



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5090.02

PD / P095090
Basel, 29. April 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 28. April 2009

Interpellation Nr. 16 Andreas Ungricht zu den Defiziten des „kooperativen Föderalismus“

Die Konferenz der Kantonsregierungen KdK hat den Mitgliedern der Staatspolitischen Kommission des Ständerats in einem Schreiben vom 13. Februar 2009 ihre Haltung zu Konkordaten und zur parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion des Nationalrats, Art. 48a BV ersatzlos zu streichen erläutert. Die Bezugnahme auf erwähntes Schreiben ermöglicht die Beantwortung der Fragen 1, 2 und 4 der Interpellation, da der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Haltung der KdK mitträgt. Frage 3 wird weiter unten gesondert beantwortet.

In erwähntem Schreiben werden die Argumente, die aus Sicht der Kantone für eine Ablehnung der parlamentarischen Initiative sprechen, folgendermassen dargelegt:

Stellenwert der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Rahmen der NFA

Neben den Instrumenten des Ressourcen- und Lastenausgleich, der Aufgabenentflechtung und der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen bildet der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit den Hauptpfeiler der Projekts NFA. In der 1. NFA-Botschaft vom 14. November 2001 (BBI 2002 2291) werden auf Seite 2352 die Ziele wie folgt umschrieben:

- *Verhinderung von Spillover-Effekten und Trittbrettfahrerverhalten;*
- *Verbesserung der Effizienz aufgrund der Ausnutzung von Grössenvorteilen;*
- *Intensivierte interkantonale Zusammenarbeit soll eine präventive Wirkung im Zusammenhang mit einer übermässigen Zentralisierung entfalten.*

Ein Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit bildet somit eine unabdingbare Ergänzung zum Ressourcen- und Lastenausgleich einerseits, indem Zentrumslasten fair verteilt werden, und zur Aufgabenentflechtung andererseits, indem die Kantone in die Lage versetzt werden, die ihnen zugewiesenen Aufgaben wo sinnvoll und erforderlich gemeinsam zu erbringen. Während die Zusammenarbeit zwischen Kantonen keine Erfindung der NFA darstellt sondern bereits vorher gegeben war und intensiv gelebt wurde, wurde mit den neuen Instrumenten von Art. 48a BV die Möglichkeit geschaffen, die interkantonale Zusammenarbeit in den neun abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen notfalls auch gegen den Willen einzelner Kantone durchzusetzen. Dies kann insbesondere bei regionalen Vereinbarungen z.B. beim Agglomerationsverkehr oder beim regionalen Kulturlastenausgleich erforderlich sein, die nur Sinn machen, wenn alle betroffenen Kantone mitmachen, oder um einen Koordinati-

onsauftrag der Kantone zu erfüllen, wie ihn z.B. die neuen Bildungsartikel der BV vorschreiben, um damit einer zentralistischen Regelung vorzubeugen.

Die eidgenössischen Räte waren sich bei der Beratung der 1. NFA-Botschaft der Problematik von Art. 48a BV sehr wohl bewusst, und gerade die Spezialkommission Ihres Rates hat sich sehr intensiv damit auseinandergesetzt. Die Tatsache, dass der Einsatz der Zwangsinstrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beitrittspflicht einen tiefgreifenden Eingriff in die Souveränität der betroffenen Kantone darstellt, führte dazu, dass einerseits die neun betroffenen Aufgabenbereiche abschliessend statt im Gesetz in der Bundesverfassung verankert wurden, und dass die Kompetenz für den Erlass der Zwangsinstrumente statt dem Bundesrat dem Bundesparlament zugewiesen wurde, dem gleichen Organ, das auch für die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen zuständig ist. Zudem wurde als Form der referendumsfähige Bundesbeschluss gewählt.

Auch die Erarbeitung von Konkordaten erfolgt nach demokratischen Grundsätzen

Wie bereits erwähnt, sind die Kantone nach Art. 48 BV ermächtigt, miteinander Verträge abzuschliessen. Von dieser Möglichkeit wird seit jeher rege Gebrauch gemacht. Interkantonale Verträge sind rechtstaatlich einwandfreie und bewährte Instrumente zur Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit. Um den immer wieder gehörten Vorwürfen entgegenzuwirken, interkantonale Vereinbarungen seien demokratisch fragwürdig und würden unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit ausgearbeitet, möchten wir im folgenden die Entstehungsgeschichte des Konkordats HarmoS kurz darlegen:

- Die Mitglieder der EDK, das heisst 26 vom Volk gewählte Mitglieder der Kantonsregierungen, erarbeiten miteinander einen Vertragsentwurf.
- Der Entwurf geht in allen Kantonen in eine Vernehmlassung. Bei HarmoS dauerte die Vernehmlassung 9 Monate. Regelmässig werden dabei die kantonalen Parlamente in die Vernehmlassung miteinbezogen (ständige Kommissionen oder Plenum).
- Die Bereinigung des Vertrags nach der Vernehmlassung erfolgt wiederum durch die 26 Regierungsvertreterinnen und -vertreter. Diese verabschieden den Vertrag zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren. Notwendig sind zwei Drittel der Stimmen. Bei HarmoS erfolgte die Verabschiedung einstimmig.
- Jeder Kanton entscheidet über seinen Beitritt zu einem Konkordat, in der Regel liegt der Entscheid beim kantonalen Parlament.
- Der Parlamentsentscheid unterliegt dem Referendum (obligatorisches, fakultatives oder Behörden-Referendum), ebenso wie kantonale Gesetzesvorlagen.
- Wird das Referendum ergriffen, kommt es zu einer kantonalen Volksabstimmung. Wie bei einem kantonalen Gesetz oder einem Bundesgesetz befinden dabei die Stimmberechtigten über die Vorlage insgesamt.

Bis heute haben sich insgesamt 13 Kantone zum HarmoS-Konkordat geäussert. Neun Kantone sind beigetreten (SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE), drei davon nach Volksabstimmungen (GL, SG, ZH). Im Kanton St. Gallen ist eine Stimmrechtsbeschwerde hängig. Vier Kantone haben in Volksabstimmungen einen Beitritt abgelehnt (LU, GR, TG, NW).

In ähnlicher Weise verlief auch die Erarbeitung der Interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHS): Nachdem eine erste Fassung der Vereinbarung in einigen Kantonen auf Widerstand gestossen war, wurde eine überarbeitete Fassung in die Vernehmlassung gegeben. Wesentliche Elemente dieser Vorlage waren Gegenstand zahlrei-

cher Debatten in kantonalen Parlamentskommissionen und Parlamenten. Deren Ergebnisse fanden Eingang in die Vernehmlassungsantworten der Kantone, die wiederum den definitiven Vereinbarungstext mitprägten.

Die Genehmigung interkantonaler Vereinbarungen erfolgt in den einzelnen Kantonen streng nach kantonalem Recht. In einigen Kantonen ist die Genehmigung an die Regierung delegiert, in der grossen Mehrheit der Kantone durchläuft eine interkantonale Vereinbarung jedoch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, zumeist mit einer Frist für das fakultative Referendum.

Diese Ausführungen zeigen, dass die kantonalen Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen je nach kantonaler Rechtsordnung ein- bis zweimal in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Im Gegensatz dazu können sie sich zu Gesetzesvorlagen auf Bundesebene überhaupt nicht äussern, weil sie in der Regel bei Vernehmlassungen des Bundes nicht konsultiert werden.

Schlussfolgerungen

Obschon für die Kantone die freiwillige interkantonale Zusammenarbeit auch in Zukunft im Vordergrund steht, wäre es nach unserer Auffassung kontraproduktiv, die als „ultima ratio“ gedachten Zwangsinstrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beitrittsverpflichtung in der Bundesverfassung wieder zu streichen. Dies wäre umso schwerer verständlich, als Volk und Stände zweimal klar Ja zu diesem Artikel gesagt haben, nämlich im November 2004 im Rahmen der NFA-Abstimmung und im Mai 2006 im Zusammenhang mit der Zustimmung zur neuen Bildungsverfassung. Die Streichung von Art. 48a würde ein falsches Zeichen setzen und die Bestrebungen der Kantone, ihre Aufgaben weiterhin selbständig, aber wo erforderlich und sinnvoll in gemeinsamer Zusammenarbeit zu erfüllen, beeinträchtigen.

Frage 1:

Die obigen Ausführungen der Konferenz der Kantonsregierungen zeigen auf, dass die Parlamente in den Kantonen und auf Bundesebene entgegen der Ansicht des Interpellanten sehr wohl in den Entscheidungsprozess einbezogen werden und somit die Mitsprache von Parlamenten und Volk gewährleistet ist.

Frage 2:

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt schliesst sich an die in erwähntem Schreiben dargelegte Argumentation des Konferenz der Kantone an und lehnt folgerichtig die im Bundesparlament beantragte Streichung von Art. 48/1 BV klar ab.

Frage 3:

Die KdK führt zurzeit eine Gesamterhebung der Kosten der interkantonalen Zusammenarbeit, unterteilt nach Fachdirektorenkonferenz und Kantone, durch. Diese wird dem Grossen Rat sobald sie verfügbar ist, zur Kenntnis gebracht.

Frage 4:

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt will seine Aufgaben und Interessen weiterhin selbständig, aber wo erforderlich und sinnvoll in gemeinsamer Zusammenarbeit mit anderen Kantonen erfüllen und verfolgen. Der kooperative Föderalismus mittels Konferenz der Kantonsregierungen und den Fachdirektorenkonferenzen ist dazu ein sinnvoller, bewährter und demokratisch legitimierter Weg und wird somit vom Regierungsrat weiter verfolgt und wo erforderlich verstärkt genutzt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin