

## Kantonale Staatlichkeit im Wandel: Die Kantonsparlamente vor der Herausforderung kooperativer Handlungsformen

Stephan C. Brunner | *Die kantonalen Parlamente müssen sich zunehmend kooperativer Handlungsformen bedienen. Nicht nur gewinnt die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament immer mehr an Bedeutung, immer häufiger sind die Parlamente auch in interkantonalen Kontexten zur aktiven Beteiligung herausgefordert. Wie können Parlamente unter gewandelten Voraussetzungen ihre Funktion ausüben, bzw. welche strukturellen Veränderungen sind notwendig, damit sie ihre Aufgaben kooperativer wahrnehmen können?*

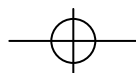
### 1 Einleitung

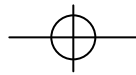
#### 1.1 Staatlichkeit im Wandel

Seit rund einem Jahrzehnt stehen die staatlichen Gemeinwesen in einem Wandlungsprozess, der – in unterschiedlichen Ausprägungen – alle staatlichen Ebenen betrifft. Aufgrund der zunehmenden Mobilität von Personen und Kapital stimmen die räumlichen Dimensionen verschiedenster Problemstellungen zunehmend weniger mit den politischen Entscheidungsräumen überein; die Folge davon ist eine zunehmende Relativierung territorialer Abgrenzungen («offene», «entgrenzte» Staatlichkeit). Von diesen Entwicklungen sind auch und gerade die Kantone betroffen; gleichsam doppelt, weil sie die Konsequenzen dieses Wandels als staatliche Gebilde unmittelbar sowie als Glieder des Bundesstaates noch einmal indirekt erfahren.

Konkrete Folgen dieser Prozesse sind Verluste an staatlicher Steuerungsmacht sowie eine territoriale und institutionelle Aufsplitterung der staatlichen «Souveränität» (Benz 2001). Dazu kommt, dass die Ressourcen, welche den staatlichen Gemeinwesen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen, aus verschiedenen Gründen tendenziell abnehmen; dies wiederum zwingt zu einer effizienteren Verwaltungstätigkeit.

Die Kantone sind noch stärker als der Bund von diesem Wandlungsprozess betroffen. Dies zeigt sich besonders deutlich an der Diskussion über eine territoriale Neustrukturierung: Die kleinräumigen innerstaatlichen Strukturen der Schweiz werden zunehmend als überholt und ineffizient angesehen.<sup>1</sup>





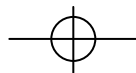
## 1.2 Anpassungsstrategien

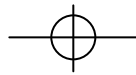
Die staatlichen Gemeinwesen in der Schweiz (und anderswo) verfolgen verschiedene Strategien, um sich den beschriebenen Entwicklungen anzupassen und ihren Steuerungsanspruch weiterhin durchzusetzen. So setzt der Staat vermehrt auf kooperative Handlungsformen und Anreizsysteme statt auf hoheitlichen Zwang und entwickelt sich zunehmend zum «Supervisionsstaat», der Normen im Dialog mit den Regelungsadressaten ausarbeitet und durchsetzt (Benz 2001, 227ff.). In der Praxis von Politik und Verwaltung erlangen Netzwerke eine zunehmende Bedeutung; die interkantonale Zusammenarbeit hat besonders innerhalb der einzelnen Landesteile stark zugenommen, und es habe sich eigentliche regionale «Kooperationsysteme» entwickelt (Brunner 2000). Auch gegenüber dem Bund ist die interkantonale Zusammenarbeit ein Mittel zur Stärkung der Kantone (Abderhalden, in Hänni 2000, 346ff.); die Entwicklung der bundesstaatlichen Beziehungen zeigt in Richtung eines «Mitwirkungs föderalismus» (Brunner 2000, 34 m.H.).

Auf der operativen Stufe zeigt sich ein weiterer bedeutender «Megatrend» in der Suche nach effizienterer Organisation der Staatstätigkeit, sowohl um knappe Mittel effektiver einzusetzen als auch um verlorengangene Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen. Unter dem Oberbegriff «New Public Management» (NPM) bzw. «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WoV) wurden im vergangenen Jahrzehnt in zahlreichen Kantonen, wie auch im Bund, Reformen der Verwaltungsorganisation und der Staatsleitung durchgeführt. Diese Reformen zielen darauf ab, stärker zwischen politischer Zielfestlegung und «Betriebsführung» zu trennen und dadurch zu einer effektiveren Verwaltungstätigkeit zu gelangen. Dies bedingt nicht zuletzt, dass auch das Zusammenspiel zwischen Regierung und Parlamenten neu definiert und kooperativer ausgestaltet wird (Mastroardi 1998; vgl. Ziff. 2.2).

## 1.3 Fragestellung

Den Strategien, die zur Erhaltung der staatlichen Steuerungsfähigkeit angesichts der geschilderten Entwicklungen verfolgt werden, ist als Kernelement gemeinsam, dass sie vermehrt *kooperative Handlungsformen* erforderlich machen. Dabei ist, soweit es sich um Kooperation mit anderen in- und ausländischen Gemeinwesen handelt, auf den ersten Blick vor allem die Regierung gefordert, soweit die staatliche Interaktion «gegen aussen» betroffen ist, denn sie ist das Organ, welches die Aussenvertretung des Staates wahrnimmt.





Den Parlamenten kommt die Rolle zu, politische Entscheide demokratisch zu legitimieren. Dies geschieht traditionellerweise durch Beratung und Verabschiedung von Gesetzen, Budget und Staatsverträgen (Hangartner 1990). Zunehmend wird indessen deutlich, dass dies im «kooperativen Staat» (Benz 2001) nicht in allen Fällen genügt (vgl. Ziff. 2.2 und 2.3). Die Parlamente sind zunehmend dazu herausgefordert, selbst in kooperativen Prozessen aktiv zu werden.

Kooperatives Handeln verlangt nach bestimmten Rahmenbedingungen; Zusammenarbeitsprozesse sind immer auch Verhandlungsprozesse. Die Parlamente aber sind komplex strukturierte Organe, deren innere Entscheidungsfindung demokratischen Regeln gehorchen muss. Daher drängt sich die Frage auf, ob Parlamente überhaupt dazu geeignet sind, in Kooperations- bzw. Verhandlungsprozessen mitzuwirken. Wie können die Parlamente unter den kurz skizzierten Voraussetzungen ihre Funktion im Gefüge der Staatsgewalten wahrnehmen? Konkret: Welche strukturellen und prozeduralen Anforderungen stellen sich an die Parlamente aufgrund der zunehmenden Notwendigkeit, ihre Aufgaben kooperativ ausüben zu müssen?

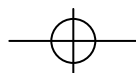
Wie eingangs dargelegt, zeigt sich der Kooperationsdruck – unter verschiedenen Vorzeichen – einerseits im Bereich der kantonalen Aussenbeziehungen und andererseits als Folge der Neuordnung des Zusammenspiels von Regierung und Parlament nach den Regeln des NPM. In den Kantonen sind diese Entwicklungen heute noch ausgeprägter sichtbar als auf Bundesebene. Deshalb beziehen sich die folgenden Betrachtungen im wesentlichen auf die Kantonsparlamente.

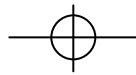
## 2 Rollenwandel: Die Parlamente als Akteure in Kooperationsstrukturen und -prozessen

### 2.1 Herkömmliche Stellung und Funktionen der Parlamente

Dem herkömmlichen (schweizerischen) Verständnis von Funktion und Stellung des Parlaments entsprechend ist dieses – vorbehältlich der Volksrechte – oberste staatliche Gewalt:

*Das Parlament fasst [...] die grundlegenden Beschlüsse: Es beschliesst über die Revision der Verfassung, erlässt die Gesetze, genehmigt Verträge mit dem Ausland, stellt das Budget auf. Für Aufgaben der Planung und der Koordination ist das Parlament hingegen weniger geeignet, wegen seiner Grösse und Arbeitsweise, vor allem aber deswegen, weil das Parlament als Repräsentationsorgan der Nation nicht die Aufgabe hat, Entscheide vorzubereiten, sondern zu entscheiden und durch den Entscheid zu legitimieren. (Hangartner 1990, 493)*





Als weitere zentrale Aufgabe ist selbstverständlich auch die Kontrollfunktion des Parlaments im Rahmen der Ausübung seiner Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung zu nennen.

Die Parlamentarische Steuerung erfolgt somit nach herkömmlichem Verständnis primär durch konditional steuernde Gesetzgebung, dann durch «Inputsteuerung», indem im Budget den einzelnen Verwaltungsstellen finanzielle Ressourcen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zugewiesen werden sowie durch eine sehr beschränkte «Outputsteuerung» mittels Ausübung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse. Die parlamentarische Oberaufsicht stellt in diesem System im wesentlichen eine politische Kontrolle dar und bezieht sich auch – aber nicht systematisch – auf die Wirkungen staatlicher Massnahmen.

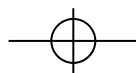
Die Aussenbeziehungen, die in der jüngeren Vergangenheit stets an Bedeutung gewonnen haben, wurden bis vor Kurzem weitestgehend als eine Domäne der Exekutive betrachtet. Mitwirkungsrechte der Parlamente sind nur punktuell vorgesehen. Anerkanntermassen – und in den Verfassungen zahlreicher Kantone explizit vorgesehen – kommt den Parlamenten die Kompetenz zu, wichtige interkantonale Verträge (Konkordate) zu genehmigen, nachdem sie durch die Regierung unterzeichnet wurden (Abderhalden 1999, 215).

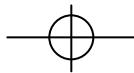
## 2.2 Die Stellung des Parlaments in WoV-Modellen der Staatsorganisation:

### Kooperative Gewaltenteilung

Das Grundprinzip, auf dem die WoV-Modelle der Staatsorganisation beruhen, ist die Trennung zwischen Politik und Betrieb. Politische Grundsatzentscheidung und deren betriebliche Umsetzung durch die Verwaltung sollen nicht mehr vermischt werden. Dadurch soll die Verwaltung mehr organisatorischen Handlungsspielraum erhalten und damit selbst die jeweils effizienteste Organisation ihrer Aufgabenerfüllung bestimmen können.

Das Parlament dagegen soll sich auf die Grundsatzentscheide konzentrieren und damit tendenziell stärker an der Staatsleitung teilhaben. Die Wirkungsorientierung soll namentlich dadurch gefördert werden, dass das Parlament im Rahmen seiner Budgetkompetenz Global- statt Inputsteuerung betreibt. Dies bedeutet, dass sich das Parlament vermehrt mit den angestrebten Wirkungen bzw. Zielen seiner Steuerungstätigkeit auseinandersetzen muss. Seine Steuerungsfunktion besteht somit weiter, ist inhaltlich aber anders ausgerichtet. Die Frage ist, mit welchen Instrumenten sie in welchem Umfang bzw. ohne Einschränkungen erhalten werden kann. Im Vordergrund steht der Ausgleich von Kompetenzeinbussen aufgrund des



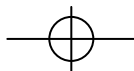


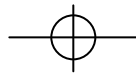
Wegfallens der Steuerung einzelner Inputs durch erweiterte Vorstoss- und Auftragsrechte – und damit Richtlinienkompetenz – gegenüber der Regierung (Mastronardi 2003, 1999; Brühlmeier et al. 1998).

Somit führt die Organisation des Verhältnisses zwischen Regierung und Parlament nach NPM-Grundsätzen tendenziell zu einer stärkeren Betonung des Ineinandergreifens und Aufeinanderbezogenseins der Staatsfunktionen: Jeder Behörde sollen im Zuständigkeitsbereich der andern bestimmte – begrenzte – Mitspracherechte zuerkannt werden, um die Handlungsfähigkeit des Ganzen sicherzustellen und Kompetenzeinbussen auszugleichen (Mastronardi 1998, 81 und 1999). Diese «kooperative Konzeption der Gewaltenteilung» (Mastronardi 1998, 72)<sup>2</sup> zeigt sich in der *Mitwirkung* des Parlaments an der Staatsleitung, durch die Vorgabe von Richtlinien im Bereich der Regierungstätigkeit, aber vor allem auch im Rahmen der mittelfristigen Planung. Somit sollen Regierung und Parlament ihre Aufgaben «im gegenseitigen Dialog wahrnehmen» (Kettiger 2000, 527).<sup>3</sup>

Die Forderung nach partnerschaftlicher Wahrnehmung der Staatsfunktionen ist – gerade im WoV-Kontext – auch auf die Rechtsetzung ausgedehnt worden. So soll der Einfluss des Parlaments namentlich im Rahmen des heute im allgemeinen verwaltungsintern durchgeführten Vorverfahrens der Gesetzgebung erhöht werden (Kettiger 1999, 2000, 265ff., 2003). Die Parlamente sollen insbesondere bei inhaltlichen Festlegungen (Phase der Konzepterarbeitung) und bei der Gesetzesredaktion in paritätischen Gremien einbezogen werden. So soll es den Parlamenten namentlich ermöglicht werden, sich das für die Wahrnehmung der Kontroll- und Planungsaufgaben notwendige Fachwissen aufbauend anzueignen (Kettiger 2000, 268).

Beispiele für solche «kooperative» Rechtsetzungsprozesse finden sich in jüngerer Zeit vor allem da, wo neue Kantonsverfassungen durch parlamentarische Gremien im Wesentlichen mitgeprägt wurden (z. B. in den Kantonen Bern und St. Gallen; Kettiger 1999, 154) und im Rahmen von WoV-Projekten, wo den Parlamenten in verschiedenen Kantonen bei der Neudefinition des Gewaltverhältnisses eine wesentliche Rolle zukam (z. B.: Bern [Wissmann in Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP 2003], Wallis [Bertelletto in SGP 2003], St. Gallen [St. Galler Regierung 2001]). Dass der Nicht-Einbezug des Parlaments bei derart wichtigen Vorhaben die Gefahr einer Blockierung des Prozesses mit sich bringt, wird am Beispiel von Basel-Stadt deutlich (Stöcklin in SGP 2003).





### 2.3 Parlamente und Aussenbeziehungen

Als Folge von territorialen, personellen und wirtschaftlichen Entgrenzungsprozessen lässt sich heute Aussenpolitik immer weniger von der Innenpolitik trennen. Probleme verlangen zunehmend Lösungen, die von hergebrachten Grenzziehungen unabhängig sind. In der Schweiz hat diese Entwicklung unter anderem dazu geführt, dass die interkantonale Zusammenarbeit in den vergangenen zehn Jahren beträchtlich an Bedeutung gewonnen hat. Dies zeigt sich etwa am Projekt der Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA), an der Bildung von grossregionalen Kooperationsstrukturen oder am Bedeutungsgewinn der kooperativen Interessenvertretung und -wahrung, die zu einer zunehmenden Institutionalisierung regionaler Regierungskonferenzen und zur Entwicklung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geführt hat.

Die heute bestehenden interkantonalen Zusammenarbeitsstrukturen werden zum weitaus grössten Teil von Regierungen und Verwaltungen getragen (Brunner 2000, 198ff.). An diesen Zusammenarbeitsstrukturen wird daher immer wieder kritisiert, es mangle ihnen an demokratischer Legitimation; daraus wird die Forderung nach einem Einbezug der Parlamente abgeleitet (Abderhalden 2000 und 1999; Rhinow 2002).

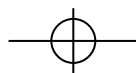
Die Kantone reagierten und reagieren auf die gewandelten Anforderungen im Bereich der Aussenbeziehungen mit unterschiedlichen Massnahmen. Zunächst wurden, namentlich im Rahmen neuerer Verfassungsrevisionen, die Rechtsgrundlagen für die Mitwirkung der Parlamente an den Aussenbeziehungen verdeutlicht. Folgende Beispiele seien kurz erwähnt:

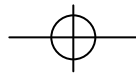
#### *Kanton Zürich*

Der Vernehmlassungsentwurf zu einer neuen Kantonsverfassung vom Juli 2003 sieht vor, dass der Regierungsrat die sachlich zuständige Kommission des Kantonsrats «laufend und umfassend» über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit informiert.

#### *Kanton Freiburg*

Der Vernehmlassungsentwurf zu einer neuen Kantonsverfassung vom April 2003 sieht in Artikel 114 Absatz 3 vor, dass der Grosse Rat den Staatsrat anweisen kann, Verhandlungen über neue Konkordate und interkantonale oder internationale Staatsverträge aufzunehmen oder solche Verträge zu kündigen. Zudem ist in Artikel 130 Absatz 2 eine Verpflichtung für die Regierung vorgesehen, den Grossen Rat regelmässig über laufende Vertragsverhandlungen zu informieren.





#### *Kanton Basel-Stadt*

Der erste Entwurf vom Februar 2003 zu einer neuen basel-städtischen Kantonsverfassung sieht eine programmatische Norm vor, die besagt, dass der Kanton Basel-Stadt ein kantons- und länderübergreifendes Zusammenwirken der Parlamente anstrebt und hierfür die Entstehung gemeinsamer Institutionen fördert. Weiter ist eine Bestimmung vorgesehen, nach der der Grosse Rat bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, den Regierungsrat durch seine Kommissionen begleiten und beraten kann.

#### *Kanton St.Gallen*

Die neue st.gallische Kantonsverfassung<sup>4</sup> erteilt dem Kantonsrat ausdrücklich die Kompetenz zur Wahl seiner Vertretungen in interparlamentarischen Gremien (Art. 64 lit. b KV). Nach Artikel 65 lit. e KV informiert sich der Kantonsrat von sich aus über die Aussenbeziehungen; dies zusätzlich zur Informationspflicht, welche die Regierung nach Artikel 74 Absatz 2 lit. c KV trifft. Schliesslich legt der Kantonsrat auch die Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen fest (ebenfalls Art. 65 lit. e KV).<sup>5</sup>

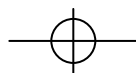
#### *Kanton Graubünden*

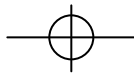
Artikel 32 Absatz 3 der neuen Kantonsverfassung<sup>6</sup> sieht vor, dass der Grosse Rat in «geeigneter Form» an der Vorbereitung wichtiger interkantonalen Verträge zu beteiligen ist.

#### *Kanton Waadt*

In der neuen Waadtländer Kantonsverfassung ist vorgesehen, dass der Grosse Rat sich an interparlamentarischen Organisationen beteiligt (Art. 109).<sup>7</sup> Das Gesetz über den Grossen Rat sieht darüber hinaus eine ständige ausserpolitische Kommission vor.<sup>8</sup> Ihr obliegt die Vorberatung von Geschäften, welche die kantonalen Aussenbeziehungen betreffen und sie kann vom Staatsrat oder einzelnen Mitgliedern zu allen Fragen, welche die Aussenbeziehungen betreffen, konsultiert werden.

Vereinzelt sehen kantonale Rechtsordnungen heute darüber hinaus auch vor, dass Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen unmittelbar einbezogen werden.<sup>9</sup> Im Kanton Basel-Landschaft hat das Parlament das Recht, Kommissionen einzusetzen, die an der Vorbereitung von Verträgen teilnehmen, welche der parlamentarischen Genehmigung unterliegen.<sup>10</sup> Die Verfassung des Kantons Solothurn sieht vor, dass der Kantonsrat an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkor-





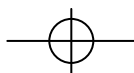
date, die seiner Genehmigung unterliegen, teilnehmen kann.<sup>11</sup> Im Kanton Waadt ist gesetzlich vorgesehen, dass die Regierungen Parlamentskommissionen in der Vorbereitungsphase zu einem Vertrag einbeziehen können.<sup>12</sup>

Auf interkantonaler Ebene wurden zudem in jüngster Zeit weitere Instrumente geschaffen, die durch Regelung der Rolle der Parlamente in Kooperationsstrukturen Demokratiedefizite beheben und dadurch die Legitimität interkantonomer Strukturen stärken sollen:

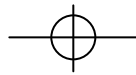
Die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura haben eine Vereinbarung geschlossen, welche das Vertragsschlussverfahren (für wichtige Verträge) – und vor allem den Einbezug der Parlamente in dieses Verfahren – regelt.<sup>13</sup> Sie sieht insbesondere vor, dass die Parlamente aller vertragschliessenden Kantone eine ständige Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten einsetzen und dass vor Abschluss oder Änderung eines interkantonalen oder internationalen Vertrags eine interparlamentarische Kommission zum Verhandlungsergebnis Stellung nehmen kann. Die Grundzüge des für die Beratung und Beschlussfassung der interparlamentarischen Kommission anwendbaren Verfahrens sind ebenfalls festgehalten. Zudem wird die Aufsicht über interkantonale Institutionen in den Grundzügen geregelt: Sie obliegt ebenfalls einer interparlamentarischen Kommission; die Vereinbarung formuliert zudem Mindestanforderungen an deren Kontrolltätigkeit. Eine ähnliche Vereinbarung besteht bereits zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Auch die Vereinbarung zwischen den Kantonen Genf und Waadt zur Schaffung eines Universitätsspitaler-Netzwerks (RHUSO) stellte Verfahrensbestimmungen zum Einbezug der Kantonsparlamente auf (Brunner 2000, 173ff.).

Bei der im Rahmen der NFA von den Kantonen ausgehandelten Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) wurde bezüglich des Einbezugs der Parlamente eine Informationspflicht für die Regierungen verankert und im Übrigen auf das kantonale Recht verwiesen.<sup>14</sup> Für die Aufsicht über Einrichtungen mit interkantonomer Trägerschaften wird die Einsetzung von interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen vorgesehen (Art. 16). Diesen kommt nach der IRV auch das Recht zu, den Kantonen Vertragsänderungen zu beantragen (Art. 16 Abs. 4).

Für die Aufsicht über die «Haute école spécialisée Suisse occidentale» wurde eine Vereinbarung zwischen den Kantonen Fribourg, Waadt, Wallis Neuenburg und Jura abgeschlossen.<sup>15</sup> Sie richtet eine interparlamentarische Kommission ein und regelt deren Aufgaben und Verfahren in den Grundzügen.



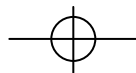


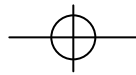


Die gestiegene Bedeutung der Aussenbeziehungen zeigt sich ebenfalls im Entstehen interparlamentarischer Vereinigungen in der Romandie und in der Ostschweiz (Brunner 2000, 178 f.). Bereits früher entstanden sind ähnliche interparlamentarische Strukturen im Bereich der internationalen regionalen Zusammenarbeit, so etwa im Bodenseeraum (Müller-Schnegg 1994, 107).

Schliesslich stellt sich die Frage einer Beteiligung der Kantonsparlamente auch im Rahmen der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Die Kantone wirken nach Artikel 55 BV sowie dem Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes<sup>16</sup> an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit. Auch in diesem Zusammenhang sind verschiedentlich Überlegungen dazu angestellt worden, ob die Kantonsparlamente nicht in die Interessenwahrung einbezogen werden müssten und wie dies am sinnvollsten geschehen könnte (Häfelin/Haller 2001, RZ 1121; Schweizer/Brunner 1998, 76f.; Sturny 1998, 288ff). Bis heute hat aber kein Kanton besondere Instrumente für eine kantonsinterne Beteiligung der Parlamente an der Ausübung dieses Mitwirkungsrechts geschaffen.

Die vorangehend dargestellten Beispiele illustrieren *drei Elemente* der Beteiligung der Parlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit, die neben das traditionelle Veto-Recht bei der Genehmigung wichtiger Staatsverträge treten. Einerseits werden zunehmend *prozedurale Möglichkeiten* geschaffen, um zu aussenpolitischen Vorhaben Stellung zu nehmen und dadurch Einfluss auf die aussenpolitischen Aktivitäten zu nehmen. Die Informationsrechte sind dazu eine notwendige Voraussetzung (Auel/Benz 2000; John 2000, 351). Es geht aber andererseits auch darum, dem durch die tendenziell exekutivlastigen interkantonalen Zusammenarbeitsstrukturen drohenden Verlust demokratischer Legitimation durch *materielle Mitgestaltung* entgegen zu wirken. So zeichnet sich punktuell eine Mitwirkung der Parlamente ab an der Aushandlung von wichtigen interkantonalen Vereinbarungen als Ausgleich für den durch aussenpolitische Bindungen verursachte Verlust an Gesetzgebungskompetenzen (vgl. Brunner 2000, 158ff.). Schliesslich soll eine wirkungsvolle *parlamentarische Oberaufsicht auch bezogen auf die interkantonale Ebene* mittels Einsetzung interparlamentarischer Aufsichtskommissionen sichergestellt werden (Abderhalden 2000 und 1999, 185ff.; Hänni 1998).





### 3 Parlamente als Akteure in Kooperationsprozessen

Nachdem die aktuellen Entwicklungen skizziert sind, gilt es zu untersuchen, ob diese den Anforderungen gerecht werden können, denen das Parlament – als *Spezialfall eines Akteurs im Kooperationsprozess* – genügen muss. Nachfolgend werden die auftretenden Probleme herausgeschält und Vorschläge für die Optimierung der parlamentarischen «Kooperationskapazitäten» gemacht.

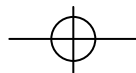
#### 3.1 Handlungsinstrumente der Parlamente in Kooperationsbeziehungen

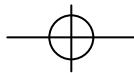
Die Handlungsinstrumente des Parlaments sind nach der inneren Struktur dieses Staatsorgans zu unterscheiden.

Die Instrumente des Parlaments als *Gesamtorgan* richten sich weitgehend an die Regierung. Das Parlament kann Vorstösse überweisen, der Regierung Aufträge erteilen (mit unterschiedlicher Bindungswirkung) und es stehen ihm Genehmigungsrechte zu (bezüglich Planungen [z. B. Aufgaben- und Finanzpläne]; oder bezüglich wichtiger interkantonalen Verträge). Diese Genehmigungsrechte entfalten Vorwirkungen; sie können bereits aus pragmatischen Überlegungen einen Einbezug im Vorfeld des Genehmigungsentscheides gebieten. Das Parlament kann schliesslich in der Regel auch Resolutionen oder Erklärungen verabschieden.<sup>17</sup>

Im Bereich der Aussenbeziehungen sind als Handlungsinstrumente des Gesamtorgans Vorstösse denkbar, welche die Regierung zur Aufnahme von Verhandlungen mit anderen Kantonen oder ausländischen Gebietskörperschaften anhalten. Resolutionen und vorbereitende Grundsatzentscheide<sup>18</sup> sowie Aufträge an die Regierung, über bestimmte Aspekte der Aussenbeziehung Bericht zu erstatten und die darauffolgende Beratung und Verabschiedung solcher Berichte sind weitere Mittel, mit denen das Parlament Positionen gegenüber der Regierung und gegenüber der Öffentlichkeit (oder Verhandlungspartnern) signalisieren kann. Zudem kommt auch die Budgetkompetenz des Parlaments zum Tragen, wenn die Regierung Verträge abschliesst, die ihre eigenen Finanzkompetenzen überschreiten (Abderhalden 1999, 200ff.).

Einzelnen *Organen des Parlaments* stehen bisweilen besondere kooperationsbezogene Rechte zu; so zum Beispiel Konsultationsrechte zugunsten ständiger Kommissionen. Es ist auch denkbar, in bestimmten Fällen – gerade in aussenpolitischen Kontexten – Organen des Parlaments bestimmte Entscheidungsbefugnisse zu erteilen. Dies ist beispielsweise für die Bundesparlamente und gewisse Landesparlamente in Deutschland und Österreich im Rahmen von deren Mitbestimmung in EU-Fragen der Fall (Schweizer/





Brunner 1998, 55; Auel/Benz 2000). Parlamentskommissionen können unter Umständen auch Vertreterinnen und Vertreter in Projektorganisationen oder Verhandlungsgremien entsenden und deren Arbeit begleiten. Die parlamentarischen Organe nehmen bisweilen auch Kontakte zu anderen Parlamenten bzw. deren Organen wahr. Verbreitet sind etwa gegenseitige Besuche der Ratsbüros; bisweilen praktiziert werden gemeinsame geschäftsbezogene Beratungen der zuständigen Parlamentskommissionen verschiedener Kantone. Schliesslich können auch die Kommissionen und Fraktionen Vorstösse einbringen. Solche Vorstösse haben oft ein besonderes Gewicht.

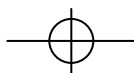
Auch das *einzelne Parlamentsmitglied* kann in Kooperationsbeziehungen aktiv werden. Hier stehen indessen informelle Strukturen und Beziehungsgeflechte – Netzwerke – im Vordergrund. Vom Engagement Einzelner in interparlamentarischen Vereinigungen können wichtige Impulse ausgehen. Als Beispiel im Bereich der Aussenbeziehungen sei auf die Ausarbeitung eines Musterkonkordats über die interparlamentarische Kontrolle interkantonalen Einrichtungen hingewiesen (vgl. Ziff. 2.3). Mit persönlichen Vorstössen können zudem kooperationsbezogene Anliegen auf die politische Agenda gesetzt werden.

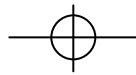
### 3.2 Spannungsfelder

Die durch die verstärkte Bedeutung der Kooperation ausgelösten Anpassungsprozesse bei Organisation und Kompetenzen der Parlamente sind nicht frei von Spannungen. Während im Rahmen der WoV-Modelle die neue Austerierung der Gewaltenteilungsbalance zwischen Parlament und Regierung im Vordergrund steht, stellen sich bei der Mitwirkung der Parlamente im Bereich der Aussenbeziehungen eher grundsätzlichere Fragen. In diesem Bereich ist die Entwicklung erst in einem Anfangsstadium.

#### 3.2.1 Spannungsfeld Gewaltenteilung

Über die Ausgestaltung der Gewaltenteilung in einer nach WoV-Grundsätzen organisierten Staatsstruktur scheint heute weitgehend Einigkeit zu herrschen: Eine gewisse Einbusse der Parlamente an direkten Steuerungskompetenzen soll durch neue, an die Regierung gerichtete Einwirkungsinstrumente ausgeglichen werden (vgl. Ziff. 2.1). Ob diese Entwicklung zwangsläufig zu einer relativen Stärkung der Exekutiven und damit zu einer negativen Veränderung parlamentarischer Steuerungsmöglichkeiten führt, ist – mangels breit abgestützter Erfahrungswerte – noch kaum geklärt (Ritz et al. 2002). Klar ist aber, dass die herkömmliche Gewalten-

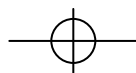


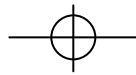


teilungsbalance verändert wird und dass zwischen den Anforderungen demokratischer Legitimation und denen der wirkungsorientierten Steuerung ein gewisses Spannungsverhältnis besteht (Mastronardi/Stadler 2003; Mastronardi 1999).

Im *Bereich der Aussenbeziehungen* ist die Frage, ob eine parlamentarische Mitwirkung mit der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament vereinbar ist, umstrittener. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass den Regierungen in diesem Bereich eine sehr weitgehende eigene Kompetenz zukommt. Für die Beteiligung der Parlamente an der Aussenpolitik wird daher im Lichte der hergebrachten Lehre der Schluss gezogen, dass sich diese auf eine politische Kontrolle beschränken müsse.<sup>19</sup> Hier wird jedoch davon ausgegangen, dass sich aufgrund des beschriebenen Wandels auch die legitimatorischen Anforderungen gewandelt haben, so dass die bisher üblichen, erst zu einem späten Zeitpunkt des prozeduralen Ablaufs ansetzenden Instrumente – zum Beispiel Genehmigung von Verträgen, Kenntnisnahme von der Berichterstattung der Regierung – nicht mehr in jedem Fall als ausreichend betrachtet werden können.<sup>20</sup> Dies zumal der Organisationsgrad der Kantonsregierungen und -verwaltungen auf der interkantonalen Ebene in den letzten Jahren massiv zugenommen hat, nicht zuletzt mit der Einrichtung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Es wird daher in dieser Hinsicht ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen Regierungen und Parlamenten diagnostiziert, da Beschlüssen, die in diesen Gremien gefasst werden auf kantonaler Ebene «grosse faktische Bindungswirkung» zukommen kann (Abderhalden 2000, 50f.).

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Ansicht, dass eigene *aussenpolitische Aktivitäten* des Parlaments grundsätzlich als Verletzung der Gewaltentrennung zu betrachten seien, zu restriktiv.<sup>21</sup> Zwar trifft es zu, dass das Führen der Aussenbeziehungen traditionell zu den Kompetenzen der Regierung gehört. Im Rahmen ihrer Teilhabe an der Staatsleitung bzw. an der Regierungsfunktion<sup>22</sup> haben die Parlamente indessen geradezu die *Pflicht*, sich im Bereich der Aussenbeziehungen zu engagieren; denn Aussenpolitik ist heute auch in den Kantonen kein eigener Sachbereich mehr, der sich im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen den Gewalten abschliessend zuteilen lässt. Aussenpolitik ist zur Querschnittmaterie geworden, die viele Bereiche der Staatstätigkeit betrifft. Es ist aber festzuhalten, dass den Regierungen – schon nur aus Praktikabilitätsüberlegungen – ein substantieller eigener Handlungsspielraum verbleiben muss, insbesondere in Verhandlungssituationen. Eine formelle Bindung der Regierung an parlamentarische Vorgaben müsste daher durch die Verfassung





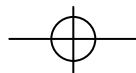
oder das Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Welche Mitwirkungsformen aus der Perspektive der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament rechtlich zulässig sind, richtet sich ohnehin nach dem jeweiligen kantonalen (Verfassungs-) Recht.

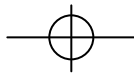
Die Anforderungen an die demokratische Legitimität des Staatshandelns verlangen, dass Wichtiges durch die Parlamente mitgestaltet werden muss, auch wenn sich die Regierung – aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Fachkompetenz und ihrer internen Entscheidungsstrukturen – dazu besser eignen würde (Mastronardi 1999, 46 f.). Diese Forderung hat auch einen bedeutenden prozeduralen Aspekt: Für eine sinnvolle und erfolgreiche inhaltliche Einflussnahme durch die Parlamente ist entscheidend, dass diese möglichst frühzeitig und konkret erfolgt.

### 3.2.2 *Vermittlung demokratischer Legitimation durch Letztentscheid oder durch vorbereitende Mitwirkung?*

Angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen kann festgehalten werden, dass die durch das Parlament vermittelte demokratische Legitimation heute weniger durch den Parlamentsentscheid an und für sich, sondern immer mehr auch durch die Mitwirkung im Vorfeld von materiellen Entscheiden vermittelt wird. Zunehmend gestaltet das Parlament auch eigene Vorlagen aus.<sup>23</sup> Gerade die Forderung nach vermehrter Wirkungsorientierung der staatlichen Steuerung verlangt nicht nur leistungsfähigere Parlamentsstrukturen, sondern auch immer mehr Sachkenntnisse der einzelnen Parlamentarierin und des einzelnen Parlamentariers. Bei der Mitwirkung ist daher der Gewinn an sachbezogenem Wissen für das Parlament wohl mindestens so wichtig, wie die materielle Mitgestaltung eines Projekts.<sup>24</sup> Gleichzeitig kann das Verständnis für die Erfordernisse von Verhandlungsprozessen gefördert werden, wenn die Parlamente – bzw. ihre Vertreter oder Vertreterinnen – selbst unmittelbar darin involviert sind oder wenn – zumindest eine regelmässige, umfassende Information durch die Regierung erfolgt.

Das grundsätzliche Spannungsfeld aber, das sich ganz besonders im Bereich der Aussenbeziehungen zeigt, liegt im Gegensatz zwischen der Legitimation staatlicher Tätigkeit durch die Qualität der staatlichen Leistungen bzw. deren effiziente Erbringung und «effizienzhemmenden» Mechanismen demokratischer Kontrolle und Mitbestimmung,<sup>25</sup> die ihrerseits Legitimität stiften sollen. Hier ist es nötig, ein Gleichgewicht zu schaffen.<sup>26</sup> Während im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament dieses Gleichgewicht im Wesentlichen durch die konkrete Kompetenzverteilung festge-





legt werden kann, muss im Bereich der Aussenbeziehungen das sinnvolle Mass einer materiellen *Mitgestaltung* von Fall zu Fall, in Abhängigkeit von der Wichtigkeit eines Vorhabens, bestimmt werden. Dies ganz besonders dann, wenn es um den Einbezug von Vertreterinnen oder Vertretern des Parlaments oder seiner Organe in Projektorganisationen geht.

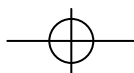
### 3.2.3 *Höhere Anforderungen, knappere Ressourcen*

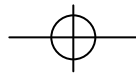
Mit der Einführung von *WoV-Strukturen* wird vielerorts die Notwendigkeit deutlich, die Parlamentsverwaltung zu stärken und die Kommissionsstrukturen zu spezialisieren und durch die Einrichtung einer zweckmässigen Struktur ständiger Kommissionen Kontinuität zu schaffen. Eine zusätzliche Dotierung der Parlamentsdienste mit personellen Ressourcen wird als notwendig angesehen. Auch die fachlichen Anforderungen an Parlamentsmitglieder steigen.<sup>27</sup>

Die Mitwirkung im Rahmen der *Aussenbeziehungen* erfordert nicht in erster Linie zusätzliche Ressourcen. Im Vordergrund steht hier eher die Schaffung von spezialisierten Strukturen, namentlich von ständigen Kommissionen, welche diesen Bereich abdecken. Nur so können die Parlamente eine kohärente und damit ernst zu nehmende Mitbeteiligung an der kantonalen Aussenpolitik erreichen. Im Übrigen wird – unter Berücksichtigung der spezifischen Situation im jeweiligen Kanton – zu prüfen sein, ob der Zugriff der Parlamentsverwaltung auf die in der allgemeinen Verwaltung bereits bestehende Sachkompetenz zu verbessern ist (vgl. Johné 2000, 355).

Diese steigenden Anforderungen an die Parlamente – und vor allem auch an die einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier – stehen aber knapperen finanziellen Ressourcen des Staates und tendenziell auch knapperen zeitlichen Ressourcen der Parlamentsmitglieder gegenüber.

Schwerpunktsetzungen werden aufgrund dieses Spannungsverhältnisses zwischen der Forderung nach stärkerem parlamentarischen Engagement und zunehmend beschränkten Ressourcen unumgänglich sein. Kooperationsprozesse sind aufwändig; darauf verwendete Ressourcen müssen umsichtig eingesetzt werden. Kooperative Einflussnahme muss auf wichtige Projekte beschränkt bleiben; wobei in der Regel die Parlamente selbst – bzw. ihre Organe – werden entscheiden müssen, was als «wichtig» erachtet wird. Zudem ist zu vermuten, dass sich bei einer kritischen Überprüfung von Abläufen (Geschäftsbehandlung, Kontrolltätigkeit im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht) noch Potenziale für Effizienzsteigerungen finden lassen.





### 3.3 Strukturelle Kooperationsfähigkeit von Parlamenten

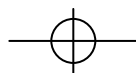
Ob die Parlamente in der Praxis des kooperativen Handelns die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente wirksam einsetzen können, hängt nicht zuletzt von strukturellen Voraussetzungen ab. Die Kooperationsfähigkeit von Parlamenten als Organisationen mit «demokratischen» internen Entscheidungsstrukturen ist grundsätzlich beschränkt. Organisationen mit hierarchischen Entscheidungsstrukturen (z. B. Regierung und Verwaltung) können Entscheide, die von ihren Verhandlungsführerinnen oder -führern ausgehandelt wurden, organisationsintern besser durchsetzen (Benz 1994, 192ff.). Ausgehend von dieser Feststellung soll nun kurz untersucht werden, welche strukturellen Voraussetzungen die Kooperationsfähigkeit der Parlamente positiv beeinflussen können und welche Probleme sich dabei stellen.

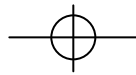
#### 3.3.1 *Notwendigkeit institutioneller Schnittstellen*

Kooperation ist nur möglich, wenn institutionelle und prozedurale Schnittstellen bestehen. Prozedurale Schnittstellen können unter Umständen – und mit begrenzter Leistungsfähigkeit – auch informell entstehen; dies ist der Fall, wenn sich Netzwerke bilden (vgl. Ziff. 3.3.4).<sup>28</sup> Institutionelle Schnittstellen können mit spezifischen Funktionen betraut und permanent oder ad hoc eingerichtet werden (WoV-Kommissionen; aussenpolitische Kommissionen in Kantonsparlamenten; interparlamentarische Aufsichtskommissionen etc.). Diese Institutionen vereinfachen die Kommunikation und tragen zu einer Akkumulation von bereichsspezifischem Wissen bei. Sie können dadurch die Kooperationsbeziehungen wesentlich vereinfachen.

*Im Rahmen der WoV* müssen die erforderlichen Schnittstellen vielfach erst noch geschaffen oder ausgebaut werden. Das bedeutet für die Kantone, die WoV-Strukturen eingeführt haben oder einführen insbesondere, dass dort, wo noch keine bestehen, spezialisierte ständige Kommissionen geschaffen werden müssen und dass diese zumindest punktuell mit mehr Unterstützungskapazitäten auszustatten sind (vgl. Nuspliger/Kettiger 1999, 481; Wissmann, Käser, Felder und Bertelletto, in: SGP 2003). Zudem ist die das Verhältnis der verschiedenen Kommissionen – ständige, auf einzelne Politikbereiche spezialisierte WoV-Kommissionen und Aufsichtskommissionen – zueinander zu definieren (Haering 2001, 15). Ein über längere Zeit praxiserprobtes Modell liegt indessen noch nicht vor (Ritz et al. 2002).

Die Erfahrungen mit institutionellen Schnittstellen *im Bereich der Aussenbeziehungen* stehen noch in einer Anfangsphase. Im Bereich Aussenbeziehungen wurde auf vereinzelte Beispiele hingewiesen, wo solche Schnitt-





stellen – auf inner- wie auch auf interkantonaler Ebene – geschaffen wurden (vgl. Ziff. 2.3). Bis jetzt wurden die – ohnehin wenigen – bestehenden speziellen Schnittstellen allerdings nur vereinzelt in Verfahren erprobt.

### 3.3.2 *Delegation von Kompetenzen des Parlaments an einzelne Organe*

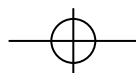
Eine Lösung für das Problem der strukturellen Kooperationsfähigkeit wird zunehmend darin gesucht, Organen des Parlaments (insb. Kommissionen oder Delegationen in interkantonalen Gremien) substantielle Befugnisse zu übertragen. Hier stellt sich das grundlegende Problem der Wahrung «parlamentarischer» Interessen, da die Haltung des Parlaments sich grundsätzlich erst mit einem Entscheid des Gesamtorgans manifestieren kann. Das Gesamtorgan kann jedoch durch das Handeln seiner Organe in Kooperationsbeziehungen nicht gebunden werden, es sei denn, Gesetz oder Verfassung erklären ein Parlamentsorgan für bestimmte Entscheide als abschliessend zuständig (Johne 2000, 353).

Das Problem der Repräsentation des Willens des Gesamtparlaments durch Organe oder einzelne Ratsmitglieder ist letztlich kaum lösbar. Wenn die Handlungsfähigkeit in Kooperationsstrukturen gewährleistet sein soll, ist eine ständige Rückbindung von Handlungen der Vertreterinnen oder Vertreter an den Willen des Gesamtorgans nicht möglich. Das Risiko muss somit in Kauf genommen werden, dass von Organen oder Parlamentsvertretern und -vertreterinnen in Kooperationsgremien eingegangene Verpflichtungen nicht sanktioniert werden.<sup>29</sup> Es kann jedoch zumindest gemildert werden, indem das Gesamtorgan einen Handlungsrahmen vorgibt.

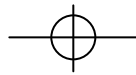
### 3.3.3 *Formelle Mitwirkungsrechte und Kontrollbefugnisse*

Bei der WoV sind die jeweiligen Rechte von Regierung und Parlament überwiegend formell geregelt. Dies ist zwingend, weil es hier darum geht, Trennlinien und Kooperationsinstrumente zwischen den staatlichen Gewalten bezogen auf regelmässig wiederkehrende Interaktionen (z. B. Budget, Aufgaben- und Finanzpläne) festzulegen, welche als grundlegende Instrumente der Staatslenkung zu betrachten sind.

Im Bereich der Aussenbeziehungen sind die – heute bestehenden – formellen Beteiligungsrechte beschränkt. Sie beziehen sich im Wesentlichen auf die Genehmigung von Staatsverträgen durch die Parlamente. Weitergehende Mitwirkungsbefugnisse sind indessen in der Regel nur als kann-Vorschriften ausgestaltet. Zunehmend verankert werden Informationspflichten der Regierung gegenüber den Parlamenten. Hier hängt aber der prakti-



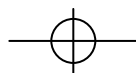


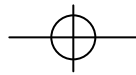


sche Nutzen stark davon ab, wie die Regierung diese Verpflichtung auffasst bzw. ausfüllt.

Fraglich ist, wie weit formelle Mitwirkungsrechte für die Kantonsparlamente im Bereich der Aussenbeziehungen überhaupt notwendig und sinnvoll sind. Erfahrungen wurden damit vor allem in Österreich sowie in Deutschland gemacht, dies im Rahmen der Beteiligung des Bundesländer in EU-Angelegenheiten (Schweizer/Brunner 1998, 36f., 54 ff.; Auel/Benz 2000, 43f.). In Österreich können die Landtage der Bundesländer Stellungnahmen abgeben, die für die Regierungen grundsätzlich verbindlich sind. Die Tragweite dieses Beteiligungsrechts in der Praxis ist allerdings beschränkt. Die Bedeutung wird namentlich darin gesehen, dass die politische Bewusstseinsbildung gestärkt wird (Schweizer/Brunner 1998, 55f., m.H.). Konsultationen der Parlamente bzw. ihrer Organe (z. B. aussenpolitischer Kommissionen) während laufenden Verfahren gestalten sich aus verschiedenen Gründen (knappe Zeitverhältnisse, Milizstrukturen der Parlamente) ohnehin schwierig. Die Effektivität solcher Beteiligungsmechanismen hängt zudem stark vom Rollenverständnis und vor allem vom Gestaltungswillen des betreffenden Parlaments ab. Diese «weichen» Faktoren sind mit grosser Wahrscheinlichkeit wichtiger als besondere formelle Mitwirkungsrechte (vgl. Ziff. 3.3.4). In der Praxis zeigt sich das grösste Hindernis für eine wirkungsvolle Parlamentsbeteiligung im aussenpolitischen Bereich gerade darin, dass dessen Bedeutung noch zu wenig wahrgenommen wird (vgl. z. B. Johne 2000, 352).

Nicht vergessen werden sollte in diesem Zusammenhang insbesondere, dass auch die Ausübung von parlamentarischen Kontrollbefugnissen ein Mittel der Kooperation darstellen kann: Dies ist dann der Fall, wenn die parlamentarische Kontrolle die Form einer «*mitlaufenden Kontrolle*» – zu verstehen im Sinne eines kommunikativen Austausches, einer «Kontrolle durch Zusammenwirken» – annimmt (Eichenberger, zit. bei Brunner 2000, 159).<sup>30</sup> Eine solche mitlaufende Kontrolle kann und soll allerdings nicht überall stattfinden. Sie muss sich – aufgrund der beschränkten parlamentarischen Ressourcen und weil eine flächendeckende mitlaufende Kontrolle die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament aufheben würde – auf einzelne Projekte von grundlegender Bedeutung beschränken (Aushandlung von wichtigen Staatsverträgen, Totalrevision einer Kantonsverfassung oder Reformen der Staatsleitungsstrukturen). Zudem sollte die Tragweite einer solchen mitlaufenden Kontrolle im konkreten Einzelfall durch klare Projekt- oder Verfahrensstrukturen definiert und dadurch formalisiert werden.



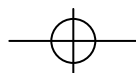


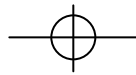
### 3.3.4 Informelle Zusammenarbeitsstrukturen (Vernetzung)

Informelle Handlungsformen und Entscheidungsprozesse können formelle Verfahren ergänzen und anpassungsfähig machen (Morlok 2003). Insbesondere dort, wo formelle Kommunikationsstrukturen fehlen oder nicht funktionieren, bilden sich informelle Beziehungsmuster aus. Im hier betrachteten Kontext trifft dies vor allem für den Bereich der Aussenbeziehungen zu: Für die Regierungen und Verwaltungen stellen informelle Netzwerkstrukturen heute ein wichtiges Instrument der interkantonalen Kooperation dar, weil formelle Strukturen vielfach fehlen oder ihre Problemlösungskapazität ungenügend ist (Brunner 2000, 89 und 267). Selbstverständlich können aber auch bei Fragestellungen, welche nicht die Aussenbeziehungen betreffen, bei der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung informelle Faktoren (personell, parteipolitisch) eine grosse Rolle spielen.

Interparlamentarische Kontakte können – in Ergänzung zum bestehenden Geflecht von Kooperationsstrukturen der Regierungen und Verwaltungen – die Herausbildung tragfähiger interkantonaler Strukturen zusätzlich unterstützen und fördern (Auel/Benz 2000, 51; vgl. auch Johne 2000, 358ff.). Informelle, netzwerkartige Beziehungen, wie sie die bestehenden interparlamentarischen Vereinigungen darstellen, können indessen keine Legitimität vermitteln und daher keine bindenden Entscheide hervorbringen (Brunner 2000, 88ff.). Aber es kann ihnen eine bedeutende Rolle zukommen, indem sie die Kantonsparlamente für Problemstellungen mit interkantonalen Dimensionen sensibilisieren und Impulse bzw. Vorschläge für Problemlösungen vermitteln.

Die *informelle Einflussnahme* seitens der Parlamente *gegenüber den Regierungen* – als weiterer Aspekt informeller Zusammenarbeitsformen – kann durchaus erfolgreich sein; unter Umständen sogar erfolgreicher als formell verankerte Einflussmöglichkeiten. Auel und Benz (2000, 42) kommen in einer vergleichenden Studie zum Schluss, dass die informelle Kommunikation zwischen Regierung und Parlament während des Verhandlungs- bzw. «policy-making»-Prozesses unter bestimmten Voraussetzungen wirksamer sein kann, als die Vorgaben des Parlaments an die Regierung, die lediglich einer ex-post-Kontrolle unterliegen. Allerdings ist ein wesentlicher Faktor, der in anderen Staaten eine erfolgreichere Nutzung formeller Mitwirkungsinstrumente verhindern dürfte, in den parlamentarischen Systemen der Kantone weniger ausgeprägt, als in konkurrenzdemokratischen Systemen. Da die Kantonsregierungen direkt vom Volk gewählt sind, können die Parlamente grundsätzlich unabhängiger agieren – zum Beispiel die Regierung öffentlich kritisieren –, als unter den Voraussetzungen eines





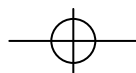
konkurrenzdemokratischen Systems, wo für die parlamentarische Mehrheit der Druck gross ist, die Regierung zu stützen. Andererseits werden auch hierzulande parteiliche und persönliche Loyalitäten sowie ein generell eher konsensual geprägter Politikstil in der Regel allzusehr von der Linie der Regierung abweichende Stellungnahmen des Parlaments tendenziell verhindern.

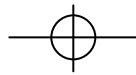
Der gesamtschweizerischen Vernetzung der Parlamente könnte die Schaffung einer Konferenz der Kantonsparlamente dienen, die sich am Beispiel der Landtagspräsidentenkonferenzen in Deutschland oder Österreich orientierte. Eine solche Einrichtung könnte vor allem dazu beitragen, das Rollenverständnis der Parlamente aktiv zu entwickeln.<sup>31</sup> Allerdings stellen wohl insbesondere die in der Regel jährlich wechselnden Präsidien der Kantonsparlamente ein gewichtiges Hindernis für eine derartige Form der stärkeren Institutionalisierung von interkantonaler Parlamentszusammenarbeit dar.

#### 4 Perspektiven

Im Zuge der immer noch anhaltenden Welle von *WoV-Reformprojekten* hat sich heute die Einsicht durchgesetzt, dass es sich bei der Einführung von *WoV*-Strukturen nicht nur um eine Verwaltungsreform, sondern um eine tiefgreifende Staatsreform handelt, die eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung notwendig macht. Um dies zu erreichen, steht eine formelle Neuordnung von Kompetenzen und Instrumenten im Vordergrund. Die Notwendigkeit der Kooperation ergibt sich dabei einerseits daraus, dass die mit dem Übergang zu einer final orientierten Gesetzgebung und der damit verbundene Verlust des Parlaments an direktem Steuerungseinfluss – unter anderem – nach Kompensation verlangt. Diese kann durch eine stärkere Mitwirkung des Parlaments im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung erfolgen. Andererseits bedingt eine Stärkung der Teilhabe des Parlaments an der Staatsleitung – insbesondere durch die Mitwirkung bei der Planung – vermehrt ein aufeinander bezogenes, kooperatives Handeln von Parlament und Regierung, welches nur durch den ständigen Dialog erreicht werden kann.

Im Bereich der *Aussenbeziehungen* muss sich die Kooperation in zwei Richtungen entwickeln: Einerseits Kooperation mit der Regierung in Fragen, welche die Aussenbeziehungen betreffen, andererseits Aufbau eigener Kooperationsstrukturen. Dabei ist, sowohl unter dem Aspekt der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament als auch von den zur Verfügung stehenden Ressourcen her, das Führen einer «eigenen» Aussen-





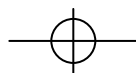
politik durch die Kantonsparlamente keine Option. Die Mitwirkung in diesem Bereich besteht zu einem guten Teil aus dem Wahrnehmen von Informationsrechten und durch die Kommunikation, zunehmend aber ebenfalls durch materiellen Einbezug bei wichtigen Geschäften. Flankierend wäre es wünschbar, dass Parlamente auch eigene interkantonale bzw. internationale Vernetzungen aufbauen oder diese intensivieren. Sie können dadurch zur Stabilität der grenzüberschreitenden «Kooperationssysteme» (Brunner 2000) beitragen.

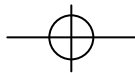
Eine möglichst klare und konzeptionell untermauerte Definition der Verantwortlichkeiten – die aber fallbezogen angepasst werden kann – ist für konstruktive Kooperationsbeziehungen zwischen Regierung und Parlament in jedem Fall eine wichtige Voraussetzung (vgl. Kettiger 1999, 158; 2003, 243). Insbesondere sollte die Rolle der Kantonsparlamente in der Aussenpolitik vermehrt normativ definiert werden. Der Kanton St.Gallen ist diesbezüglich mit den einschlägigen Bestimmungen in der neuen Kantonsverfassung sowie mit dem Strategiepapier zu den Aussenbeziehungen<sup>32</sup> wegweisend.

Die Bedeutung der Einrichtung und der Pflege von Kommunikationskanälen wie Informationsrechte bzw. Konsultationspflichten ist nicht zu unterschätzen. Sie sind die wichtigste Voraussetzung für funktionierende und wirksame Kooperationsbeziehungen. Insbesondere die Information der Regierung an die Parlamente über die Aussenbeziehungen muss weiter verbessert werden.<sup>33</sup> Im Bereich der Aufsicht über die Regierung und die Verwaltung ist dagegen bereits abzusehen, dass sich die Informationsbasis der Parlamente mit den neu zu schaffenden Instrumenten (Indikatoren, Controllingdaten etc.) beträchtlich verbessern wird.

Die kooperativen Handlungsformen können aber auch *negative Konsequenzen* haben. Neben der dargelegten Zusatzbelastung bereits heute knapper Ressourcen ist insbesondere auf Folgendes hinzuweisen:

Der generelle Druck zur Spezialisierung verbunden mit einer selektiven Beteiligung einzelner Kommissionen bzw. Einzelmitglieder an Grossprojekten bringt wohl eine gewisse Gefahr einer *Hierarchisierung der parlamentsinternen Strukturen* mit sich (Benz 1994, 199): Informationsasymmetrien, wie sie bereits zwischen Verwaltung und Parlament bestehen, pflanzen sich parlamentsintern fort. «Insidern» kommt ein höheres Gewicht zu. Allerdings bestehen solche informelle Hierarchien heute schon, dürften aber in den Kantonsparlamenten noch weniger ausgeprägt sein, als auf Bundesebene.<sup>34</sup>

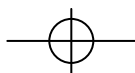


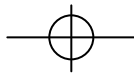


Als Folge einer Zunahme informeller Einflussnahme des Parlaments gegenüber der Regierung könnte – aus Sicht der Öffentlichkeit – eine (noch) stärkere *Intransparenz* der staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse drohen (Auel/Benz 2000, 42). In diesem Zusammenhang fragt sich zumindest, ob längerfristig die Vertraulichkeit der Kommissionsarbeit nicht zumindest teilweise gelockert werden müsste.<sup>35</sup> Andererseits wächst die Zahl der Kantone, welche die Transparenz verstärken will. Ganz generell könnte sich eine grössere *Transparenz* von Regierung und Verwaltung unter Umständen auch als zusätzlicher Kontrollmechanismus auswirken, der die Parlamente indirekt teilweise von herkömmlichen Aufsichtsaufgaben entlastet oder die Ausübung der Oberaufsicht zumindest faktisch erleichtern könnte. Dazu kann einerseits die finanzielle Transparenz beitragen, wie sie mit der WoV angestrebt wird. Andererseits können solche Wirkungen aber auch von der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sowie von auf Mediation und Konfliktlösung ausgerichteten Mechanismen (Einrichtung von Ombudsstellen) ausgehen.

Schliesslich darf die Koordination «über das Ganze» bei der zunehmenden Spezialisierung der parlamentarischen Strukturen nicht verloren gehen. Gerade im Bereich der Aussenbeziehungen ist generell eine stärkere Konzeptgebundenheit zu fordern, die eine Gesamtkoordination erleichtern und gleichzeitig die Stabilisierung und Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeitsstrukturen fördern könnte (Brunner 2000, 308). Die Parlamente könnten hier eine wesentliche Rolle wahrnehmen, wenn sie selbst mehr Impulse vermitteln und Forderungen stellen würden.

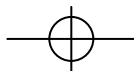
Die Stellung der kantonalen Parlamente wird im Allgemeinen – insbesondere gegenüber den ebenfalls vom Volk gewählten Regierungen – als relativ schwach beurteilt.<sup>36</sup> Die kooperativen Handlungsformen – sowohl innerhalb der WoV-Strukturen wie auch im Bereich Aussenbeziehungen – setzen die Bereitschaft zur Übernahme von mehr Verantwortung, proaktiv-gestaltendes Tätigwerden und den Auf- bzw. Ausbau einer Kommunikationskultur voraus. Sie bedeuten daher – insbesondere unter den herrschenden Rahmenbedingungen beschränkter Ressourcen – eine beträchtliche Herausforderung an die Parlamente. Dennoch sind bei der Analyse der aktuellen Entwicklungen beträchtliche Chancen auszumachen. Ein Gewinn an Gewicht gegenüber den Regierungen – und damit an Gestaltungskraft – liegt dabei für die Parlamente (längerfristig) durchaus im Bereich des Möglichen (so auch Ritz et al. 2002; Bolz/Lienhard 2001, 17). Die Parlamente haben es selbst in der Hand, die sich bietenden Potenziale auszuschöpfen bzw. die dazu notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

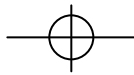




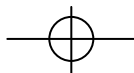
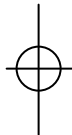
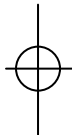
## Anmerkungen

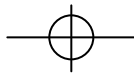
- Der Autor dankt Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, für die Durchsicht des Manuskripts.
- 1 Vgl. etwa Neugebauer (2000) sowie die Hinweise bei Brunner (2000, 351).
  - 2 Vgl. auch Nuspliger 1995, 194. Für das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat vgl. Mahon, in: Thürrer/Aubert/Müller (2001, § 65, RZ 34f.). Illustrativ diesbezüglich auch die gegenwärtige Debatte im Kanton Aargau; vgl. «Seilziehen zwischen den Gewalten im Aargau», NZZ vom 24. Februar 2004, S. 14.
  - 3 Einen Überblick über ausgewählte Beispiele für die Stellung der Parlamente in der praktischen Umsetzung von WoV-Modellen bieten diverse Beiträge in der Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP), (2003).
  - 4 Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1.
  - 5 Vgl. dazu auch die Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen; Bericht der Regierung vom 29. Oktober 2002.
  - 6 Abstimmungsvorlage vom 18. Mai 2003.
  - 7 Constitution du 4 avril 2003 du Canton de Vaud, RSV 1.1.A.
  - 8 Art. 52 Loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil, RSV 1.4.A.
  - 9 Bezüglich der Situation auf Bundesebene vgl. Zellweger (2001, 266).
  - 10 § 24 Landratsgesetz vom 21. November 1994, SGS 131.
  - 11 Art. 72 Abs. 2 Verfassung des Kantons Solothurn vom 9. Juni 1986; BGS 111.1.
  - 12 Art. 74 Abs. 2 Loi sur le Grand Conseil du 3 février 1998.
  - 13 Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland; SR 134.11.
  - 14 Art. 7 IRV, BBl 2002 2574. Vgl. auch Art. 13 Bst. d Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003.
  - 15 Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire de la HES-SO du 27 septembre 2002. Diese Vereinbarung stellt die Konkretisierung eines Entwurfs des Forum interparlementaire romand dar, der die parlamentarische Kontrolle interkantionaler Einrichtungen generell regeln wollte. Entwurf beschrieben bei Brunner (2000, 175ff.); abgedruckt ebenda, 399ff.
  - 16 SR 138.1.
  - 17 Im Bereich WoV vgl. z.B. Art. 54 der Verfassung des Kantons Schaffhausen, der ausdrücklich festhält, dass der Kantonsrat Erklärung zu Planungen abgeben kann, für die ihm keine Änderungs- oder Genehmigungskompetenz zukommt. Für die Aussenpolitik vgl. analog Ehrenzeller (2002), Art. 166 BV, RZ 21ff. Das dort Gesagte gilt mutatis mutandis für die Kantone (soweit die Kantonsverfassung nicht ausdrücklich eine abweichende Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament vornimmt).
  - 18 Vgl. auch die Beispiele bei Pfisterer (1999, 421).
  - 19 So Epinay, in: Thürrer/Aubert/Müller (2001), § 55, RZ 25 für die Bundesversammlung; m.w.H.
  - 20 Deshalb sehen Art. 166 und Art. 184 BV sowie Art. 24 Parlamentsgesetz (SR 171.1) auch ein Zusammenwirken von Bundesrat und Parlament vor; vgl. Ehrenzeller 2002, Art. 166, RZ 10ff., insb. 15, 21 und 28.
  - 21 So Epinay, in: Thürrer/Aubert/Müller (2001), § 55, RZ 24 für den Bund.
  - 22 Vgl. dazu Ehrenzeller (2002), Art. 166, RZ 6 m.H.; Graf, in: Sägesser (2000); Koller, in: Thürrer/Aubert/Müller (2001), § 72, RZ 17f. und die dortigen Hinweise sowie auch schon Giacometti (1979), 326/335.
  - 23 Als Indikator dafür kann etwa dienen, dass die Anzahl parlamentarischer Initiativen im Bundesparlament zwischen 1963 und 1990 stark zugenommen hat; vgl. Graf (1991, 212).
  - 24 Dies trifft insbesondere für derart umfassende Reformprojekte wie die Einführung von WoV zu, die einen beträchtlichen Lernprozess erforderlich machen. So hielt z.B. die St.Galler Regierung fest, dass zur Abstimmung der verwaltungsinternen Umsetzung der WoV mit den notwendigen Parlamentsreformen «ein ständiger Dialog zwischen der Regierung [...] und der begleitenden WoV-Kommission des Grossen Rates» anzustreben sei; St.Galler Regierung (2001, 35).
  - 25 Dazu gehören auch direktdemokratische Instrumente wie das Staatsvertragsreferendum oder Globalbudgetinitiative, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann. Gerade das Staatsvertragsreferendum entspricht zwar der direktdemokratischen Tradition, ist aber ebenfalls – da das Volk nur mit ja oder nein entscheiden kann – ein statisches Mittel, das die Festlegung von Leitplanken oder die punktuelle Mitgestaltung durch das Parlament – d.h. dessen Mitwirkung an der Staatsleitung – nicht ersetzen kann.
  - 26 Vgl. dazu auch Mastronardi (1996).
  - 27 Vgl. dazu SGP (2003); Ritz et al. (2002).
  - 28 Vgl. dazu die Hinweise bei Brunner (2000, 88f.).
  - 29 Ein Beispiel dafür ist der Abbruch des WoV-Projektes im Kanton St.Gallen, dessen Vorbereitung in wesentlichen Teilen unter Mitwir-



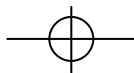
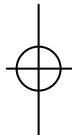
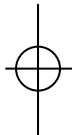


- kung einer speziellen Kommission des Kantonsrates erfolgte; vgl. «WOV wird gestoppt», St.Galler Tagblatt vom 3. Juli 2003; «Regierung stärker als Parlament», NZZ vom 24. November 2009, S. 9 sowie Botschaft und Entwurf der St.Galler Regierung zum Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 18. April 2001, S. 35f.
- 30 Vgl. auch Ehrenzeller (2002, Art. 166, RZ 28); Frick, in: Sägesser (2000) sowie Morlok (2003, 79). Ablehnend Bolz/Lienhard (2001, 22).
- 31 Beispielhaft in diesem Zusammenhang ist der in Deutschland im März 2003 durchgeführte Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente: Initiiert von der Landtagspräsidentenkonferenz vereinigte der Konvent neben den Landtagspräsidien auch die Fraktionspräsidien der Landtage. Der Konvent verabschiedete eine Erklärung, welche die grundlegenden Vorstellungen der Landesparlamente hinsichtlich einer Föderalismusreform in Deutschland und der Rolle der Landesparlamente in der EU zum Ausdruck bringt und setzte eine Verhandlungskommission ein, welche die Forderungen der Landesparlamente nach aussen vertreten und zu diesem Zweck den Dialog mit der Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und mit dem Europäischen Verfassungskonvent aufnehmen soll. Vgl. zum Ganzen Schöning (2003).
- 32 Vgl. Anmerkung 5.
- 33 Vgl. dazu auch – bezüglich des Verfahrens auf Bundesebene – Zellweger (2001, 266).
- 34 Als Indikator solcher – informeller – Hierarchien dient bereits die gängige Bezeichnung «Hinterbänkler» für Parlamentsmitglieder, die keine Schlüsselpositionen in den parlamentarischen Strukturen und Entscheidungsprozessen innehaben. Im Bundesparlament ist auch feststellbar, dass die – vor allem zeitlichen – Ressourcen, welche die Parlamentarierinnen und Parlamentarier für ihr Mandat aufwenden (können), sehr unterschiedlich sind; vgl. Linder (1999, 198f.); Neidhart (2002, 294f.). Auch dies trägt zur Hierarchiebildung bei.
- 35 Zwingend wird dies dort sein, wo allenfalls Entscheidbefugnisse vom Plenum auf Organe übertragen werden; Johné (2000, 353).
- 36 Vgl. z.B. Vatter (2002, 32/126).
- Literatur**
- Abderhalden, Ursula, 2000, Das Spannungsverhältnis zwischen Kantonsparlamenten und interkantonalen Regierungskonferenzen: Probleme und Lösungsansätze, in: Dähler, Thomas/Kölz, Alfred/Notter, Markus, Parlament, Regierung und Volksrechte, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 4, Zürich.
- Abderhalden, Ursula, 1999, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg i.Ue.
- Auel, Katrin/Benz, Arthur, 2000, Strength and Weakness of Parliaments in EU Multilevel Governance – Accountability in a Compound Representative Democracy, in: Auel, Katrin/Benz, Arthur/Esslinger, Thomas, Democratic Governance in the EU. The Case of Regional Policy, polis 48/2000.
- Benz, Arthur, 2001, Der moderne Staat, München/Wien.
- Benz, Arthur, 1994, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz/Zintl, Reinhard, 1992, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York.
- Boegli, Laurence, 1999, Les concordats intercantonaux: quels enjeux pour la démocratie?, Lausanne.
- Bolz, Urs/Lienhard, Andreas, 2001, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, *Zentralblatt (ZBl)*, S. 1–30.
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 1998, New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmengericht WoV, *Zentralblatt (ZBl)*, S. 297–316.
- Brunner, Stephan C., 2000, Möglichkeiten und Grenzen der regionalen interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. St.Gallen, Zürich.
- Dubach, Reto/Ritzmann, Christian, 2001, Die interkantonale und internationale Zusammenarbeit des Kantons Schaffhausen, in: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen (Hg.), Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Zürich.
- Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hgg.), 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung, Zürich u.a. (zit. St.Galler Kommentar).
- Giacometti, Zaccaria, 1979 (1941), Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich.
- Graf, Martin, 1991, Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Parlamentsdienste (Hg.), Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»?, Bern/Stuttgart.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich.
- Haering, Barbara, 2002, Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, *LeGes*, 2002/1, S. 9–20.

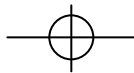




- Hänni, Peter (Hg.), 2000, Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich.
- Hänni, Peter, 1998, Vor einer Renaissance des Konkordates? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner, St.Gallen.
- Hangartner, Yvo, 1990, Parlament und Regierung, *Zentralblatt (ZBl)*, S. 473–503.
- Johné, Roland, 2000, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im Europäischen Mehrebenenystem, Baden-Baden.
- Kettiger, Daniel, 2003, Kooperative Rechtsetzungsverfahren im Dienste der Modernisierung: Ansatz – Erfahrungen – Ausblick, in: Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel (Hgg.), Modernisieren mit der Politik, Bern.
- Kettiger, Daniel, 2000, Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM, *Allgemeine Juristische Praxis (AJP)*, S. 521–530.
- Kettiger, Daniel, 1999, Kooperative Rechtsetzung – Gedanken zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament, *LeGes* 1999, S. 151–166.
- Kettiger, Daniel, 2000, Bessere Wege zum Gesetz, in: Kettiger, Daniel (Hg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern.
- Linder, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie, Bern.
- Mastronardi, Philippe/Stadler, Patrik, 2003, Demokratietaugliche WoV. Das Solothurner Modell, *Zentralblatt (ZBl)*, S. 393–417.
- Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno/Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo, 2001, Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern.
- Mastronardi, Philippe, 1999, Gewaltenteilung unter NPM. Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, *Zentralblatt (ZBl)*, S. 449–464.
- Mastronardi, Philippe, 1998, New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung, in: ders./Schedler Kuno, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, Bern.
- Mastronardi, Philippe, 1996, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, *LeGes* 1/1996, S. 25–38.
- Morlock, Martin, 2003, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 62, Berlin.
- Müller-Schnegg, Heinz, 1994, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion, Diss. St.Gallen.
- Neidhart, Leonhard, 2002, Die politische Schweiz, Zürich.
- Neugebauer, Gregory (Hg.), 2000, Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Zürich.
- Nuspliger, Kurt, 1995, Regierung und Parlament, in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hgg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern.
- Nuspliger, Kurt/Kettiger, Daniel, 1999, Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, *Zentralblatt (ZBl)*, S. 465–482.
- Pfisterer, Thomas, 1999, Erneuerung des Föderalismus und innere Reformen in den Kantonen, *Zentralblatt (ZBl)*, S. 411–422, 421.
- Rhinow René, 2002, Wenig autonomie- und demokratieverträglich. Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs, *NZZ* vom 7. März 2002, S. 15.
- Ritz, Adrian/Thom, Norbert/Rieder, Stefan, 2002, Was bewirken NPM-Reformen? Verbesserungen an Schnittstellen zum Parlament nötig, *NZZ* vom 26.2.2002, S. 15.
- Sägesser Thomas, 2000, Die Bundesbehörden, Bern.
- Schöning, Jürgen, 2003, Der Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in Lübeck, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, S. 166–176.
- St.Galler Regierung, 2001, Botschaft und Entwurf zum Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 18. April 2001.
- Schweizer, Rainer J./Brunner, Stephan C., 1998, Die Mitwirkung der Bundesländer an EU-Vorhaben in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich. Ein Modell für die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik, Bern/Zürich.
- Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP), 2003, *Parlament* 1/2003.
- Sturny, Thiemo, 1998, Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Diss. Fribourg.
- Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hgg.), 2001, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich.
- Vatter, Adrian, 2002, Kantonale Demokratien im Vergleich, Opladen.
- Zellweger, Valentin, 2001, Die demokratische Legitimation staatsvertraglichen Rechts, in: Cottier, Thomas et al., Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, Bern.
- Zimmerli, Ulrich/Bolz, Urs/Lienhard, Andreas/Mastronardi, Philippe, 2000, NPM. Welche Optionen für das Parlament, *NZZ* vom 29.11.2000, S. 16.







### Résumé

*Pour être à même de remplir efficacement leur rôle, les parlements cantonaux doivent dans une mesure croissante recourir à des formes d'action coopératives. D'abord, dans les cantons organisés selon un système inspiré du NPM, la collaboration entre le gouvernement et le parlement gagne en importance. Deuxièmement, la coopération intercantonale a depuis quelques années pris du poids, et dans les structures transfrontalières, les parlements sont amenés à s'engager davantage. Dans une répartition traditionnelle des tâches entre les organes de l'Etat, le parlement confère aux décisions leur légitimité du fait du mode démocratique selon lequel elles sont prises, et c'est au gouvernement qu'il appartient d'assumer l'essentiel de la conduite de l'Etat. Dans les nouveaux systèmes d'organisation, cette répartition est quelque peu différente. Les parlements doivent à divers égards assumer une plus grande part de responsabilité dans la conduite de l'Etat (et donc collaborer plus étroitement avec le gouvernement) et de plus, ils sont amenés à intervenir plus tôt dans les procédures, notamment dans les négociations concernant les traités intercantonaux. L'introduction de systèmes inspirés de la nouvelle gestion publique a entraîné dans certains cantons un ajustement dans la séparation des pouvoirs entre le gouvernement et le parlement. Dans le domaine des relations extérieures, nombre de cantons se sont déjà dotés de mécanismes de participation ou se préparent à le faire. Dès lors cependant, l'action suppose, pour aboutir, que les parlements améliorent leurs structures de coopération. Ils doivent y consacrer les ressources nécessaires et mettre en place et entretenir les réseaux informels et les canaux de communication. En définitive, ce qui compte, c'est que les parlements cantonaux aient une notion très claire de leur propre rôle et qu'ils se servent résolument des outils à leur disposition.*

