

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Juni 2011

828. Motionen betreffend interkantonale Institutionen und interparlamentarische Aufsichtskommissionen: Anfrage der Regierung des Kantons Bern – Konsultation der KdK (Stellungnahme)

Der bernische Grosse Rat überwies am 7. September 2010 eine Motion der Oberaufsichtskommission (OAK), die den Regierungsrat beauftragt, bei der KdK die Umsetzung der folgenden Punkte zu beantragen:

- Schaffung einer einwandfreien Rechtsgrundlage für die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) auf Basis einer interkantonalen Vereinbarung und Einrichtung einer interparlamentarischen Kontrollkommission und Festlegung der ihr zustehenden Rechte;
- Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Rechtsgrundlagen der interkantonalen Direktorenkonferenzen sowie der interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen;
- Einrichtung einer offiziellen Sammlung aller Konkordate bzw. interkantonalen Vereinbarungen unter der Leitung einer interkantonalen Institution.

Mit einer zweiten gleichentags überwiesenen Motion wird der Regierungsrat zudem beauftragt, sich im Rahmen der Erarbeitung der Rechtsgrundlagen von neuen interkantonalen Institutionen für den folgenden Punkt einzusetzen:

- Interparlamentarische Aufsichtskommissionen sollen sich mit den gängigen Vorstossrechten direkt an das jeweilige interkantonale Exekutivgremium wenden können.

Die Motionen stützen sich u. a. auf eine Studie über die Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung in der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern), die die OAK beim Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern in Auftrag gegeben hatte. Darin wird eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, mit denen die Demokratiequalität der interkantonalen Zusammenarbeit verbessert werden könnte. Der Regierungsrat des Kantons Bern hatte sich in seiner schriftlichen Stellungnahme bereit erklärt, die Anliegen beider Motionen aufzunehmen und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu unterbreiten. Es sei Sache der interkantonalen Ebene zu prüfen, in welchem Umfang diesen Anliegen Rechnung getragen werden könne. Nachdem die beiden Motionen vom Grossen Rat überwiesen worden war, gelangte die Berner Regierung im Oktober 2010 an die KdK.

In einer ersten Analyse der Anliegen der ersten Motion kam der Leitende Ausschuss der KdK zum Schluss, dass im Falle eines Eintretens auf die Anliegen in allen drei Punkten mit aufwendigen Arbeiten (externe Rechtsberatung, begleitende Projektorganisation) mit hohem Arbeits- und Kostenaufwand zu rechnen wäre. Dafür sei ein klares Mandat einer Mehrheit der Kantonsregierungen erforderlich. Er schlug deshalb der Plenarversammlung vor, bei den Kantonsregierungen und den Direktorenkonferenzen eine Konsultation zur Frage durchzuführen, ob sich die KdK vertieft mit den Anliegen der ersten Motion befassen soll. Das Anliegen der zweiten Motion richtet sich hingegen direkt an den Regierungsrat des Kantons Bern. Nach Auffassung des Leitenden Ausschusses ist es Sache der beteiligten Kantone eines Konkordats, die Rechte und Pflichten der betreffenden interparlamentarischen Aufsichtskommission festzulegen.

Am 18. März 2011 diskutierte die Plenarversammlung der KdK die Anfrage des Kantons Bern und stimmte der vorgeschlagenen Konsultation zu. Die Kantonsregierungen wurden eingeladen, zu den Anliegen des Kantons Bern mittels eines Fragekatalogs Stellung zu nehmen.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen KdK:

Mit Schreiben vom 31. März 2011 haben Sie uns eingeladen, zu den im Kanton Bern eingereichten Motionen betreffend interkantonale Institutionen und interparlamentarische Aufsichtskommissionen Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

1. Besteht aus Sicht Ihres Kantons Handlungsbedarf in Bezug auf die Rechtsgrundlage der SSK? Wenn ja, wie müsste eine neue Rechtsgrundlage ausgestaltet sein? (Heute ist die SSK vereinsrechtlich verfasst.)

