



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

17. Februar 2009

Nr. 2009-138 R-102-10 Interpellation Gusti Planzer, Bürglen, über die demokratischen Defizite und die finanziellen Auswirkungen beim "kooperativen Föderalismus"; Antwort des Regierungsrats

Am 10. Dezember 2008 reichte Gusti Planzer, Bürglen, die Interpellation über die demokratischen Defizite und die finanziellen Auswirkungen beim "kooperativen Föderalismus" ein. In seiner Begründung bemerkt er, die Zusammenarbeit unter den Kantonen, namentlich im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen, nehme ständig zu und beeinträchtige die Autonomie der Kantone und damit den Föderalismus an sich. So trete die KdK immer häufiger auf als "Stimme der Kantone" und schaffe damit ein Konkurrenzverhältnis zum Ständerat. Auch engagiere sie sich in Abstimmungskämpfen, was politisch problematisch sei. Schliesslich verpflichte die NFA-Gesetzgebung die Kantone zu Zwangsvereinbarungen, was der föderalistischen Verfassungsidee widerspreche.

Die Tätigkeiten der interkantonalen Organisationen wirkten sich zudem in administrativer und finanzieller Hinsicht auf die Kantone aus. Sie führten zu immer grösserem personellem Aufwand in den kantonalen Verwaltungen und verursachten finanziellen Bedarf.

Mit Blick auf diese Analyse und Bewertung des Interpellanten stellt er dem Regierungsrat verschiedene Fragen, die sich um die administrativen, finanziellen, aber auch staatspolitischen Probleme der interkantonalen Zusammenarbeit drehen.

Antwort des Regierungsrats

I. Allgemeine Bemerkungen¹

1. Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund und unter sich

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist². Nach diesem Modell bestimmt sich der schweizerische Bundesstaat. Dieser ist aber auch geprägt von einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen und zwischen den Kantonen unter sich. So verpflichtet Artikel 44 BV sowohl den Bund als auch die Kantone, sich einander bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zusammenzuarbeiten. Damit verbrieft die Bundesverfassung die föderalistische Idee der Solidarität einerseits, aber auch das Rechtsprinzip der Bundestreue³.

Doch ist es nicht in erster Linie diese Rechtspflicht, die die Kantone zur Zusammenarbeit zwingt. Vielmehr sind es die markanten Veränderungen, die in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu beobachten sind. So hat sich die Stellung der Kantone im Bundesstaat in den letzten Jahren und Jahrzehnten grundlegend geändert. Verschiedene Gründe sind dafür verantwortlich. Zunächst haben sich die Lebensverhältnisse innerhalb der Schweiz einander angeglichen. Das führt zur Forderung nach gleichmässigen, gleichwertigen Leistungen in der ganzen Schweiz. Dieser Ruf nach flächendeckender Chancengleichheit richtet sich in erster Linie an den Bund und bedeutet konsequenterweise Kompetenzverluste bei den Kantonen. Auch beim Vollzug stossen die Kantone an ihre Grenzen. Sie verfügen oft nicht über die personellen und organisatorischen Mittel, um den Vollzug von Bundesrecht sicherzustellen. Die Kantone sind heute oft auch finanziell kaum mehr in der Lage, ihre Rolle beim Vollzug allein zu erfüllen. Deshalb wird der Bund zu Hilfe gerufen, was wiederum eine Beeinträchtigung der kantonalen Souveränität bedeuten kann. Schliesslich ist festzustellen, dass die Bundes- und kantonalen Aufgaben sich zunehmend verflechten. Eidgenössische und kantonale Politik durchdringen sich immer mehr. Das führt zu unterschiedlich verteilten Entscheidkompetenzen, Finanzierungslasten und Nutzen. Die Kantone müssen sich deshalb mit Teilverantwortlichkeiten zufrieden geben und können ihre Handlungsfreiheit nur mehr im Verbund mit dem Bund oder mit anderen Kantonen wahrnehmen.

¹ Zum Ganzen siehe Vital Zehnder, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Zürich 2007; Ursula Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg 1999

² Artikel 3 der Bundesverfassung, BV; SR 101

³ St. Galler Kommentar zu Artikel 44 BV N8 f.

