

Das Büro des Grossen Rates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 2. November 2009

GRG NR.	08	MO 7	58
---------	----	------	----

Motion gemäss § 75 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Renate Bruggmann vom 5. November 2008 „Auftrag zur Aufnahme einer Regelung in die Geschäftsordnung des Grossen Rates betreffend Behandlung von Konkordaten im Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit ihrer Motion vom 5. November 2008 verlangt Kantonsrätin Renate Bruggmann zusammen mit 73 Mitunterzeichnenden die Vorlage einer Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR, RB 171.1), worin die Mitwirkung des Parlaments bei der Ausarbeitung von Konkordaten geregelt werden soll. Diese Regelung sei in die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR) aufzunehmen.

In der Begründung führt die Motionärin weiter aus, dass die Behandlung von Konkordatsentwürfen durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) eine mögliche Form sein könne, indessen auch weitere Möglichkeiten zu prüfen seien.

I. Ausgangslage

1. Vorbemerkungen

Die Regelung massgeblicher Themenfelder in Konkordaten entfachte in jüngerer Zeit eine rege Diskussion. Verschiedene in der Kompetenz der Kantone liegende Aufgaben wurden und werden durch kantonsübergreifende Direktorenkonferenzen vorbereitet und im Rahmen von Konkordaten geregelt. Im Grossen Rat des Kantons Thurgau und in anderen Parlamenten wurde dabei vermehrt bemängelt, dass das Parlament das jeweilige Ergebnis erst nach Abschluss der interkantonalen Verhandlungen durch den Regierungsrat (IRV) unterbreitet erhalte und nur noch zustimmen oder ablehnen könne. Eine zusätzliche Komponente resultierte zudem aus dem Inkrafttreten der NFA, da die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV, RB 613.3) bezüglich IRV-abgestützter Konkordate den Kantonsregierungen ausdrücklich

eine Informationspflicht gegenüber den Kantonsparlamenten auferlegt.

Mit RRB Nr. 616 vom 4. August 2008 legte der Regierungsrat eine erste Lösung für den Einbezug des Parlaments in die Vorberatung von Konkordaten vor. Dabei beschloss der Regierungsrat unter anderem, dass die Mitwirkung parlamentsseitig durch Kommissionen, in aller Regel im Rahmen des Dialogs zwischen der Regierung und der GFK erfolgen solle. In Einzelfällen sind auch andere Kommissionen als Dialogpartner denkbar. Im weiteren fasste der Regierungsrat den Geltungsbereich über den Anwendungsbereich der IRV hinaus (also für alle Konkordate, die der parlamentarischen Genehmigung unterliegen) und erweiterte das Verfahren von einem reinen Informations- zu einem Meinungsäusserungsrecht der Kommission. Zeitlich setzte der Regierungsrat die Initiierung bei „Erreichen von Marksteinen und Grundsatzfragen, spätestens bei Vorliegen von Vernehmlassungsentwürfen“ an.

2. Erfahrungen mit der bisherigen Praxis in der GFK

Die GFK hatte seit dem regierungsrätlichen Beschluss im Sommer 2008 erst einmal die Gelegenheit, sich zu einem Konkordatsentwurf vernehmen zu lassen. Für die Vorberatung des Konkordatsentwurfs über die Sicherheitsunternehmen setzte die GFK dazu eine vierköpfige Subkommission ein, die einen Bericht zuhanden des Plenums der GFK erstellte. Das Plenum der GFK gab in der Folge eine Stellungnahme zu diesem Konkordatsentwurf zu Handen des verhandlungsführenden Regierungsmitgliedes ab.

Im Rahmen der Behandlung des Geschäftes setzte sich auch die GFK mit dem Verfahrensablauf auseinander. Dabei erhoben sich Stimmen, die auf eine Verankerung einer Regelung in der GOGR abzielten. Zudem wurden Vorschläge diskutiert, welche Varianten wie Schaffung von ständigen Kommissionen pro Departement oder Vorberatung von Konkordaten jeweils durch fallweise eingesetzte Spezialkommissionen aufwarfen. Angesprochen wurde ferner die Frage der Parteizusammensetzung in der bestellten Subkommission der GFK.

3. Erhebungen der Interessengemeinschaft der Kantonsparlamente über anstehende Konkordate

Von der Interessengemeinschaft der Kantonsparlamente (ICC) wird eine über das Internet abrufbare Liste der Konkordate in Vorbereitung publiziert und laufend nachgeführt. Per 7. September 2009 umfasste diese Liste sieben Konkordatsentwürfe mit einer angestrebten Gültigkeit über alle Kantone:

- 3.1 Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009
- 3.2 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007

- 3.3 Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007
- 3.4 Konkordat über die Sicherheitsunternehmen (Entwurf vom 30.10.2007)
- 3.5 Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe
- 3.6 Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen
- 3.7 Hochschulvereinbarung und -konkordat

II. Rechtliche Grundlagen

1. Begriff des Konkordats (Interkantonaler Vertrag)

- 1.1 Interkantonale Verträge sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die von zwei oder mehreren Kantonen über einen Gegenstand abgeschlossen werden, der kraft bundesstaatlicher Aufgabenteilung in ihrem Kompetenzbereich liegt. Die Bundesverfassung (BV) verwendet einheitlich den Begriff der „Verträge zwischen den Kantonen“ (Art. 48 und 186 BV; SR 101).
- 1.2 Inhalt und Struktur von Konkordaten sind vielfältig. Nach dem Inhalt lassen sich die Verträge grundsätzlich in rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Vereinbarungen unterscheiden. Während rechtsgeschäftliche Vereinbarungen für die Parteien vertragliche Rechte und Pflichten definieren, den Bürger jedoch nicht unmittelbar berühren, bewirken rechtsetzende Vereinbarungen generell-abstrakte Regelungen, die der Rechtsvereinheitlichung in den Signatarkantonen dienen.
- 1.3 In der Rangordnung der Normen kommt dem interkantonalen Recht der Vorrang gegenüber kantonalem Recht zu. Das war in Lehre und Rechtsprechung schon lange anerkannt, ist nun aber im neuen Abs. 5 von Art. 48 BV ausdrücklich verankert („Die Kantone beachten das interkantonale Recht“).
- 1.4 Das Verfahren innerhalb der Kantone zum Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht. Dieses bezeichnet die für den Abschluss zuständige Behörde und regelt das Ratifikationsverfahren. Die Kantone haben dafür unterschiedliche Lösungen statuiert (ausschliessliche oder teilweise Zuständigkeit des Parlaments, obligatorisches oder fakultatives Referendum des Genehmigungsbeschlusses). Die meisten Kantonsverfassungen bestimmen jedenfalls, dass die kantonale Regierung den Kanton gegen aussen zu vertreten hat. Einige Kantone sehen zudem vor, dass Verträge von untergeordneter oder rein vollziehender Bedeutung von der Exekutive selbständig abgeschlossen werden können.

2. Bundesrecht

2.1 Art. 48 und 48a BV

Die Bundesverfassung verankert in Art. 48 einerseits die Kompetenz der Kantone zum Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen, statuiert andererseits aber auch das Konformitätserfordernis mit übergeordnetem Recht sowie eine Informationspflicht gegenüber dem Bund (Art. 48 Abs. 3). Im Zuge der NFA-Vorlage fand - nebst einer Ergänzung von Art. 48 BV (Abs. 4 und 5) - zudem ein neuer Art. 48a BV in die Verfassung Eingang, wonach in bestimmten Sachgebieten eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht für die Kantone an interkantonalen Verträgen unter gewissen Bedingungen durch den Bund beschlossen werden kann.

2.2 NFA-Gesetzgebung

In der hier relevanten Frage stehen namentlich zwei Normenkomplexe im Vordergrund, nämlich das BG über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) und die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV, RB 613.3). Im Bereich der *Rechtsetzung* verpflichtet Art. 13 lit. d FiLaG die Kantone, die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in der IRV zu regeln. Der Bundesgesetzgeber geht dabei von einem Ausbau der parlamentarischen Mitwirkung aus (BBI 2001 2358). Die IRV statuiert sodann die Pflicht der Kantonsregierungen, „die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren“ (Art. 4 Abs. 1 IRV). Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente (Art. 4 Abs. 2 IRV).

Aus dieser Konstruktion leiten sich für die Kantone Fragen ab, die noch nicht vollständig und auch nicht einheitlich beantwortet wurden:

- 2.2.1 Wann ist zu informieren, um dem Erfordernis der Rechtzeitigkeit zu entsprechen?
- 2.2.2 Was hat die Information zu beinhalten?
- 2.2.3 Gilt die Pflicht nur für Vereinbarungen aus dem Bereich von Art. 48a BV, da sich die Geltung der IRV auf diese beschränkt?
- 2.2.4 Ist nur über Vereinbarungen zu informieren, die der parlamentarischen Genehmigung unterliegen?

Nebst Fragen der Ausgestaltung ist somit auch die Diskussion aufgeworfen, ob aus der NFA-Grundlage ein *genereller* Geltungsbereich - letztlich ein „Parlamentsmitwirkungs-Modell“ für alle interkantonalen Vereinbarungen - ableitbar sei.

3. Kantonales Recht

3.1 Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung (KV) enthält nur wenige Bestimmungen, die Konkordate betreffen. Nebst der Grundnorm von § 1 KV (§ 1 Abs. 3 KV: Zusammenarbeit mit anderen Kantonen) sind dies namentlich §§ 22 (fakultatives Referendum) und 36 KV („Er [der Grosse Rat] beschliesst über ... Konkordate, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist“; gleiche Wirkung wie Gesetze). Verfassungsmässig zugewiesen wird damit die Zuständigkeit des Regierungsrates zur Vorbereitung und Aushandlung der Konkordate (Stähelin, Kommentar KV, 2.A., § 36 N 7), letztlich auch ein Ausfluss aus der dem Regierungsrat zugewiesenen Funktion der Vertretung des Kantons gegen aussen (§ 46 Abs. 1 KV). Das Parlament hat aufgrund der Verfassungsvorgaben die Kompetenz, über das Konkordat gesamthaft zu beschliessen oder es zu verwerfen.

3.2 Kantonale Gesetzgebung

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) wurde vom Kanton Thurgau ratifiziert und fand deshalb in das kantonale Recht Eingang (RB 613.3). Insofern hat der Kanton Thurgau die aus der IRV fliessenden Pflichten innerkantonale umzusetzen. In der Botschaft über den Beitritt zur IRV vom 27. Juni 2006 führte der Regierungsrat im Kapitel „Stellung des Grossen Rates“ zu den Mitwirkungsrechten aus: *„Im Rahmen der Beantwortung des oben erwähnten Antrages Tobler/Munz/Kuttruff erklärte der Regierungsrat ausdrücklich, es sei ihm ein Anliegen, über den Stand der Umsetzung der NFA laufend zu informieren, wobei dem Grossen Rat als Adressat der Information erste Priorität zukomme. Als Gefäss dazu biete sich primär die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) an, die über Budget und Geschäftsbericht hinaus ohnehin regelmässig über alle bedeutsamen Vorhaben des Regierungsrates und seiner Departemente informiert werde. Der Regierungsrat sehe vor, diese Plattform für die Belange der NFA zu nutzen und den Grossen Rat so auf einem stets aktuellen Wissensstand zu halten. Dieses Vorgehen werde es auch erlauben, das Parlament frühzeitig über die anstehenden Gesetzesarbeiten zu informieren. Weil interkantonale Vereinbarungen zunächst oft in harten Diskussionen ausgehandelt werden müssen, liegt es letzten Endes im Interesse der Sache und der betroffenen Kantone, wenn bei aller aus demokratischer Sicht verständlichen Transparenz auch die erforderliche Diskretion beachtet wird. Der Regierungsrat sieht deshalb für die Umsetzung der Informationspflicht im Sinne von Art. 4 Abs. 1 IRV derzeit keinen weiteren Regelungsbedarf.“* (Botschaft, S. 11).

In der Plenumsberatung fand lediglich eine kurze Passage des damaligen Kommissionspräsidenten Eingang in die Diskussion (*„Im Zusammenhang mit der Informationspflicht und der Besetzung von Sitzen in interkantonalen Geschäftsprüfungskommissionen sind vertiefte Abklärungen zur Anpassung von kantonalen Erlassen nötig.“*). Ansonsten blieb der Konkordatstext jedoch unbestritten, ebenso die Frage, ob aus der IRV allenfalls ein allgemeingültiges Modell auch für andere Konkordate herausgelesen werden könnte.

3.3 Geschäftsordnung des Grossen Rates

Im Rahmen der jüngsten Revision der GOGR (RB 171.1) wurde das Thema der Vorbereitungsphase von Konkordatsabschlüssen zwar aufgeworfen und diskutiert. Das Büro des Grossen Rates hielt jedoch - in Übereinstimmung mit der Fachkommission - eine Ergänzung von § 62 GOGR nicht für angezeigt und strich hervor, dass die abschliessende Genehmigung durch den Grossen Rat „eine nicht zu unterschätzende Leitplanke in der Phase der Aushandlung eines Konkordates“ bedeute (Botschaft, S. 9). Eine Änderung der GOGR unter diesem Titel erfolgte auch in der Beratung durch das Ratsplenum nicht.

III. Beurteilung des Motionsanliegens

1. Formelle Beurteilung

Die Motionärin hat für eine Anpassung der GOGR das dafür vorgesehene Verfahren nach § 75 GOGR gewählt. Das Büro teilt die Auffassung der Motionärin, dass sich für eine positivrechtliche Verankerung des Parlamentseinbezugs bei der Ausarbeitung von Konkordaten nur die GOGR anbietet.

2. Handlungsbedarf

Der Grosse Rat hat zwar erst vor kurzer Zeit auf zusätzliche Regelungen zum Thema Konkordate in der GOGR verzichtet. In der Zwischenzeit wurden aus der Ratsmitte verschiedene Vorstösse zum Thema eingereicht. Das Thema scheint nicht abschliessend diskutiert zu sein. Zurzeit befinden sich weitere Konkordate in der Ausarbeitung. Eine Diskussion über allfällige weitere Normierungen kann deshalb klären, wie der Grosse Rat inskünftig Konkordate begleiten will.

3. Fragestellungen

Folgende Fragen sind in der Diskussion zu beantworten:

3.1 Zielsetzung von Konkordaten

Welche Zielsetzungen verfolgt der Kanton mit dem Abschluss von Konkordaten?
Wie kann sichergestellt werden, dass die gesetzten Ziele erreicht werden können?

3.2 Zuständigkeiten und Geltungsbereiche

Welche Gremien (Regierung, Parlament) sind für den Abschluss welcher Konkordate zuständig?

Sollen Normierungen für alle Konkordate gelten (auch für diejenigen, die in die Kompetenz der Regierung fallen) oder nur für diejenigen, die der parlamentarischen Genehmigung unterliegen?

Sollen sich Normen nur auf bestimmte Vereinbarungen beschränken (z. B. auf IRV-basierte Konkordate)?

- 3.3 Regelungsebene**
Sollen interkantonale oder innerkantonale Regelungen angestrebt werden (Begleitung nur innerkantonale oder innerhalb von gewissen interkantonalen Regionen)?
- 3.4 Initiierung der Vorberatung**
Wann soll / muss das Parlament in die Vertragsverhandlungen von neuen Konkordate eingebunden werden, damit Rechtzeitigkeit gewährleistet ist?
Ist ein mehrstufiges Verfahren anzustreben?
- 3.5 Inhaltliche Vorgaben**
Was hat die Information der Regierung zu beinhalten und wie soll sie ausgestaltet sein (mündlich, vollumfängliche Dokumentation, etc.)?
- 3.6 Gewährleistung interner Vertraulichkeit oder Geheimhaltung**
Wie kann die notwendige vertrauliche Behandlung während laufenden Vertragsverhandlungen gewährleistet werden, damit Verhandlungen nicht behindert werden oder die Verhandlungsposition des Kantons geschwächt wird?
- 3.7 Begleitendes Gremium**
Welches parlamentarische Gremium soll die Regierung bei der Verhandlung von Konkordaten begleiten?
- 3.8 Rechte und Pflichten des begleitenden Gremiums**
Mit welchen Rechten (z. B. Möglichkeit zur Empfehlung, Recht zur Konsultation, Recht auf Information, Recht auf Meinungsäußerung, Mitbestimmung etc.) und Pflichten soll das begleitende Gremium ausgestattet sein?
- 3.9 Angemessene Vertretung der Parteien**
Wie kann sichergestellt werden, dass alle Parteien angemessen vertreten sind?
- 3.10 Miteinbezug der Fraktionen**
Wie kann sichergestellt werden, dass alle Fraktionen rechtzeitig und situationsgerecht über laufende Verhandlungen informiert sind?
- 3.11 Verfügbarkeit und Belastung des begleitenden Gremiums**
Wie kann sichergestellt werden, dass die parlamentarische Begleitung von Konkordatsverhandlungen zeitgerecht erfolgen kann und die Belastung des begleitenden Gremiums vertretbar ist?
- 3.12 Optimaler Einbezug der Fachkenntnisse der Ratsmitglieder**
Wie kann sichergestellt werden, dass das im Parlament vorhandene Fachwissen sinnvoll genutzt wird?
- 3.13 Vorgehen bei der Beratung im GR**
Ist die Beratung im GR (Genehmigung von Konkordaten) auf Grund von allfälli-

gen neuen Abläufen oder neuen Normen anzupassen?

3.14 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Welche gesetzlichen Grundlagen sind anzupassen?

3.15 Finanzielle Auswirkungen

Welche finanziellen Auswirkungen sind auf Grund von allfälligen neuen Normen zu erwarten?

4. Lösungsansätze

4.1 Grundsätzliche Varianten

Aus den aufgeführten Fragestellungen lassen sich grundsätzlich verschiedene Varianten ableiten.

4.1.1 Regelungsebene: interkantonal / innerkantonal

4.1.2 Einbezugspunkt: strategische Planung / bereichsspezifische Planung / Verhandlungsaufnahme / Verhandlungsphase / Genehmigung

4.1.3 Organisation des Parlamentes: Plenum / Konkordatskommission / Sachkommission / keine feste Kommissionsstruktur

4.1.4 Mitwirkungsform: verbindliche Verhandlungsvorgabe / unverbindliche Empfehlung / periodische Konsultation / periodische Information / Begleitungsrecht

4.2 Varianten für den Kanton Thurgau

Aus den grundsätzlichen Varianten ergeben sich aus Sicht des Büros folgende Möglichkeiten:

4.2.1 Positivrechtliche Verankerung der jetzigen Praxis

Basierend auf den Vorgaben von RRB Nr. 616 vom 4. August 2008 wird der Regelungsgehalt in die GOCR übernommen. Die GFK wird mit der Aufgabe der Vorbehandlung von laufenden Konkordatsentwürfen betraut. Diesfalls dürfte eine explizite Erweiterung des Aufgabenkatalogs der GFK gemäss § 62 GOCR vorzuschlagen sein, allenfalls gefolgt von einer nachfolgenden Ergänzung des GFK-Reglementes durch die GFK. Dabei wäre die GFK bereits in die Ausarbeitung der GOCR-Revision einzubeziehen.

4.2.2 Vorgezogene Bildung einer Spezialkommission

Das Büro bildet bereits in der Vorbereitungsphase eines Konkordates eine entsprechende Spezialkommission analog der üblichen Vorgehensweise bei Spezialkommissionen. Zur Sicherstellung der Verhandlungs- und Wissenskontinuität wird die Spezialkommission in der Folge auch mit der späteren „ordentlichen“ Vorberatung des Konkordates be-

traut.

4.2.3 Bildung einer neuen ständigen Kommission (Konkordatskommission)

4.2.4 Bildung neuer ständiger Kommissionen pro Departement
Pro Departement werden neu ständige Kommissionen gebildet, die sich dann auch den entsprechenden Konkordaten widmen können.

4.2.5 Begleitung im Plenum
Der Grosse Rat begleitet Konkordate im Ratsplenum.

4.2.6 Interkantonale parlamentarische Begleitung
Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen kantonalen Parlamenten bilden eine Kommission.

IV. Vorgehensskizze

Bei Erheblicherklärung der vorliegenden Motion beabsichtigt das Büro, eine Fachkommission einzusetzen. Diese würde mit der Ausarbeitung eines konkreten Vorschlages beauftragt. Dabei könnte je nach Bedarf auch die GFK miteinbezogen werden.

V. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, die Motion erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Grossen Rates

Gabi Badertscher

Das Ratssekretariat

Brigitte Schönholzer
Willy Weibel