Wir teilen die Bedenken des Leitenden Ausschusses. Zudem ist anzumerken, dass nicht nur zur Diskussion gestellt wird, eine neue Rechtsgrundlage auf der Grundlage von interkantonalen Vereinbarungen für die SSK zu schaffen, sondern es soll gleichzeitig geprüft werden, ob eine interparlamentarische Kontrollkommission ins Leben zu rufen sei. Diese Anliegen sollen aus folgenden Überlegungen nicht weiter verfolgt werden:

- a) Bei der SSK handelt es sich um einen Verein, dem alle kantonalen Steuerverwaltungen und die Eidgenössische Steuerverwaltung als Mitglieder angeschlossen sind. Sie bezweckt im Wesentlichen die Koordination und die Beratung bei der Weiterentwicklung des Steuer-

rechts unter den Kantonen und mit dem Bund. Entscheidungsbefugnisse wurden ihr nicht übertragen. Diese sind weiterhin beim Bund und bei den Kantonen angesiedelt. Für diese Aufgaben der SSK hat sich die Vereinsform als geeignet erwiesen. Es besteht daher kein Bedarf nach Ablösung der bisherigen Rechtsform durch die viel aufwendigere und umständlichere Rechtsform des Konkordats.

- b) Die kantonalen Steuerverwaltungen unterstehen der Aufsicht ihrer Finanzdirektionen und die Eidgenössische Steuerverwaltung wird vom Eidgenössischen Finanzdepartement beaufsichtigt. Vor diesem Hintergrund wäre es aufsichtsrechtlich nicht möglich, die SSK – auch in anderer Rechtsform – zusätzlich einer interparlamentarischen Kontrolle zu unterstellen.

2. Welchen Stellenwert haben die Empfehlungen der SSK bei der Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Steuerordnung in Ihrem Kanton?

In der Regel überzeugen die von der SSK vorgeschlagenen Lösungen und werden aus diesem Grund im Kanton Zürich auch umgesetzt. Eine Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen besteht hingegen nicht.

3. Besteht aus Sicht Ihres Kantons Handlungsbedarf in Bezug auf die Rechtsgrundlage

a) der interkantonalen Direktorenkonferenzen?

Grundsätzlich besteht aus unserer Sicht kein Bedarf, die Rechtsgrundlagen der interkantonalen Konferenzen zu verbessern. Es ist allein Aufgabe der Kantone, ihren jeweiligen staatsrechtlichen Vorgaben folgend für eine genügende Ein- und Rückbindung ihrer Vertretungen in den interkantonal tätigen Konferenzen zu sorgen und die Entscheidungsprozesse in diesen Konferenzen mit den innerkantonalen Entscheidungsprozessen zu koordinieren.

Oft stehen die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) im Mittelpunkt der Kritik. Der FDK kommen allerdings in finanz- und steuerpolitischen Fragestellungen keine Entscheidungsbefugnisse zu. Diese verbleiben weiterhin bei den Organen der Kantone. Auf diesem Hintergrund genügt die zurzeit geltende und bewährte vereinsähnliche Organisationsform auf der Grundlage von Statuten. Deren Ablösung durch eine Konkordatslösung und Ergänzung durch eine interparlamentarische Aufsicht ist nicht angezeigt.

Die EDK bildet bekannterweise eine Ausnahme, da ihr auf der Grundlage verschiedener interkantionaler Vereinbarungen im Bildungsbereich (z. B. Schulkonkordat von 1970, Diplomanerkennungsvereinbarung von 1993, Interkantonale Universitätsvereinbarung von 1997 oder HarmoS-

Konkordat von 2007) auch die Durchführung von Konkordatsaufgaben übertragen wurde. Auch für weitere Vorhaben im Bereich der Schulkoordination (Sonderpädagogik, Stipendien), welche die Kantone rechtlich binden, wurde die Form des Konkordats gewählt.

Im Übrigen besteht die Gefahr, dass mit einem Ausbau und einer Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen der interkantonalen Konferenzen eine vierte Staatsebene neben Bund, Kantonen und Gemeinden gefördert wird.

b) der interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen?

Auch hier teilen wir die Einschätzung des Leitenden Ausschusses, dass interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen in erster Linie die Aufgabe zukommt, im jeweiligen Fachbereich Informationen auszutauschen, fachtechnische Lösungen zu diskutieren und wenn möglich zu koordinieren sowie ganz allgemein die Zusammenarbeit zu fördern. Sie verfügen über keine Entscheidungsbefugnisse. Auf diesem Hintergrund genügt die gegenwärtige Organisationsform. Es rechtfertigt sich nicht, für einzelne Fachbeamtenkonferenzen Konkordate zu schaffen und darin eine interparlamentarische Aufsicht vorzusehen.

4. Falls Handlungsbedarf gesehen wird, welche Gremien stehen dabei im Vordergrund? Wie müsste die jeweilige Rechtsgrundlage ausgestaltet sein?

Ein Teil des Unbehagens vor allem in den kantonalen Parlamenten beruht darauf, dass die Parlamente aus ihrer Sicht über ungenügende Mitsprache bei interkantonalen Konkordaten verfügen, weil sie diese nur als Ganzes genehmigen oder ablehnen, aber nicht ändern können. Aber auch dieses Defizit muss im kantonalen Recht durch eine Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten des jeweiligen kantonalen Parlaments im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit, insbesondere bei Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonomer Verträge und von Vereinbarungen mit dem Ausland verbessert werden, und nicht durch die Schaffung formeller Rechtsgrundlagen und neuer interparlamentarischer Gremien. Diesbezüglich ist derzeit im Kanton Zürich ein Gesetz über den verstärkten Einbezug des Kantonsrates im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit Gegenstand der parlamentarischen Beratung (Vorlage 4793).

5. Besteht in Ihrem Kanton das Bedürfnis nach einer offiziellen Sammlung aller Konkordate bzw. interkantonomer Vereinbarungen?

Im Kanton Zürich wird mit der Publikation interkantonomer Vereinbarungen mit rechtsetzendem Charakter, denen der Kanton beigetreten ist, den rechtsstaatlichen Anforderungen und dem Transparenz-

gebot Genüge getan. Es trifft zu, dass eine offizielle Sammlung interkantonalen Vereinbarungen und Verträge unter der Leitung einer interkantonalen Institution wohl ebenfalls eine interkantonale Vereinbarung als rechtliche Grundlage voraussetzen würde.

Es muss allerdings eingeräumt werden, dass die Situation der Veröffentlichung des interkantonalen Rechts uneinheitlich ist (vgl. etwa Zinon Koumbarakis, Publikation interkantonalen Verträge, LeGes 2009/1, S. 40 ff.; Markus Roth, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Dike 2011, S. 161 ff.). So publizieren nicht alle Kantone, die an einer interkantonalen Vereinbarung beteiligt sind, die Vereinbarung in ihrer Gesetzessammlung, selbst wenn es sich dabei um eine Vereinbarung mit rechtsetzendem Charakter handelt. Es zeigt sich auch, dass die an einer interkantonalen Vereinbarung beteiligten Kantone nicht stets dieselbe Version (Fassung) der Vereinbarung veröffentlicht haben. Schliesslich finden Erlasse, welche die interkantonalen Organe selbst erlassen haben, kaum je den Weg in die kantonalen Gesetzessammlungen, obwohl es sich auch hier um kantonales Recht handelt. Eine Vereinheitlichung erscheint somit zumindest prüfenswert.

6. Falls ja, wer soll diese Aufgabe übernehmen (interkantonale Institution, externe Stelle, einzelner Kanton)? Würde sich Ihr Kanton allenfalls bereit erklären, im Auftrag aller Kantone das interkantonale Recht zu publizieren?

Es stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, wie etwa ein Konkordat über die Publikation des interkantonalen Rechts oder eine unilaterale Delegation durch jeden Kanton. In letzterem Falle würden mit Vorteil alle Kantone, die sich an dieser Lösung beteiligen, denselben Dritten bezeichnen, z. B. das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF), das schon heute das Internetportal LexFind betreibt.

7. Könnte dem allfälligen Bedürfnis nach einer Übersicht über das interkantonale Recht auch eine pragmatische Lösung im Rahmen des Internetportals LexFind entsprechen (systematische, aber nicht amtliche Sammlung)?

Dank LexFind können sich Interessierte bereits heute eine Übersicht über das geltende interkantonale Recht der Kantone verschaffen. Dies ist begrüssenswert. Doch mit dieser pragmatischen Lösung sind die bei der Beantwortung der Frage 5 beschriebenen Probleme noch nicht gelöst. Dazu wäre erforderlich, dass der zu schaffenden Sammlung des interkantonalen Rechts Rechtsverbindlichkeit zukommen würde; nur die in der Sammlung veröffentlichten Erlasse würden dann das massgebende interkantonale Recht bilden.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Beschlussfassung der KdK nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Beschlussfassung der KdK), an die Mitglieder und die Direktionen des Regierungsrates sowie die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi