
8.4.	Ergebnisse	533
8.4.1.	Föderalismus und interkantonale Vereinbarungen	533
a)	Stärkung des Föderalismus durch die NFA	533
b)	Bedeutende horizontale und vertikale intergouvernementale Kooperationsstrukturen	534
c)	Interkantonale Vereinbarungen: ein komplexes Instrument zwischen Stärkung der horizontalen Kooperation und der horizontalen Entscheidungsblockaden	538
d)	Akzeptanz interkantonaler Vereinbarungen durch die Parlamentarier	540

8.4.2.	Aufgaben der Kantonsparlamente: die Volksvertretung zwischen Routine und struktureller Schwäche	541
8.4.3.	Analyse zur Mitwirkung der kantonalen Legislativen bei interkantonalen Vereinbarungen: Annäherung an die Frage nach einem Exekutivföderalismus	543
a)	Legitimität der Mitwirkung der Legislative	544
b)	Information und Mitwirkung der Legislative und Exekutivdominanz	545
c)	Form des Einbezugs der Legislative auf der innerkantonale Ebene	547
d)	Beurteilung des Einbezugs der Legislative auf der innerkantonalen Ebene	552
e)	Form der Mitwirkung der Legislative auf der interkantonalen Ebene	554
8.4.4.	Befindet sich die Schweiz auf dem Weg zu einem Exekutivföderalismus?	558
a)	Innerkantonale parlamentarische Strukturen hemmen oder fördern den Exekutivföderalismus in Bezug auf interkantonale Vereinbarungen	559
b)	Zeitpunkt der Information und der Mitwirkung	560
c)	Zeitliche Entwicklungen und sich daraus ablegende Tendenzen	561
8.4.5.	Beurteilung der Ergebnisse zwischen Output- und Input-Legitimation	562
8.5.	Folgerungen	563
8.5.1.	Innerparlamentarische Strukturen: Stärkung des Arbeitsparlamentes	565
8.5.2.	Keine Differenzierung zwischen interkantonalen Vereinbarungen, interkantonalen Vereinbarungen gemäss Lastenausgleich und Verwaltungsvereinbarungen	567

Inhaltsverzeichnis

8.5.3. Parlamentarischer Imperativ: Mitwirkung bei interkantonalen Vereinbarungen durch zielführende innerkantonale Regelungen	568
a) Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesse müssen innerkantonal geregelt werden	568
b) Übertragene Kompetenzen an parlamentarische Kommissionen und innerparlamentarische Kommunikation	571
c) Interaktion zwischen Exekutive und Legislative anlässlich der Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung	571
d) Dynamik versus Entschleunigung der Politik	574
e) Rückkoppelung und Transparenz	574
f) Nach der Genehmigung der interkantonalen Vereinbarung durch die Legislative: Informationen zur/über die Implementierung	576
g) Stärkung der zentralen Parlamentsfunktionen durch umfassenden Einbezug und Harmonisierung der Verfahren	577
8.5.4. Was am Ende zurückbleibt: Ist die Frage des Einbezugs der Legislative letztlich ein Sekundärphänomen?	579
Literatur- und Quellenverzeichnis	581
Anhang 1: Fragebogen	625
Anhang 2: Adressaten des Fragebogens	633