

Erläuternder Bericht

10. November 2008

zum Vorentwurf für ein Gesetz über die Zuständigkeiten beim Abschluss von Verträgen (VertragsG)

1 EINLEITUNG

Indem der Grosse Rat die parlamentarische Initiative Nr. 119.05 Markus Bapst / Benoît Rey erheblich erklärt und dann die parlamentarische Initiative Nr. 161.06 Solange Berset / Benoît Rey angenommen hat, bestätigte er sein Bestreben danach, dass die Rechte des Parlaments bei der Mitwirkung an der interkantonalen Zusammenarbeit ausgedehnt und die Zuständigkeiten auf Kantonsebene geklärt werden. Sowohl vom materiellen Standpunkt (die interkantonale Zusammenarbeit) als auch vom Gesetzgebungsverfahren aus gesehen kommt dieser Vorstoss in einem entscheidenden Moment. In den letzten Jahren wurde die Rolle des Parlaments beim Erlass und bei der Umsetzung der interkantonalen Übereinkommen mit verschiedenen Änderungen in der kantonalen und in der überkantonalen Gesetzgebung nämlich in Frage gestellt. Was den Geltungsbereich und das Umsetzungsverfahren der parlamentarischen Initiativen angeht, bestand zum Zeitpunkt, als diese Vorstösse eingereicht wurden, eine gewisse Unsicherheit. Erst später, als das Grossratsgesetz (GRG; SGF 121) in Kraft trat, wurden diese Fragen formell geregelt.

Der Text, der Ihnen zur Vernehmlassung unterbreitet wird, ist der erste Gesetzesvorentwurf der vollständig unter der Leitung einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet wurde. Er entspricht den Forderungen der beiden Initiativen, aber auch der Notwendigkeit, die Zuständigkeiten der Regierung und des Parlaments bei Verträgen nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung zu klären. Im Vorentwurf wird ein Verfahren zur Information und Anhörung der gesetzgebenden Gewalt bei der Aushandlung, Genehmigung und Umsetzung der Verträge eingeführt. Schliesslich wird geklärt, auf welche Weise der Grosse Rat tätig werden kann, wenn er einen Beitritt zu einem Vertrag oder einen Austritt einleiten möchte.

2 PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE AUS JÜNGSTER ZEIT

2.1 Initiative Nr. 119.05 Markus Bapst / Benoît Rey

Die Grossräte Markus Bapst und Benoît Rey verlangen mit ihrer parlamentarischen Initiative Nr. 119.05 – eingereicht am 9. September 2005 (*TGR* 2005 S. 1379; Antwort des Staatsrats am 20. Juni 2006, *TGR* 2006 S. 1408) und erheblich erklärt durch den Grossen Rat am 20. Juni 2006 (*TGR* 2006 S. 1399) -, dass ein Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen geschaffen wird, das namentlich folgende Themen regelt:

- *Einbezug in die Prozesse der interkantonalen Zusammenarbeit als bevorzugte Arbeitsweise der Kantone;*
- *Art der Beteiligung des Grossen Rates an Entscheiden, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit gefällt werden;*
- *Art der demokratischen Kontrolle durch den Grossen Rat von Entscheiden, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit gefällt wurden.*

Die beiden letzten Punkte sind Ausdruck des Willens, eine parlamentarische Kontrolle der Ausarbeitung und Ausführung der Verträge über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sicherzustellen und diese Mitwirkung in einem kantonalen Gesetz formal festzuhalten. Obwohl die Initiative

eine breitere Anwendung anpeilt, verfolgt sie ein ähnliches Ziel wie die ‘Convention des conventions’ (siehe weiter unten: Kap. 3.2.1).

2.2 Initiative Nr. 161.06 Solange Berset / Benoît Rey

Die Initiative Nr. 161.06 Solange Berset / Benoît Rey wurde am 10. Oktober 2006 eingereicht (*TGR* 2006 S. 2362; Antwort des Staatsrats am 30. Mai 2007, *TGR* 2007 S. 1319) und am 11. September 2007 erheblich erklärt (*TGR* 2007 S. 948). Der Staatsrat hatte zuerst beantragt, dass sie in eine Motion umgewandelt werde, hat dann aber auf diesen Antrag verzichtet, nachdem die Initianten selbst darauf verzichtet hatten zu verlangen, dass eine kleine Delegation des Parlaments das betreffende Mitglied des Staatsrats bei allen wichtigen Verhandlungen begleite. Mit dieser parlamentarischen Initiative wurde Folgendes verlangt:

Die kantonale Gesetzgebung soll den Rechten des Parlaments bei interkantonalen Verträgen besser Rechnung tragen und entsprechend angepasst werden. Mit dieser Anpassung wird vor allem die Möglichkeit vorgesehen, dass die zuständigen Kommissionen zum Verhandlungsmandat konsultiert werden und, wenn sie es wünschen, sich an diesen Verhandlungen beteiligen können.

Wie mit der ersten Initiative wird mit diesem parlamentarischen Vorstoss also gefordert, dass die Interessen des Parlaments bei der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, genauer bei der Aushandlung und beim Abschluss von Verträgen zwischen den Kantonen, besser vertreten werden. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt die neue Initiative ausserdem vor, zwei Instrumente zu schaffen, die den zuständigen Kommissionen des Parlaments zur Verfügung stehen: das Recht auf Anhörung bei der Definition des Verhandlungsmandats und das Recht, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Bei der Erheblicherklärung der Initiative hat der Grosse Rat ausdrücklich darauf verzichtet, das zweite Instrument zu schaffen.

Die zweite parlamentarische Initiative ist also einerseits offener formuliert als die erste (mit ihr wird nicht die Schaffung eines besonderen Gesetzes gefordert), gleichzeitig ist sie auch einschränkender (sie betrifft nur die Zusammenarbeit in Form von Verträgen zwischen den Kantonen und schlägt konkrete Instrumente vor).

2.3 Weitere Parlamentarische Vorstösse

Die folgenden Vorstösse haben nicht direkt zum Entstehen des Vorentwurfs beigetragen. Sie zeigen aber, dass es gewissermassen ein ständiges Bestreben der Mitglieder des Grossen Rates ist, zu den Entscheiden über auswärtige Angelegenheiten beigezogen zu werden.

- *Postulat Nr. 261.01 Beat Vonlanthen* (*TGR* 2001 SS. 1345 und 1397; *TGR* 2002 SS. 936 und 937): Mit diesem Postulat forderte der Grosse Rat den Staatsrat auf, ihm seine Ziele in der Aussenpolitik und die Art, wie er sie erreichen wollte, zu skizzieren. Eine Antwort auf diese Anfrage wurde namentlich im Kapitel 5 des *Berichts Nr. 147 des Staatsrats vom 24. August 2004 über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte* und in jüngerer Zeit im *Regierungsprogramm 2007-2011* gegeben (siehe Herausforderung 5: ‘Die Wirtschaft stärken und den Kanton positionieren’).
- Anfrage Nr. 725.04 Georges Godel (*TGR* 2004 S. 1005): Diese Anfrage hatte die wirtschaftlichen Folgen der vermehrten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zum Gegenstand; der Staatsrat wurde aufgefordert, die Kosten und die Gewinne dieser Entwicklung zu untersuchen.

- Resolution vom 16. September 2004 (*TGR 2004 SS. 969 und 977*): Mit dieser Resolution verlangte der Grosse Rat vom Staatsrat, dass er im Rahmen des laufenden Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich tätig werde (siehe unten, Kap. 3.2.2). Die Regierung wurde aufgefordert, sich für eine bessere Berücksichtigung der Interessen der Kantonsparlamente bei dieser Vereinbarung einzusetzen.
- *Motion Nr. 103.05 Benoît Rey (TGR 2005 SS. 807, 1831 und 1828)*: Mit dieser Motion wurde beantragt, dass die nichtständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten, die nach dem Inkrafttreten der ‘Convention des conventions’ geschaffen wurde, zur ständigen Kommission wird. Die Motion wurde im Rahmen der Revision des Gesetz über das Reglement des Grossen Rates umgesetzt (siehe unten, Kap. 3.3.2).

3 RECHTLICHES UMFELD

Bei den Verträgen muss man vier Arten von Verhältnissen unterscheiden: Verträge mit dem Ausland (die direkt vom Bund oder über ihn abgeschlossen werden), Verträge mit einem oder mehreren Westschweizer Kantonen (Geltungsbereich der Convention des conventions, aber auch in den NFA-Bereichen – letzterer Punkt ist umstritten), die NFA-Bereiche (Geltungsbereich des Bundesrechts und der IRV) und schliesslich die übrigen Verträge (die z. B. mit einem Kanton ausserhalb der Westschweiz wie BE und ausserhalb der NFA abgeschlossen werden).

3.1 Bundesrecht

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen hat ihre bundesrechtliche Grundlage zunächst in Art. 48 BV. Laut dieser Bestimmung können Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Abs. 1). Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen (Abs. 2).

Im Rahmen der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)* wurde ein neuer Absatz 4 zu dieser Verfassungsbestimmung hinzugefügt. Laut dieser Bestimmung können die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.

Die Einführung von Artikel 48a BV, ebenfalls im Rahmen der NFA, bildet eine weitere grosse Neuerung bei den Beziehungen zwischen den Kantonen. Er bestimmt, dass der Bund interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zum Beitritt zu interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Der Geltungsbereich dieses Artikels ist aber auf die in Absatz 1 abschliessend aufgezählten Aufgabenbereiche beschränkt, nämlich: Straf- und Massnahmenvollzug, gewisse Bereiche des Schulwesens, kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit Behinderung. Dieser Verfassungsartikel wird namentlich im *Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)* konkret umgesetzt; in Artikel 13 werden die Kantone verpflichtet, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Die Kantone müssen darin unter anderem die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich regeln (Bst. d).

3.2 Konkordatsrecht

3.2.1 ‘Convention des conventions’

Die *Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (SGF 121.4)*, gemeinhin als ‘Convention des conventions’ bezeichnet, trat am 23. April 2002 in Kraft. Seither verfügen die Parlamente der Kantone FR, GE, JU, NE, VD und VS über einige garantierte Rechte der Mitwirkung in der kantonalen Aussenpolitik. Es sind dies namentlich folgende Rechte:

- Recht auf Information über die Aussenpolitik der Regierung (Art. 3);
- Recht auf Anhörung zum Verhandlungsmandat bei der Aushandlung von interkantonalen und internationalen Verträgen (Art. 4);
- Recht auf Anhörung über eine *interparlamentarische Kommission* zum Ergebnis der Verhandlungen, bevor ein interkantonaler oder ein internationaler Vertrag abgeschlossen wird (Art. 5);
- Recht, die Ausführung eines Vertrags zu überwachen: Pflicht, *interparlamentarische Kontrollkommissionen* einzusetzen, wenn in einem interkantonalen Vertrag eine Institution oder ein Netzwerk von interkantonalen Institutionen geschaffen wird (Art. 8).

Seit 2002 werden die Westschweizer Parlamente also zu jedem Vertragsentwurf, bei dem die Vereinbarungskantone der ‘Convention des conventions’ die Mehrheit bilden, angehört, bevor der betreffende Entwurf von den Regierungen abschliessend unterzeichnet wird. Der Grosse Rat des Kantons Freiburg hat sechsmal mit einer Delegation von sieben Mitgliedern an den Arbeiten einer interparlamentarischen Kommission *zur Anhörung* mitgewirkt. Bei der interparlamentarischen Aufsicht ist der Kanton zurzeit in drei interparlamentarischen *Kontrollkommissionen* vertreten, die mit der Aufsicht über insgesamt fünf Verträge beauftragt sind.

3.2.2 (Rahmenvereinbarung, IRV)

Die *Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (Rahmenvereinbarung; IRV) (SGF 121.5)* ist am 11. Mai 2007 in Kraft getreten; darin werden einige gemeinsame Regeln über den Lastenausgleich und die Streitbeilegung zwischen den Vertragskantonen festgehalten. Sie betreffen Aufgabenbereiche nach Artikel 48a der Bundesverfassung, bei denen die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen obligatorisch erklärt werden kann. Vor Ende 2007 sind alle Schweizer Kantone beigetreten.

Ähnlich wie in der ‘Convention des conventions’, aber etwas summarischer bei der Aushandlungsphase, werden den Kantonsparlamenten in der Rahmenvereinbarung Rechte zur Mitwirkung an den betreffenden interkantonalen Verträgen eingeräumt. Es sind dies hauptsächlich folgende Rechte:

- Recht auf rechtzeitige und umfassende Information über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen (Art. 4 Abs. 1);
- Recht, die Ausführung eines Vertrags zu überwachen: Pflicht, interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen einzusetzen, um die gemeinsamen Institutionen (oder ‘gemeinsamen Trägerschaften’; Art. 15) zu kontrollieren.

Das kantonale Recht im Bereich der Mitwirkung der Parlamente bleibt ausserdem vorbehalten (Art. 4 Abs. 2).

Seit dem Inkrafttreten der Rahmenvereinbarung wurde dem Grossen Rat kein Vertrag, der ihr unterstand, zur Ratifizierung unterbreitet. Die Umsetzung muss deshalb noch festgelegt werden.

3.2.3 Revision der ‘Convention des conventions’ (Entwurf ParlVer)

Um gewisse Probleme bei der Ausführung der ‘Convention des conventions’ zu lösen und um Fälle zu verhindern, in denen sie mit der Rahmenvereinbarung kollidieren könnte, machte sich die *West-schweizer Regierungskonferenz (WRK)* daran, den Text einer Totalrevision zu unterziehen. Unter dem Titel *über die Mitwirkung der Kantonsparlamente beim Erlass und beim Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer)* sind im Entwurf, der die ‘Convention des conventions’ ersetzen soll, folgende Änderungen vorgesehen:

- Die Bestimmungen über die interne Organisation der kantonalen Behörden (Pflicht, eine parlamentarische Kommission, die mit den Aussenbeziehungen beauftragt ist, zu schaffen, obligatorischer Bericht der Regierung über die Aussenpolitik) wurden aufgehoben.
- Das Recht, zum Wortlaut des Verhandlungsmandats angehört zu werden (ein Recht, das von den betreffenden Parlamenten nie konkret ausgeübt wurde), wurde aufgehoben.
- Ein Vorbehalt der IRV wurde eingeführt.
- Der Geltungsbereich wurde geklärt.

Am 24. August 2007 wurde der Entwurf der ParlVer gemäss dem Verfahren, das in der Convention des conventions vorgeschrieben wird, den Parlamenten der betreffenden Kantone überwiesen; diese haben eine interparlamentarische Kommission mit der Prüfung und der Stellungnahme zuhanden der Regierungen beauftragt. Die Arbeiten der interparlamentarischen Kommission sind im Gang.

3.3 Kantonales Recht

3.3.1 Verfassung

Die Verfassung vom 16. Mai 2004 gibt dem Grossen Rat die Kompetenz, den Beitritt des Kantons zu den Verträgen zu genehmigen (Art. 100 Abs. 1); er kann diese Kompetenz unter den Voraussetzungen nach Artikel 100 Abs. 2 KV delegieren. Der Staatsrat hat seinerseits die Kompetenz, den Kanton zu vertreten (Art. 114 Abs. 1 KV) und die Verträge auszuhandeln und zu unterzeichnen (Art. 114 Abs. 2 KV).

Ausserdem verleiht die Verfassung dem Parlament bei den Verträgen folgende Rechte:

- Der Grosse Rat kann «dem Staatsrat beantragen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen oder Verträge zu kündigen» (Art. 100 Abs. 3).
- Er hat das Recht, vom Staatsrat über die laufenden Vertragsverhandlungen informiert zu werden (Art. 114 Abs. 2, 2. Satz).
- Bei der Ausübung seiner Kompetenzen bei den Finanzen (Art. 102) und der Oberaufsicht (Art. 104) steht ihm eine gewisse Kontrolle über die Ausführung der bestehenden Verträge zu.
- Schliesslich hat die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates das Recht, Dokumente des Staatsrats, die den Grossen Rat betreffen, jederzeit einzusehen (Art. 98 Abs. 2 KV).

Bei den Verträgen gibt das Grundgesetz dem Grossen Rat also ein Initiativrecht, ein Recht auf Information und das Recht auf das «letzte Wort», bevor sie endgültig gutgeheissen werden. In unterschiedlichem Mass werden diese Rechte im Grossratsgesetz konkret umschrieben.

3.3.2 Grossratsgesetz

Im Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG) (SGF 121.1), das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, wird die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung beträchtlich gestärkt; ausserdem werden dem Grossen Rat neue Rechte verliehen und neue Arten von Vorstössen zur Verfügung gestellt. Das gilt auch für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten, bei denen im Gesetz mit neuen Bestimmungen die anwendbaren Bestimmungen der Verfassung und der Convention des conventions konkret umschrieben werden.

Im Folgenden seien die hauptsächlichen Neuerungen des GRG bei der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik aufgezählt:

- *Ausdehnung der Wirkung der parlamentarischen Vorstösse*: Die *Motion* kann jetzt ausdrücklich den Beitritt zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag (Art. 69 Bst. c) und der *Auftrag* alle Bereiche, die in der Zuständigkeit des Staatsrats liegen, zum Gegenstand haben (Art. 79 Abs. 1; zur Anwendbarkeit dieser Bestimmung bei Verträgen: siehe Kap. 6, Kommentar zu Art. 10); mit *der parlamentarischen Initiative* schliesslich kann der Grosse Rat beauftragt werden, selbst einen Erlassentwurf zum Beitritt auszuarbeiten.
- *Einrichtung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten*: Vor 2007 war die «mit den auswärtigen Angelegenheiten beauftragte Kommission», die der Grosse Rat laut Artikel 2 der ‘Convention des conventions’ bezeichnen musste, eine nichtständige Kommission, also eine Kommission mit zeitlich beschränktem Mandat; in Artikel 15 des neuen Gesetzes werden ihr Auftrag und ihre Zuständigkeiten umschrieben, und sie wird zu einer ständigen Kommission gemacht, was sie namentlich ermächtigt, in eigenem Namen parlamentarische Vorstösse einzureichen.
- *Formelles Recht auf Information*: Im neuen Gesetz wird der Staatsrat ausdrücklich verpflichtet, dem Grossen Rat und seinen Organen die Informationen, die sie zur Ausführung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Ausübung der Oberaufsicht, benötigen, zukommen zu lassen (Art. 92 Abs. 1); wenn nötig können sie diese Dokumente anfordern (Art. 92 Abs. 2).
- *Form des Beitrittserlasses*: Im Gesetz wird genau festgehalten, welche Form der Erlass haben muss, mit dem der Grosse Rat den Beitritt zu einem Vertrag genehmigt (Gesetz oder Dekret, Art. 87 und 88 GRG).

In der Praxis hat die Einführung dieser neuen Rechte keine substantielle Änderung bei der Art der Mitwirkung des Grossen Rates im Hinblick auf Beschlüsse über Verträge bewirkt. Seit dem Inkrafttreten des GRG ist kein parlamentarischer Vorstoss zum Abschluss eines neuen Vertrags oder zur Kündigung eines bestehenden Vertrags eingereicht worden. Ebenso wenig hat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten ihre Arbeitsweise gewechselt, seit sie zur ständigen Kommission wurde – mit einer Ausnahme: Im Frühling 2008 hat sie den Tätigkeitsbericht des Staatsrats speziell unter dem Gesichtspunkt der auswärtigen Angelegenheiten geprüft und darüber vor dem Plenum Bericht erstattet (TGR 2008 S. 589).

4 VORARBEITEN

4.1 Anwendbares Verfahren

Als die erste Initiative erheblich erklärt wurde, erwähnte das geltende Gesetz (Gesetz vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates) zwar die parlamentarische Initiative als Form des parlamentarischen Vorstosses. Es sagte aber nichts aus zum Inhalt, zur Form und zur Behandlung dieser Art Vorstoss. Da es keine ausdrücklichen Bestimmungen gab, beschloss das Büro des Grossen

Rates an der Sitzung vom 26. August 2005, dass der Gegenstand gleich wie eine Motion behandelt werde, und bat den Staatsrat, dass er dem Grossen Rat Personal aus der Verwaltung zur Verfügung stelle und dass die Verfasser der Initiative in die Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs beauftragt wurde, aufgenommen würden. Die Regierung hat dieses Vorgehen gutgeheissen, wollte aber die Arbeiten selbst leiten und die Verfasser der Initiative daran mitwirken lassen. Mit diesen Worten beantragte sie dem Grossen Rat, den Gegenstand anzunehmen, was dieser auch mit einer überwältigenden Mehrheit tat.

Die Situation war dann klarer, als der Grosse Rat über die Erheblicherklärung der zweiten Initiative entscheiden musste. Im neuen Grossratsgesetz (GRG), das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, werden die Form, die Wirkungen und das Verfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative in den Artikeln 81 ff. festgehalten. Laut den Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes werden die parlamentarischen Vorstösse, die beim Inkrafttreten hängig sind, grundsätzlich nach neuem Recht behandelt (Art. 199 Abs. 2 GRG).

Am 13. Dezember 2007 folgte das Büro dem Antrag des Staatsrats und übertrug die gleichzeitige Umsetzung der beiden Initiativen – und damit die Ausarbeitung eines Entlassentwurfs – einer parlamentarischen Kommission, die von Vertretern der Kantonsverwaltung unterstützt wird.

4.2 Parlamentarische Kommission und Arbeitsgruppe

Die parlamentarische Kommission, die mit der Umsetzung der beiden parlamentarischen Initiativen beauftragt war, wurde am 13. Februar 2008 vom Büro ernannt und setzte sich aus sieben Mitgliedern zusammen, darunter die vier Verfasser der Initiativen; präsiert wurde sie von Grossrat Benoît Rey.

Auf der operationellen Ebene wurde die Tätigkeit der parlamentarischen Kommission von einer Arbeitsgruppe vorbereitet, die vom Sekretariat des Grossen Rates beauftragt wurde und sich aus dem Präsidenten der parlamentarischen Kommission, einem Mitglied des Sekretariats des Grossen Rates und 3 Vertretern der Kantonsverwaltung zusammensetzte.

5 VORSTELLUNG DES ENTWURFS

Mit dem Vorentwurf soll einerseits den beiden parlamentarischen Initiativen Folge geleistet werden, mit denen verlangt wurde, dass das Parlament beim interkantonalen Recht mehr mitbestimmen kann, und andererseits Artikel 100 Abs. 2 KV umgesetzt werden, aufgrund dessen gewisse Kompetenzen in diesem Bereich an den Staatsrat delegiert werden können.

Im Vorentwurf werden alle allgemeinen Bestimmungen über die Rolle des Grossen Rates und des Staatsrates bei interkantonalen Verträgen und bei den seltenen internationalen Verträgen in einem einzigen Gesetz zusammengefasst. Es ist anwendbar bei der Einleitung eines Beitrittsverfahrens zu einem Vertrag, dann beim eigentlichen Verfahren (Aushandlung, Unterzeichnung, Genehmigung des Beitritts, Ratifizierung, Veröffentlichung) und beim weiteren Vorgehen (Umsetzung und allenfalls Differenzbereinigung und Kündigung).

Im Vorentwurf wird verlangt, dass der Grosse Rat rechtzeitig und angemessen über die Verträge, die vorbereitet werden, und über den Stand der Verhandlungen informiert wird. Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten kann zu den wichtigen Etappen der Verhandlungen und bevor der Vertragstext unterzeichnet wird, Stellung nehmen. Die Stellungnahme ist für die Regierung nicht verbindlich, aber sie muss den Verhandlungspartnern zur Kenntnis gebracht werden. Es ist hingegen nicht vorgesehen, dass die Mitglieder des Grossen Rates die Vertreter des Staates Freiburg an den Verhandlungen begleiten.

Im Vorentwurf wird von der Möglichkeit nach Artikel 100 Abs. 2 KV gebrauch gemacht und bei Verträgen, die nur zweitrangige Bestimmungen enthalten, eine allgemeine Kompetenzdelegation zugunsten des Staatsrats eingeführt; sie betrifft Verträge mit Bestimmungen, für deren Regelung im ordentlichen kantonalen Recht aufgrund von Artikel 111 Abs. 2 KV und 5 Abs. 2 SVOG der Staatsrat zuständig wäre.

Im Vorentwurf sind zudem einige Bestimmungen über den jährlichen Tätigkeitsbericht des Staatsrats enthalten, und es wird vorgeschrieben, dass ein Register aller Verträge geführt werden muss, denen der Kanton beigetreten ist, unabhängig davon, welche kantonale Behörde sie genehmigt hat.

Eine Fassung des Vorentwurfs, in dem die wesentlichen Bestimmungen lediglich die Form eines Gesetzes zur Änderung des GRG und des SVOG hatten, wurde von der Kommission verworfen; diese war der Meinung, dass das Thema zu zerstreut behandelt werde, womit man den Überblick verliere, so dass es schwierig geworden wäre, in einem konkreten Fall die geltenden Regeln nachzuschlagen.

6 BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Titel und Abkürzung

Es wurde darauf geachtet, dass der Titel verhältnismässig kurz und die Abkürzung möglichst sprechend ist.

Art. 1

Im Vorentwurf wird im Französischen darauf verzichtet, das Wort « traité » zu verwenden, das in der Freiburger Kantonsverfassung (Art. 100 und 114 KV) gebraucht wird; diese Terminologie wurde auch im GRG übernommen. Es wird die gebräuchlichere Terminologie der Bundesverfassung gebraucht, wo man von « conventions intercantionales » und « traités internationaux » spricht. Damit kann der Text vereinfacht werden, denn unser Kanton schliesst fast keine internationalen Verträge ab. Die im GRG verwendete Terminologie wird folgerichtig in den Schlussbestimmungen des Vorentwurfs angepasst. Es sei darauf hingewiesen, dass man im Bundesrecht im Deutschen von interkantonalen und internationalen «Verträgen» spricht.

Indem der Bund als möglicher Partner erwähnt wird, berücksichtigt man den Artikel 48 Abs. 2 BV, der den Bund ermächtigt, sich innerhalb seines Kompetenzbereichs an interkantonalen Verträgen zu beteiligen. Man muss auch noch darauf hinweisen, dass die Rahmenvereinbarungen, die in den NFA-Bereichen abgeschlossen wurden, den speziellen Bestimmungen nach Artikel 6a SVOG (SGF 122.0.1) und 44 Abs. 2 Bst. n und Abs. 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) unterstehen. Das Verfahren zur Ausarbeitung von Programmvereinbarungen wird im 5. Abschnitt der Botschaft Nr. 18 zum Gesetz zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die NFA (TGR 2007 S. 823 ff) erläutert.

Zur Erinnerung: Über Verträge mit dem Ausland stehen in Artikel 56 der Bundesverfassung folgende Vorschriften:

Art. 56 Beziehungen der Kantone mit dem Ausland

¹ Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen.

² Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren.

³ Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

Art. 2

Die Notwendigkeit, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Parlament und der Regierung genau festzulegen, gilt im Wesentlichen für die Verfahren, die zu einem vom Grossen Rat genehmigten Beitrittsbeschluss führen können (der allenfalls gemäss dem Referendumsrecht dem Volk unterbreitet wird). Nach Artikel 100 KV handelt es sich tatsächlich um alle Verträge (unabhängig davon, wer unsere Partner sind oder welchen Zweck dieser Erlass hat und welcher Art er ist), ausser wenn die Zuständigkeit für den Beitritt mit einem Gesetz an den Staatsrat delegiert wurde (Art. 93 und 100 Abs. 2 KV).

Der Vorentwurf geht aber weiter, als nur einfach festzulegen, wie der Grosse Rat und seine Organe bei der Aushandlung oder der Kündigung eines Vertrags, für den der Grosse Rat zuständig ist, mitwirken. Er sieht eine allgemeine Kompetenzdelegation zugunsten des Staatsrats für die Erlasse von zweitrangiger Bedeutung vor, wie dies laut Art. 100 Abs. 2 KV möglich ist (s. Art. 7 des Vorentwurfs), und legt einige Bestimmungen im Zusammenhang mit der Ausübung der Oberaufsicht des Grossen Rates in diesem Bereich fest (Art. 17 des Vorentwurfs). Schliesslich wird ein einheitliches Register aller Verträge, an denen der Kanton beteiligt ist, geschaffen, unabhängig davon welche kantonale Behörde sie genehmigt hat (Art. 18 des Vorentwurfs).

Art. 3

Der Vorbehalt betrifft namentlich Bereiche, die unter die NFA fallen, und gewisse Bestimmungen der "Convention des Conventions" (oder der künftigen ParlVer). Er betreffe auch eine allfällige Gesetzesdelegation an ein interkantonales Organ in Anwendung von Artikel 48 Abs. 4 der Bundesverfassung, der folgenden Wortlaut hat:

Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:

- a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist;
- b. die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.

Art. 4

In Artikel 100 KV wird dem Grossen Rat die Zuständigkeit gegeben, den Beitritt des Kantons zu einem Vertrag (interkantonaler oder internationaler Vertrag) zu genehmigen. Es wird nicht unterschieden zwischen Verträgen gesetzgeberischer und verwaltungstechnischer Natur. Es wird auch kein Unterschied gemacht zwischen Gebieten, die der IRV/NFA, der "Convention des Conventions" unterstellt sind, und anderen, ebenso wenig wird nach dem Kreis der Partner unterschieden. Schliesslich wird auch kein Unterschied gemacht zwischen Gebieten, für die nach kantonalem Recht der Grosse Rat zuständig wäre, und solchen, für die der Staatsrat zuständig wäre. Laut Verfassung besteht jedoch die Möglichkeit, gewisse Zuständigkeiten zu delegieren, namentlich an den Staatsrat; dieser Punkt wird in Artikel 7 des Vorentwurfs ausführlicher behandelt.

Art. 5

Der Absatz 2 entspricht den Bestimmungen von Artikel 15 GRG, namentlich von Absatz 2.

Bei Absatz 3 sei darauf hingewiesen, dass eine ähnliche Formel in Artikel 54 Abs. 2 SVOG steht.

SVOG Art. 54 Vertretung des Staates

¹ Der Staat wird in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen externen Institutionen vertreten, wenn die Spezialgesetzgebung dies vorsieht oder der Staatsrat dies im Einzelfall beschliesst.

² Die Vertreterinnen und Vertreter des Staates informieren den Staatsrat auf geeignete Weise über die Ausübung ihres Mandats.

Der Ausdruck «auf geeignete Weise» muss so verstanden werden, dass die Information zur Bedeutung des Gegenstands und zu den Erwartungen der Empfänger in einem Verhältnis steht. Die betreffenden Personen können weiterhin wählen, wie sie dem Grossen Rat Bericht erstatten wollen; das sollte ohne Formalismus gehen.

Art. 6

Dieser Artikel stützt sich auf die Artikel 93, 100 Abs. 2 und 114 KV und entspricht den Grundsätzen von Artikel 3 SVOG.

Der Vorbehalt der Rechte des Grossen Rates im Absatz 1 verweist auf die Artikel 9 ff. des Vorentwurfs. Bei der Kündigung braucht es aufgrund des Erfordernisses der gleichen Form ein Gesetz (oder seltener ein Dekret), wenn der Beitritt zum Vertrag vom Grossen Rat beschlossen worden war. Für die spätere Mitteilung der Kündigung des Kantons könnte aber allenfalls die Regierung zuständig sein, denn auch die Ratifizierung wird aufgrund des Beitrittserlasses, der vom Grossen Rat verabschiedet wurde, gemacht.

Die Delegation nach Absatz 2 wird in Artikel 7 des Vorentwurfs geregelt. Mit der Aufteilung des Themas auf die Artikel 6 und 7 kann verhindert werden, dass es einen allzu umfangreichen Artikel gibt, und eine wesentliche Bestimmung des Vorentwurfs kann hervorgehoben werden.

Für die Wirkung von Absatz 3 beachte man den Kommentar zu Artikel 16.

Art. 7

a) Der Verfassungsrat wollte die Rolle des Grossen Rates im Bereich der Verträge stärken. Der Artikel 100 KV hat den Artikel 88 Abs. 4 der Berner Verfassung zum Vorbild; dieser hat folgenden Wortlaut: «Er [*der Regierungsrat*] kann unter Vorbehalt des Genehmigungsrechts des Grossen Rates interkantonale und internationale Verträge abschliessen. In die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen kurzfristig kündbare interkantonale Verträge, die entweder im Bereich seiner Verordnungskompetenzen liegen oder von untergeordneter Bedeutung sind». Die KV/BE kumuliert also die Voraussetzungen der Kündbarkeit und der untergeordneten Bedeutung. Nach dem «Handbuch des Bernischen Verfassungsrechts» von Kälin/Bolz (Ziff. 14, S. 490f.) werden Verträge als kurzfristig kündbar betrachtet, wenn die Kündigungsfrist weniger als ein Jahr beträgt. Die Kumulierung der Voraussetzungen hat den Zweck, dass selbst bei einem Vertrag *auf Verordnungsstufe* eine Genehmigung des Grossen Rates erforderlich ist, sobald die rechtliche Lage von keinem kantonalen Organ kurzfristig geändert werden kann.

b) In Artikel 7 des Vorentwurfs wird eine allgemeine Delegation zugunsten des Staatrats eingeführt, dabei richtete man sich nach der Lösung, die noch unter der alten Verfassung herrschte, nämlich dass die Zuständigkeit für einen Beitritt zu einem Vertrag sich danach richtet, wer zum Erlass eines

dem Vertrag entsprechenden Gegenstands zuständig ist. Diese allgemeine Delegation entspricht der ordentlichen Regelungs- und Beschlusszuständigkeit des Staatsrats im kantonalen Recht. Mit diesem Artikel wird der Artikel 100 Abs. 2 KV umgesetzt, wobei die Grundsätze nach Artikel 93 Abs. 2, 110 und 111 Abs. 2 KV beachtet werden.

c) Für eine allfällige zusätzliche Kompetenzdelegation an den Staatsrat, die sich auf die Kündigungsfrist des zu ratifizierenden Vertrags stützt, sei Folgendes bemerkt:

- In Artikel 100 Abs. 2 KV werden alternative Voraussetzungen festgehalten, ohne dass man anhand der Arbeiten des Verfassungsrates erklären könnte, welchen Zweck und welche Wirkung die Voraussetzung der kurzfristigen Kündbarkeit hat.
- Im Kanton Bern hat der Regierungsrat die ordentliche Zuständigkeit für Verträge; mit dem Artikel 88 KV/BE soll deshalb sichergestellt werden, dass der Grosse Rat ein Recht zum Einschreiten hat, sobald ein Vertrag nicht kurzfristig geändert werden kann. In Freiburg sind die Zuständigkeiten genau umgekehrt aufgeteilt. Ausserdem scheint kein Bedürfnis zu herrschen, die Zuständigkeiten des Staatsrats in den Fällen, die ihm aufgrund dieses Gesetzes allgemein delegiert werden können (nämlich seine ordentliche Regelungs- und Entscheidungsbefugnis) einzuschränken. Soweit die vom Staatsrat abgeschlossenen Verträge nur zweitrangige Bestimmungen zum Gegenstand haben sollten, dürfte ein vom Staatsrat abgeschlossener Vertrag den Grossen Rat nicht hindern, seine ordentliche Gesetzgebungskompetenz auszuüben.
- Aus Artikel 100 KV geht klar hervor, dass die Mitwirkung des Parlaments bei interkantonalen Verfahren verstärkt werden muss. Dieser Wille wird auch sichtbar in Artikel 98 Abs. 2 KV, der die Voraussetzungen für eine Gesetzgebungsdelegation aufstellt, sowie in den Entscheiden der bisherigen Rechtsprechung. Die Bestimmungen und die Praxis verankern den Grundsatz, dass wichtige Bestimmungen in einem Gesetz festgehalten werden und so in der Zuständigkeit des Grossen Rates verbleiben müssen. Mit diesem Grundsatz wäre es daher nicht vereinbar, würde die Zuständigkeit zum Abschluss eines Vertrags, der erstrangige Bestimmungen enthält und für unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde, an den Staatsrat delegiert; daran änderte auch nichts, wenn die Kündigungsfrist weniger als ein Jahr betrüge.

Deshalb ist im Vorentwurf nicht vorgesehen, dass – ausser der Vertrag ist kurzfristig kündbar – der Regierung allgemein die Befugnis zum Erlass von wichtigen Vorschriften (die im kantonalen Recht auf Gesetzesstufe angesiedelt sind) delegiert wird.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die im Vorentwurf gewählte Lösung bedeutet, dass für jeden Vertrag, der im kantonalen Recht in die Regelungsbefugnis des Staatsrats fällt, der Staatsrat zuständig ist, unabhängig von der möglichen Kündigungsfrist; andererseits ist für jeden Vertrag, der Bestimmungen und Entscheide aus dem Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates mit sich bringt, der Grosse Rat zuständig ist, unabhängig davon, welche Kündigungsfrist dieser Vertrag enthält (die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten).

Es könnte allenfalls nützlich sein, dem Staatsrat die Zuständigkeit zu delegieren, Verträgen mit kurzer Geltungsdauer beizutreten, auch wenn sie unkündbar sind. Diese Art Verträge gibt es aber nur sehr selten, und der Artikel 117 KV scheint im Fall von ausserordentlichen Umständen zu genügen.

d) Die Spezialgesetzgebung enthält schon zahlreiche Delegationen an den Staatsrat. In den paar Fällen, in denen die bereits gemachten Delegationen weiter zu gehen scheinen, als es die Verfassung und die Rechtsprechung zulässt, wurde in den *Schlussbestimmungen des Vorentwurfs* ein Hinweis angebracht.

Art. 8

Zu diesem Artikel braucht es keinen besonderen Kommentar.

Art. 9

a) Es erscheint nützlich, in diesem Vorentwurf darauf hinzuweisen, wie die parlamentarischen Vorstösse bei den Verträgen gebraucht werden, obwohl man mehrere Regeln bereits aus dem GRG ableiten kann.

Der Auftrag, der dazu bestimmt ist, den Staatsrat zu veranlassen (d. h. ihn zu verpflichten), in einem Bereich, der in dessen Zuständigkeit steht, Massnahmen zu ergreifen (Art. 98 Abs. 1 KV und 79 f. GRG), ist im vorliegenden Zusammenhang kein geeigneter Vorstoss, namentlich, wenn man daran denkt, dass die Eröffnung und der Fortschritt von Verhandlungen natürlich auch vom Willen der übrigen Kantone, die als Partner gewählt werden, und den Umständen der Verhandlung abhängen. Dasselbe gilt für das Streitbeilegungsverfahren, das gemäss Bundesrecht und der IRV den Charakter eines Vergleichs hat.

b) Da der Auftrag ausgeschlossen ist, ist es nötig, darauf hinzuweisen, welcher andere parlamentarische Vorstoss gebraucht werden muss, um den Staatsrat «aufzufordern», Verhandlungen aufzunehmen (Art. 100 Abs. 3 KV). Diese Aufforderung ist nicht zwingend (nach dem Ideenheft 3C des Verfassungsrats), aber der Staatsrat wird aufgefordert zu handeln und nicht nur zu prüfen, ob man handeln sollte. Mit anderen Worten ist diese Aufforderung weniger zwingend als die Pflicht, eine Massnahme zu ergreifen (die mit einem Auftrag gemäss Art. 98 Abs. 1 KV und 79 f. GRG geschaffen würde), aber sie ist stärker als eine einfache Studie (die mit einem Postulat angestrebt würde). Die Eingabe – im Artikel 85 GRG definiert als «Antrag an den Grossen Rat, einen Entscheid zu treffen oder eine Massnahme zu ergreifen, für die der Grosse Rat oder eines seiner Organe zuständig ist und für die die Gesetzgebung keine andere Form vorschreibt» – scheint deshalb die geeignete Form des Vorstosses zu sein, um den Staatsrat aufzufordern, Verhandlungen zu eröffnen, worauf in Artikel 9 Abs. 2 Bst. a hingewiesen wird. Das gilt, obwohl die Eingabe im GRG vor allem zur Behandlung von Fragen des inneren Betriebs des Grossen Rates gedacht war (die häufigste Form ist der Ordnungsantrag); die Eingabe muss vom Grossen Rat im Plenum erheblich erklärt werden, und in Artikel 11 Abs. 1 des Vorentwurfs ist vorgesehen, dass der Staatsrat in einem solchen Fall angehört werden muss.

In diesem Buchstaben a geht es nur um die Kündigung eines Vertrags, die in Artikel 100 Abs. 3 KV erwähnt wird, denn das Postulat (Verpflichtung zu prüfen, ob eine Kündigung angebracht, möglich oder nötig ist), die Motion (Verpflichtung, einen Kündigungserlass zu unterbreiten) oder die parlamentarische Initiative scheinen dazu angemessene und ausreichende Vorstösse zu sein, worauf in Absatz 2 Bst. b und c hingewiesen wird. Der Beschluss, einen vom Grossen Rat genehmigten Vertrag zu kündigen, muss in derselben Form getroffen werden wie der Beitrittsbeschluss (Gesetz oder Dekret, Art. 87 Abs. 1 und 88 Bst. d GRG, Art. 13 Abs. 3 des Vorentwurfs), ohne dass man aber Verhandlungen führen muss.

Art. 10

a) Die Verfassung schreibt vor, dass der Staatsrat den Grossen Rat spontan oder auf Verlangen über die Verhandlungen informiert.

Laut Artikel 98 KV hat die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates das Recht, Dokumente des Staatsrats, die den Grossen Rat betreffen, jederzeit einzusehen. In Artikel 109 Abs. 1 KV wird vorgeschrieben, dass der Staatsrat den Grossen Rat jedes Jahr und jedes Mal, wenn der Grosse Rat es verlangt, über seine Tätigkeit und den Stand der Umsetzung des Regierungsprogramms informiert. In Artikel 114 Abs. 2 KV wird bestimmt,

dass der Staatsrat die interkantonalen und internationalen Verträge aushandelt und unterzeichnet, wobei er die Rechte des Grossen Rates beachten und das Parlament regelmässig über die laufenden Verhandlungen informieren muss.

In Artikel 4 Abs. 1 IRV wird vorgeschrieben, dass die Kantonsregierungen verpflichtet sind, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Verträge im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.

Artikel 4 der "Convention des conventions" (der bei den Vorarbeiten zur ParlVer in Frage gestellt wurde) geht noch weiter, er enthält namentlich folgende Vorschrift: «Im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, konsultiert die Regierung die Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, bevor sie diese festlegt oder ändert».

Die Experten, die von der Arbeitsgruppe angehört wurden, haben aber bestätigt, dass diese Verhandlungen sich fast nie auf ein vorheriges, selbst informelles Verhandlungsmandat der Regierung stützen und dass der Zeitpunkt der Verhandlungseröffnungen nur selten klar festgelegt werden kann. Die Vertragsentwürfe sind meistens das Ergebnis eines langen kontinuierlichen Prozesses des Suchens nach koordinierten, harmonisierten oder einheitlichen Lösungen bei interkantonalen Organen. Man stellt sich häufig die Frage nach der geeigneten rechtlichen Form erst, wenn man genau genug weiss, auf welcher Grundlage man zusammenarbeiten will oder wenn die Hauptpunkte eines Vertrags technisch und politisch zustande kamen. Deshalb ist eine Bestimmung, die vorschreibt, dass das Parlament ab Eröffnung der Verhandlungen über das Verhandlungsmandat informiert werden muss, im Allgemeinen nicht anwendbar. Das Parlament würde hingegen gewinnen, wenn es regelmässig über die laufenden Tätigkeiten der interkantonalen Konferenzen, über die Projekte im Entwicklungsstadium und über die durchgeführten Vernehmlassungen informiert würde, die eine politische Tragweite haben (die Mehrheit ist technischer und nicht politischer Natur). Diese Information sollte so früh wie möglich stattfinden, damit die Legislative die Exekutive unterstützen und Kenntnis von der Problematik nehmen kann, damit sie sie besser versteht, wenn sie das Ergebnis der Verhandlungen prüfen und entscheiden muss, ob der Kanton einem Vertrag beitreten soll oder nicht.

Artikel 10 des Vorentwurfs enthält eine Lösung, die den Überlegungen der Experten entspricht, durchführbar und effizient scheint und gleichzeitig den Parlamentsmitgliedern ermöglicht, während der Ausarbeitung eines Vertrags nichtzwingende Vorstösse zu machen.

b) Zwar muss der Staatsrat die Parlamentsmitglieder rechtzeitig und umfassend informieren, diese Information darf aber die Verhandlungen nicht gefährden; darauf wird am Ende von Absatz 1 hingewiesen.

c) In Absatz 2 wird genau ausgeführt, wie die auswärtige Kommission gewöhnlich informiert: Es handelt sich um eine eher informelle Vorstellung für das Staatsratsmitglied, dessen Direktion für den Gegenstand des Vertrags zuständig ist.

d) Zur Erinnerung: «Präsidentin oder Präsident» bezeichnet die Person, die im betreffenden Moment tatsächlich das Präsidentenamt ausführt (Art. 2 Abs. 1 GRG), nämlich die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates (Art. 98 Abs. 2 KV), es sei denn, diese Person sei verhindert oder in den Ausstand getreten (Art. 6 Abs. 2 GRG).

Art. 11

Die Bestimmungen über den Entscheid sollen lieber in einem Artikel zusammengefasst werden, als dass sie für jede der betreffenden Phasen erneut aufgeführt werden.

In Absatz 1 wird die Bestimmung von Artikel 15 Abs. 2 GRG übernommen, aber weiter formuliert. Er stellt sicher, dass der Staatsrat das Recht hat, bei einer Eingabe angehört zu werden (dieser Fall ist im GRG nicht vorgesehen).

Der zu prüfende Gegenstand nach Absatz 3 ist das Schlussergebnis der Verhandlungen, wie es nach einer allfälligen offiziellen Vernehmlassung und vor der Unterzeichnung des Vertrags zustande gekommen ist. Das beste Mittel um zu verhindern, dass die Unterzeichnung verzögert wird, ist natürlich, die auswärtige Kommission möglichst rechtzeitig und umfassend zu informieren, wie das in Artikel 10 Abs. 1 vorgeschrieben wird.

Art. 12

Dieser Artikel übernimmt Artikel 15 Abs. 4 GRG.

Art. 13

Der Absatz 1 lehnt sich an Artikel 7 Abs. 2 der 'Convention des conventions' an.

In Absatz 2 wird der Artikel 15 Abs. 1 GRG übernommen, aber etwas weniger schwer formuliert.

In Absatz 3 wird auf die Bestimmungen der Artikel 87 Abs. 1 und 88 Bst. d GRG hingewiesen. Die Formulierung dieser beiden Artikel wird in den Schlussbestimmungen derjenigen dieses Absatzes angepasst.

In Absatz 4 wird der Fall, der eine grosse Ausnahme bleiben wird, behandelt, nämlich dass der Kanton einem Vertrag beitreten will, der nicht seiner Verfassung entspricht (das kann man sich namentlich bei Verträgen mit landesweiter Wirkung vorstellen). Ohne diese Bestimmung müsste der Grosse Rat das Eintreten ablehnen, solange die Verfassung nicht geändert wurde. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung können der Beitritt und die Kündigung in einer Etappe (und in einer Abstimmung) zusammengefasst und allenfalls vermieden werden, dass eine in einer Volksabstimmung eine Verfassungsbestimmung geändert werden muss, die ausserhalb der dem Vertrag unterstellten Fälle angemessen wäre (Art. 45 Bst. a KV).

Im Absatz 5 wird die Bestimmung von Artikel 2 Abs. 3 VEG (SGF 124.1) konkretisiert; sie hat folgenden Wortlaut: « Es [*das Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse*] gilt für interkantonale und internationale Vereinbarungen so weit, wie das Konkordats-, das Bundes- oder das Staatsvertragsrecht keine eigenen Regeln enthält».

Art. 14

In Absatz 2 wird der Artikel 48 Abs. 3 BV ausgeführt; er hat folgenden Wortlaut: «Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen».

In Absatz 3 wird auf die Artikel 6 und 20 VEG und 4 und 6 VER (SGF 124.11) verwiesen. Die entsprechenden Informationen sind namentlich notwendig, damit man das Datum des tatsächlichen Inkrafttretens des Vertrags weiss (das oft vom Beitritt anderer Kantone abhängt) und das Verzeichnis gemäss Artikel 18 des Vorentwurfs nachgeführt werden kann.

Art. 15

Die Mitwirkung von Organen bei der Umsetzung der Verträge hängt im Wesentlichen von den allgemeinen Bestimmungen des interkantonalen Rechts (Art. 8 "Convention des Conventions", Art.

12, 14 und 15 IRV) und vom fraglichen Vertrag ab. Es sei darauf hingewiesen, dass die von der Arbeitsgruppe angehörten Experten vorgeschlagen haben, dass der Kanton im Rahmen der Aus handlung der Verträge darauf achtet, diesen interkantonalen Organen mehr Macht zu verleihen.

Man denke auch daran, dass das interkantonale Recht bei der Ausführung der Vertragsbestimmungen manchmal Anforderungen an den Kanton enthält (s. Art. 3 IRV, der folgende Vorschrift enthält: «Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.»).

Im Absatz 2 wird der Artikel 15 Abs. 5 GRG übernommen; dieser wird ergänzt mit einem Vorbe halt des übergeordneten Rechts bei einer Vertretung.

Art. 16

Im Vorentwurf wurde aus Gründen der Vereinfachung der Begriff "Streitbeilegung" gewählt, denn auf den ersten Blick könnten am ehesten im NFA-Bereich Konflikte entstehen. Der Artikel 16 gilt aber sowohl für Einsprachen und Beanstandungen, die vor die Bundesversammlung oder das Bundesgericht gebracht werden (Art. 172 Abs. 3, 186 Abs. 3 und 189 Abs. 2 BV) als auch für Streitigkeiten in den NFA-Bereichen, die einem besonderen Verfahren unterstehen (Art. 16 FiLaG, SR 613.2; Art. 16 IRV) oder für andere Regeln der Konfliktlösung, die in einem Vertrag vorgesehen sind.

Zur Erinnerung: Der Vorstoss in Form des Auftrags ist in diesem Fall nicht brauchbar (Art. 9 Abs. 1 des Entwurfs).

Art. 17

In Absatz 1 wird die neue Praxis der Staatskanzlei, die vom Grossen Rat begrüsst wurde, festgehalten.

Der Artikel 2 hat den Artikel 3 Abs. 2 der "Convention des conventions" zum Vorbild; dieser hat folgenden Wortlaut: «Dieser Bericht wird der Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten zur Prüfung unterbreitet. Sobald die Kommission die Regierung angehört und die nötigen Informationen gesammelt hat, unterbreitet sie den Bericht dem Parlament zur Kenntnisnahme». Die Kommission kann ihre Stellungnahme entweder mündlich bei der Prüfung des Tätigkeitsberichts im Plenum oder in Form eines vorherigen schriftlichen Antrags abgeben.

Art. 18

Es ist wichtig, dass die Daten, die von der Staatskanzlei mit Hilfe der Direktionen zusammengetragen werden, in einer benutzerfreundlichen Form zur Verfügung stehen und regelmässig nachgeführt werden. Eine Datenbasis, die allenfalls Hypertext-Links zu weiteren Quellen (z. B. zu den Sites der zuständigen interkantonalen Konferenzen oder zu einem Portal, das vom Föderalismusinstitut der Universität Freiburg verwaltet wird) umfasst, ist ein notwendiges Werkzeug.

Art. 19

Es reicht künftig, dass im GRG die Aufgaben der Kommission für auswärtige Angelegenheiten kurz und allgemein beschrieben werden, wie das bei den anderen ständigen Kommissionen der Fall ist, und dass zwei Vorbehalte als Hinweis auf die Artikel über die parlamentarischen Vorstösse und die Botschaften eingeführt werden. Ausserdem muss man die Formulierungen des GRG mit diesem Vorentwurf in Übereinklang bringen.

Art. 20 – 21

Es geht darum, die Rechte des Grossen Rates vorzubehalten, um alle Zweideutigkeiten bei diesen Delegationsklauseln zu beseitigen.

7 FOLGEN

7.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Vorentwurf hat nur geringe finanzielle Auswirkungen.

Da mittelfristig ein grosser Teil der Daten auf dem Portal des Instituts für Föderalismus verfügbar sein sollte, verursachen die Schaffung und der Betrieb des Verzeichnisses der Verträge (Art. 18) nur beschränkt Kosten.

Ausserdem könnte die Umsetzung der Bestimmungen über die Information und die Anhörung des Parlaments (Art. 10 und 11) eine zusätzliche Arbeitsbelastung der Sekretariate des Grossen Rates und der Direktionen bewirken. Diese Zunahme hängt aber von der Praxis ab, die sich zwischen dem Staatsrat und der auswärtigen Kommission einstellen wird. Sie dürfte teilweise durch eine Verminderung der nachfolgenden Arbeitsbelastung ausgeglichen werden (Prüfung des Schlussentwurfs, der zur Ratifizierung unterbreitet wird).

Sehr wahrscheinlich hat der Vorentwurf keine Auswirkungen beim Personal, es müssen weder zusätzliche Leute angestellt werden noch werden Stellen aufgehoben.

7.2 Weitere Auswirkungen

Angesichts des Gesagten untersteht der Vorentwurf keinem Finanzreferendum. Wie jedes Gesetz untersteht er hingegen dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Im Übrigen hat der Vorentwurf keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Da er die Organisation und die Arbeitsweise der kantonalen Behörden betrifft, gibt es keine Probleme bei der Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und bei der Eurokompatibilität.