Mit der NFA schliesslich hat der Bund erstmals die Kantone verpflichtet, in genau beschriebenen konkreten Teilbereichen zwingend zusammenzuarbeiten (Art. 48a BV). Auch wenn die Problematik derartiger Pflichten unübersehbar ist – Aubert hält sie weder mit dem demokratischen noch mit dem föderalistischen Grundsatz vereinbar⁴ – ist sie doch als verfassungsrechtliche Tatsache hinzunehmen.

Zudem ist nicht zu verkennen, dass beim Bund gewisse Zentralisierungstendenzen festzustellen sind, die danach trachten, mehr Zuständigkeiten beim Bund statt bei den Kantonen anzusiedeln. Dieser Tendenz wollen die Kantone mit vereinten Kräften begegnen.

Aber nicht nur das Verhältnis zum Bund, sondern auch jenes zu anderen Kantonen mahnt diese, enger zusammenzuarbeiten. Die immer stärker werdende Verflechtung zwischen verschiedenen Kantonen, Regionen und Staaten ruft nach immer einheitlicheren Regelungen. Bezeichnenderweise war es das Verhältnis der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) – namentlich die immer komplexeren vertraglichen Bindungen, die die Souveränität der Kantone beeinträchtigen können –, das die Kantone veranlasste, sich in der KdK zusammenzufinden und gemeinsam das internationale Umfeld mitzugestalten.

Es erweist sich nicht selten als zweckmässiger, kantonale Aufgaben mit interkantonalen Verträgen zu bewältigen. So kann eine einheitliche interkantonale Regelung eines Bereichs dem freien wirtschaftlichen Verkehr zwischen Kantonen bedeutend besser dienen als unterschiedliche Lösungen in verschiedenen Kantonen. Man denke etwa an die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, der der Urner Landrat ebenfalls zugestimmt hat. In solchen Zusammenarbeitsbereichen bedeutet die gemeinsame Lösung einer Aufgabe durch mehrere Kantone auch einen Hort gegen die Kompetenzübernahme durch den Bund. Sie kann damit gewisse Abwehrfunktionen ausüben. Unbestreitbar ist, dass die Kantone im Rahmen interkantonomer Vereinbarungen mehr Einfluss auf die Regelung haben, als wenn der Bund die Regelung selbst trifft.

Um die Zusammenarbeit in Teilbereichen zu strukturieren, haben sich die Kantone zur "Konferenz der Kantonsregierungen" (KdK) zusammengefunden und dazu die Vereinbarung vom 8. Oktober 1993 beschlossen.

Die KdK ist in sehr kurzer Zeit zu einem wichtigen Faktor in der schweizerischen Politik, insbesondere in der Integrationspolitik, geworden. Das hat verschiedene Gründe. Die Kantone haben erkannt, dass sie ihre Rolle gegenüber dem Bund besser gemeinsam

⁴ St. Galler Kommentar zu Artikel 48a BV N36

als einzeln behaupten können. Die traditionelle regionale Zusammenarbeit genügt nicht mehr in allen Bereichen. In grossen Projekten, wie etwa jenem der NFA, ist die gemeinsame Haltung aller Kantone bedeutsam. Zwar bestehen neben der KdK die Fachdirektorenkonferenzen, doch handelt es sich dabei um Gremien, die auf bestimmte Fachgebiete beschränkt sind und die deshalb nicht geeignet sind, fachübergreifende Projekte zu bearbeiten.

Insgesamt mussten die Kantone erkennen, dass der Alleingang, ausgerichtet auf die eigenen räumlichen und inhaltlichen Bedürfnisse, kein Erfolgsrezept darstellt. Gefragt sind damit die Bündelung der Kräfte, eine hohe Qualität der Problemlösung und die optimale Koordination der gemeinsamen Bemühungen. Vor diesem Hintergrund erachten die Kantone die KdK als wertvolles Instrument, um sich besser und partnerschaftlicher dem Bund gegenüber darzustellen.

2. *Zur Frage des Mitwirkungsprozesses*

Der Interpellant ortet in der vermehrten Zusammenarbeit unter den Kantonen, insbesondere in der gegenseitigen vertraglichen Bindung, ein "Demokratiedefizit". Diese Behauptung ist zu relativieren. Zu unterscheiden sind die Erarbeitung eines interkantonalen Vertrags und der Vollzug dieses Vertrags. Was die Erarbeitung betrifft, ist klar, dass nicht alle letzten Entscheidsträger (Regierung, Parlament und Volk) mitwirken können, wenn es gilt, den Vertrag auszuhandeln. Die Mitwirkungsrechte und die letzten Entscheide bleiben aber beim Landrat oder, im Rahmen eines Volksreferendums, beim Volk. Und hinsichtlich des Vollzugs ist festzuhalten, dass ein ordnungsgemäss beschlossener und rechtskräftiger Vertrag nicht weniger demokratisch ist als die übrige Rechtsordnung.

Trotzdem ist nicht zu leugnen, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit in verschiedener Hinsicht von der üblichen Gesetzgebung unterscheidet. Der Preis jeder interkantonalen Vereinbarung ist eine mehr oder weniger grosse Mitbestimmung der Vertragspartner. Diese wird umso stärker, je dichter das Netz der interkantonalen Verträge geflochten wird. Sie bedeutet nicht nur einen Eingriff in die Handlungsmöglichkeit der Regierung, sondern auch eine Beschränkung der Einflussmöglichkeiten von Volk (fakultatives statt obligatorisches Referendum) und Parlament. Denn nicht nur die vertragschliessende Regierung selbst, sondern auch das Volk und das Parlament, die einen Vertrag zu genehmigen haben, sind eingeschränkt durch den Einfluss der anderen Vertragsparteien und durch den notwendigen Kompromiss, den jeder Vertrag mit sich bringt.

Rechtsstaatlich besonders bedeutsam ist die gegenüber der ordentlichen Gesetzgebung unterschiedliche Aufgabe des Kantonsparlaments. Denn regelmässig ist es die Regierung, die Kraft ihrer Befugnis, den Kanton nach aussen zu vertreten, die Vertragsverhandlungen führt. Sache des Parlaments bleibt es, den ausgehandelten Vertrag letztlich zu genehmigen. Die Genehmigung bedeutet einzig die Ermächtigung zur Vertragsratifikation durch die Regierung. Eine inhaltliche Gestaltungsmöglichkeit des Parlaments ist damit nicht verbunden.

Auch bei den rein vollziehenden Aufgaben, die unbestreitbar in die Zuständigkeit der Regierungen fallen, lassen sich Unterschiede zum gewöhnlichen Gesetzesvollzug orten. Diese Unterschiede sind aber nicht in erster Linie rechtlicher, sondern tatsächlicher Natur. So haben etwa die Zusammenarbeitsprojekte nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Rechtsetzung in den Kantonen. Zwar fehlt es oft an bindenden Beschlüssen. Doch erzeugen die gelegentlichen Mustererlasse etwa der Fachdirektorenkonferenzen eine grosse faktische Bindungswirkung für die Kantone.

Und zur KdK ist Folgendes zu bemerken: Es hat sich gezeigt, dass den Stellungnahmen der KdK bei Vernehmlassungen und Vorbereitungen von Entscheidungen ein nicht zu unterschätzendes Gewicht zukommt. Grundsätzlich ist aber zu sagen, dass die KdK nicht die Kompetenz hat, bindende Beschlüsse zu fassen. Selbst bei Beschlüssen mit mehr als 18 Stimmen, die als Beschlüsse der Konferenz gelten, sind diese nämlich gegenüber den einzelnen Kantonen nicht bindend. Diesen bleibt immer die Möglichkeit, eigene Stellungnahmen abzugeben⁵.

Die dargestellten "Nachteile", die sich aus den Besonderheiten der interkantonalen Verträge ergeben, sind erkannt und Gegenmassnahmen sind ergriffen worden. So haben sich die Kantone im Rahmen der KdK für die praktische Zusammenarbeit unter sich, mit dem Bund, aber auch mit den Fachdirektorenkonferenzen am 23. Juni 2006 praktische Grundsätze gegeben. Diese Grundsätze zielen im Wesentlichen darauf, die Kantone im interkantonalen Verhältnis und im Verhältnis zum Bund zu stärken. So etwa wurde vereinbart, dass der Bund die Kantonsregierungen zu informieren hat, dass die Kantonsregierungen für die Kantone sprechen, und dass das Recht der Kantone, sich in jedem Fall und allenfalls abweichend gegenüber der KdK dem Bund gegenüber zu äussern, vorbehalten bleibt. Die Praxis lehrt, dass diese Massnahmen für die Regierungen taugen, um weiterhin als Repräsentanten souveräner Kantone miteinander zu verhandeln und, soweit angezeigt, gemeinsam aufzutreten.

⁵ Siehe Artikel 10 der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993

Auch im Bereich der Parlamente sind Massnahmen ergriffen worden, um die festgestellten Nachteile zu mindern. Der Urner Landrat hat am 15. November 2006 Artikel 36 in die Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) eingefügt. Diese Bestimmung verpflichtet den Regierungsrat, die Sachkommissionen regelmässig über wichtige interkantonale Entwicklungen zu orientieren. Beabsichtigt der Regierungsrat, mit einem oder mehreren Kantonen formelle Vertragsverhandlungen aufzunehmen, hat er vorher die zuständige Sachkommission anzuhören. Das Gleiche gilt, wenn der Regierungsrat ersucht wird, in Verhandlungen zu treten. Die Sachkommission hat nicht nur das Recht, orientiert zu werden. Vielmehr erlaubt ihr Artikel 36 Absatz 5 GO, bei jeder Anhörung dem Regierungsrat Empfehlungen zu erteilen. Dass diese Ordnung nur, aber immerhin, für rechtsetzende interkantonale Verträge gilt, entspricht der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Damit hat der Landrat sich ein Instrument in die Hand gegeben, um rechtzeitig die Entwicklung von Konkordatsgeschäften mitzuverfolgen und sie mit Empfehlungen mitzuprägen. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass dem Landrat auch während Konkordatsverhandlungen das Recht zusteht, mit parlamentarischen Vorstössen auf die Entwicklung des Konkordatsgeschäfts einzuwirken. Weiterzugehen lehnte der Landrat ausdrücklich ab. Denn es ist klar, dass Verhandlungen aus praktischen Gründen nicht vom Parlament geführt werden können, sondern einzig vom Regierungsrat, und dass dieser einen gewissen Handlungsspielraum haben muss, um als echter Verhandlungspartner auftreten zu können.

II. Beantwortung der gestellten Fragen

Vorbemerkungen

Der Interpellant grenzt seine Fragen zu Recht auf politische Konferenzen ein, also auf solche, in denen Regierungsmitglieder vertreten sind. Nicht zu berücksichtigen sind die zahlreichen interkantonalen Organisationen auf Verwaltungsebene, zumal diese das politische Umfeld, das den Kern der Interpellation betrifft, kaum berühren.

Die KdK hat an der Plenarversammlung vom 12. Dezember 2008 der Finanzdirektoren-Konferenz den Auftrag erteilt, eine "Gesamtübersicht über die Aufwendungen und Entwicklungen im Bereich der Regierungs- und Fachkonferenzen" zu erstellen. Dieser Auftrag zielt also in die gleiche Richtung wie die vorliegende Interpellation. Sobald die Ergebnisse dieser "Gesamtübersicht" vorliegen, wird der Regierungsrat sie dem Landrat zugänglich machen.

1. *Wie viele Gelder flossen in den letzten fünf Jahren vom Kanton Uri an die Konferenz der Kantonsregierungen, die Fachdirektorenkonferenzen oder an weitere ähnliche interkantonale Gremien?*

Kantonale Verwaltung	2004	2005	2006	2007	2008
Regierungsrat und Landammannamt	39'819	41'024	42'122	45'084	44'357
Baudirektion	4'841	4'869	4'869	5'369	5'710
Bildungs- und Kulturdirektion	135'384	119'678	91'260	110'560	122'050
Finanzdirektion	2'186	2'123	2'095	3'235	2'420
Gesundheits-, Sozial- und Umweldirektion	44'502	44'494	46'064	45'184	68'879
Justizdirektion	10'516	10'069	10'977	11'066	11'533
Sicherheitsdirektion	5'563	8'569	8'601	11'656	13'529
Volkswirtschaftsdirektion	9'413	7'664	8'799	8'006	8'880
Total Frage 1	252'223	238'490	214'787	240'160	277'358

Aufgeteilt nach Direktionen ergibt sich obige Situation. Insgesamt betragen die Beiträge an interkantonale Gremien für die Jahre 2004 bis 2008 zwischen Fr. 214'787.-- und Fr. 277'358.--.

1.1. Gibt es weitere Direktzahlungen an bestimmte Projekte dieser Gremien?

Weitere Beiträge sind insbesondere Beiträge an Projekte und Vorhaben der oben genannten Gremien.

Kantonale Verwaltung	2004	2005	2006	2007	2008
Regierungsrat und Landammannamt	8'288	8'288	122'548	60'167	161'021
Baudirektion	293	345	104	814	0
Bildungs- und Kulturdirektion	12'333	12'564	17'054	16'777	16'748
Finanzdirektion	0	0	0	0	0
Gesundheits-, Sozial- und Umweldirektion	0	10'000	16'283	0	0
Justizdirektion	1'271	2'620	0	0	0
Sicherheitsdirektion	192	0	1'266	1'270	1'256
Volkswirtschaftsdirektion	0	0	0	0	0
Total Frage 1.1	22'377	33'817	157'255	79'028	179'025

Als grösste Vorhaben sind in diesem Zusammenhang folgende Projekte zu nennen, an die in den aufgeführten Jahren Beiträge geflossen sind:

- Regierungskonferenz der Gebirgskantone, Projekt "Potenzialarme Räume" (RR, 2006: Fr. 66'945.--);
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone, Projekt "Raum- und Regionalentwicklung San Gottardo" (RR, 2006: Fr. 30'000.--, 2007; Fr. 30'000.--, 2008: 50'000.--);
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone, Projekt "Die Gotthardbergstrecke als Weltkulturerbe der UNESCO" (RR, 2008: Fr. 66'250.--);

- Heime und Betreuungswesen der Zentralschweiz (Projekt Zentralschweizer Gesundheitsdirektorenkonferenz. 2005: Fr. 10'000.--; 2006: Fr. 16'283.--).

Die Schwankungen zwischen den Berichtsjahren ergeben sich aus der befristeten Dauer dieser Projekte und den unterschiedlichen Beitragshöhen.

2. *In welchen Gremien zur regionalen, interkantonalen oder internationalen Zusammenarbeit ist der Kanton Uri offiziell vertreten?*

2.1 *Wie lautet die Zielsetzung dieser Organisationen?*

Die nachstehende Aufstellung zeigt die offiziellen Vertretungen des Kantons Uri und die Zielsetzung der genannten Organisationen.

LA

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Zweck der KdK ist, die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen, insbesondere in Fragen:

- der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus;
- der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;
- der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund;
- des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone;
- der Aussen- und Integrationspolitik.

Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)

Die ZRK will die gemeinsame Lösung öffentlicher Aufgaben durch die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug fördern, wo die Aufgaben die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder ihre Lösung durch einen einzelnen Kanton nicht zweckmässig ist, und sie sucht die Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungszweige zu koordinieren. In Fragen, welche für das ganze Konferenzgebiet bedeutsam sind, will die Konferenz gegenüber dem Bund oder andern Kantonen eine gemeinsame Haltung der Kantonsregierungen herbeiführen. Sie fördert zudem Bestrebungen kommunaler und privater Organisationen zum Nutzen des Konferenzgebietes. Die ZRK ist als halbjährlich tagende Plenarversammlung das strategische Organ der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. Sie legt allgemeine Leitlinien der Zusammenarbeit fest und definiert Kernbereiche der Zusammenarbeit, d. h. Aufgaben, die prioritär und gemeinsam anzugehen

sind. Mit der Ausführung von Zusammenarbeitsprojekten beauftragt sie in der Regel eine Direktorenkonferenz. Beschlüsse fasst die Konferenz in der Regel einstimmig, wobei jedem Kanton eine Stimme zukommt. Je nach Geschäft haben die Beschlüsse anschliessend ein kantonales Genehmigungsverfahren zu durchlaufen.

BKD

Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Förderung des Schulwesens und Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts.

Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ)

Bildung einer gemeinsamen Bildungsregion, Unterstützung der Mitglieder bei der Erfüllung des Bildungsauftrages und Förderung der Zusammenarbeit.

BD

BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz)

Fördert und koordiniert die Zusammenarbeit unter den Kantonen einerseits sowie zwischen Bund und Kanton andererseits in den Bereichen Bau, Raumplanung/-entwicklung und Umweltschutz.

ZBDK (Zentralschweizer Baudirektorenkonferenz)

Als Zusammenschluss der Vorsteherinnen und Vorsteher der Zentralschweizer Baudirektionen behandelt die ZBDK schwergewichtig Themen des öffentlichen Bauwesens, die sich grenzüberschreitend auswirken und damit interkantonal zu behandeln sind. Dies betrifft insbesondere Fragen der Verkehrswege oder der Raumplanung.

EnDK (Energiedirektorenkonferenz)

Die EnDK ist das gemeinsame Energie-Kompetenzzentrum der Kantone. Sie fördert und koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone in Energiefragen und vertritt die gemeinsamen Interessen der Kantone.

RKGK (regierungsrätliche Konferenz der Gebirgskantone)

Sie strebt die gemeinsame Vertretung aller gebirgsspezifischer Anliegen und Interessen im In- und Ausland an. Hierzu gehören insbesondere die Themen Wasser und Wasserkraftnutzung, Verkehr, Tourismus sowie der Service Public im Allgemeinen.

FD

Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK)

Die FDK bezweckt die Koordination sowie Behandlung finanz- und steuerpolitischer Fragen, die für die Kantone von gemeinsamem Interesse sind. Sie nimmt insbesondere die Interessen der Kantone im finanziellen Bereich gegenüber dem Bund wahr; fördert die Zusammenarbeit der Kantone unter sich und mit dem Bund auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen durch gemeinsame Lösungen und Projekte; informiert und dokumentiert die Kantone und die Öffentlichkeit über gesamtschweizerische Finanz- und Steuerfragen.

Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz (ZFDK)

Die ZFDK behandelt Fragen des öffentlichen Haushalts sowie kantonale Aufgaben, die in der Regel den Finanzdirektionen zugewiesen sind (z. B. Informatik oder Personalwesen).

Schweizer Rheinsalinen

Die Schweizer Rheinsalinen bezwecken die Produktion, Einfuhr, Verwertung und den Verkauf von Salz, Salzgemischen und Sole. Sie beuten Salzvorkommen auf Grund von Konzessionsverträgen mit den Kantonen BL und AG aus. Die Schweizer Rheinsalinen sind heute im Besitz der Kantone (ohne Waadt), des Fürstentums Liechtenstein und der Südsalz GmbH Heilbronn, Deutschland.

Kommission interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV)

Die FHV überwacht den Vollzug, insbesondere auch die Geschäftsstelle. Sie erstattet jährlich Bericht an die Konferenz der Vereinbarungskantone, stellt Antrag für die Festlegung der Beiträge und der Dauer der Zahlungspflicht für die einzelnen Studiengänge, legt die Mindest- und Höchstgrenze für die individuellen Studiengebühren fest, regelt die Rechnungslegung, die Beitragszahlung, die Termine und die Stichdaten sowie die Verzugszinsen.

Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHST)

Die KHST stellt die verfassungsrechtlich vorgesehene Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Harmonisierung der Steuergesetzgebung sicher. Sie nimmt Stellung zu Gesetzesvorhaben des Bundes, Berichten der Bundesbehörden an die eidgenössischen Räte oder deren Kommissionen und zu Expertenberichten im Zusammenhang mit Steuerharmonisierungsthemen.

GSUD

Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)

Die GDK bezweckt, die Zusammenarbeit der Kantone untereinander, mit dem Bund und mit wichtigen Organisationen im Bereich des Gesundheitswesens zu fördern. Sie vertritt die gesundheitspolitischen Interessen der Kantone gegenüber dem Bund.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK)

Die SODK unterstützt, fördert und koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der Sozialpolitik und vertritt deren Interessen insbesondere gegenüber dem Bund. Auf interkantonaler Ebene nimmt sie eine sozialpolitische Leitfunktion ein und fördert den kooperativen Föderalismus.

Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK)

Die Konferenz verfolgt auf regionaler Ebene sinngemäss die Ziele der GDK und der SODK.

Konkordatsrat Psychiatrische Klinik Zugensee (PKZS)

Die PKZS behandelt alle Geschäfte, für die der Konkordatsrat gemäss Psychiatriekonkordat (RB 20.3221) zuständig ist.

Aufsichtskommission Laboratorium der Urkantone (AK LdU)

Die AK LdU behandelt alle Geschäfte, für die die Aufsichtskommission gemäss Konkordat LdU (RB 30.2315) zuständig ist.

Zentralschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz (ZUDK)

Die ZUDK koordiniert die Massnahmen zum Umweltschutz in der Zentralschweiz und führt gemeinsame Projekte durch.

Aufsichtskommission Vierwaldstättersee (AK VSS)

Die AKV ist ein Zusammenschluss der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden. Diese Vierwaldstättersee-Kantone haben 1972 eine Vereinbarung abgeschlossen. Zweck dieser Vereinbarung ist es, den Vierwaldstättersee als Lebensraum, Naturraum, Trinkwasserreservoir und einzigartiges Landschaftselement langfristig zu erhalten und zu verbessern. Die fünf Kantone stimmen dazu die erforderlichen Gewässerschutzmassnahmen rund um den See und im ganzen Seeinzugsgebiet aufeinander ab.

Fischereikommission Vierwaldstättersee (FK VSS)

Die Fischerei im Vierwaldstättersee wird durch die Interkantonale Vereinbarung über die Fischerei im Vierwaldstättersee vom 29. September 1978 gemeinsam bewirtschaftet und beaufsichtigt. Die Fischereikommission übt die Oberaufsicht aus.

JD

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)

Die KKJPD bezweckt die Zusammenarbeit der Kantone unter sich, mit dem Bund und mit anderen wichtigen Organisationen auf dem Gebiet des Justiz- und Polizeiwesens. Als Instrument des Föderalismus dient sie der Zusammenarbeit der Kantone unter sich, mit dem Bund und mit anderen wichtigen Organisationen in den erwähnten Politikbereichen. Die KKJPD ist als Verein organisiert und hat Sitz in Bern. Ihre Beschlüsse werden auf Antrag des Vorstands von der zweimal jährlich tagenden Mitgliederversammlung gefasst. Unter anderem werden einheitliche Lösungen zu Fragestellungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Kantone angestrebt, gemeinsame Strategien ausgearbeitet und Stellungnahmen zu Umfragen des Bundes verfasst. Mit ihren Entscheidungen berührt die KKJPD die verfassungsmässigen Zuständigkeiten der Kantone nicht. Oft haben die Beschlüsse auch den Charakter von Empfehlungen, das heisst, sie sind für die Kantone nicht rechtsverbindlich.

Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen (KAZ)

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst fördert die zeitgemässe Entwicklung sowie die effiziente und einheitliche Handhabung des Zivilstandsrechts in den Kantonen. Oberstes Organ der Konferenz ist die GV. Sie wird jährlich einmal einberufen.

Konkordatskonferenz über Planung im Strafvollzugswesen der Nordwest- und Inner-schweiz

Das Strafvollzugskonkordat hat zum Ziel, Strafurteile verfassungs- und gesetzeskonform, einheitlich und kostengünstig zu vollziehen, die bedarfsgerechte Anzahl Vollzugsplätze gemeinsam zu planen und die Aufgaben beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen zu verteilen und zu koordinieren. Oberstes Organ ist die Konkordatskonferenz.

Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA)

Die ZBSA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt der Konkordatskantone mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie bezweckt die gemeinsame Erfüllung der den Kantonen nach

dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) obliegenden Aufgaben.

SID

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)

siehe bei JD.

Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZPDK)

Die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz gründet unter anderem auf dem Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. Dieses bezweckt, die polizeiliche Zusammenarbeit zu koordinieren und die gegenseitige Hilfe der Zentralschweizer Kantone bei Ereignissen, die infolge ihres ausserordentlichen Umfangs oder ihres grenzüberschreitenden Charakters durch die Polizeiorgane des betroffenen Kantons nicht allein bewältigt werden können, zu gewährleisten.

Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK)

Die MZDK behandelt und prüft sicherheitspolitische Themen und Fragen der in den Kompetenzbereich der entsprechenden kantonalen Militär- und Zivilschutzorganisationen fallenden Bereiche.

Forstdirektorenkonferenz (FoDK)

Die FoDK bezweckt in ihrem Zuständigkeitsbereich die Zusammenarbeit:

- zwischen den Kantonen;
- der Kantone mit dem Bund;
- mit dem Fürstentum Liechtenstein;
- mit anderen Institutionen und Organisationen auf dem Gebiet des Waldes.

Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS)

Die FKS behandelt und koordiniert politische, organisatorische, fachliche und finanzielle Fragen, die für das Feuerwehrwesen als öffentliche Aufgabe der Kantone und des Fürstentum Liechtenstein von gemeinsamem Interesse sind. Sie fördert die Zusammenarbeit der Kantone und des Fürstentums Liechtenstein unter sich und mit dem Bund.

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL)

Die FDKL nahm im Juli 2006 ihre Arbeit auf. Alle 26 Kantone ratifizierten die Interkantonale Vereinbarung und übertrugen die Bewilligungs- und Aufsichtsfunktionen über interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten der Lotterie-

und Wettkommission (Comlot). Vorher war für diese Aufgaben jeder Kanton individuell zuständig. Mit der Übereinkunft bekräftigen sämtliche Kantone den Willen, die Rahmenbedingungen des Lotterie- und Wettmarktes zu vereinheitlichen und modernisieren.

SWISSLOS

Das Konkordat über die Aufsicht, Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten setzt neue Akzente im schweizerischen Lotteriewesen. Indem Lotterien und Wetten von einer einzigen Instanz beurteilt werden, ist die rechtliche Grundlage für ein einfacheres Verfahren gegeben. Swisslos gewährleistet eine einheitliche Anwendung des Lotterierechts und erleichtert die Aufsicht über die Lotteriegesellschaften und deren Tätigkeiten. Gleichzeitig beseitigt das Konkordat die heute in vielen Kantonen ungenügende Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in den Lotteriegesellschaften.

VD

Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK)

Die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz bezweckt, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen in volkswirtschaftlichen Belangen zu fördern und den Austausch zu pflegen. Sie nimmt zu eidgenössischen Vorlagen Stellung, die ihren Sachbereich betreffen. Die VDK arbeitet in verschiedenen Arbeitsgruppen und Kommissionen mit und vertritt dabei die Anliegen der Kantone. Sie tritt ebenfalls als Ansprechpartnerin gegenüber dem Bund, den Medien sowie weiteren Interessierten auf.

Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (ZVDK)

Der Auftrag entspricht demjenigen der VDK, jedoch auf Stufe der Region Zentralschweiz.

Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK)

Die Konferenz verfolgt den Zweck, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen im Bereich der Landwirtschaft zu fördern und den Austausch zu pflegen. Sie nimmt zu eidgenössischen Vorlagen Stellung, die ihren Sachbereich betreffen. Die Beschlüsse der LDK sind für die Kantone nicht verbindlich.

Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)

Die KöV fördert und koordiniert die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kanton im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Sie kann zu allen Fragen, die im diesbezüglichen Interessenbereich der Mitglieder liegen, Stellung nehmen.

Zentralschweizer Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (ZKöV)

Der Auftrag entspricht demjenigen der KÖV, jedoch auf Stufe der Region Zentralschweiz.

Gotthard-Komitee

Das Gotthard-Komitee ist eine Interessengemeinschaft von 13 Kantonen sowie von Verkehrs- und Wirtschaftsverbänden zur Förderung eines leistungsfähigen und umweltverträglichen Verkehrs auf der Gotthard-Achse. Es setzt sich für ein sinnvolles Miteinander von Schiene und Strasse ein und unterstützt die Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf die Schiene.

Projekt San Gottardo

Projekt San Gottardo ist ein Gemeinschaftsprojekt der Kantone Uri, Tessin, Wallis und Graubünden. Die vier Kantone wollen gemeinsam das Gebiet um den Gotthard zu einem zusammenhängenden Lebens- und Wirtschaftsraum entwickeln.

2.2. Hat es Organisationen darunter, welche bisweilen im gesetzgeberischen Sinne tätig sind?

Wir verstehen die Frage so, dass nur jene Gremien erfragt werden, die selbst gesetzgeberisch tätig werden dürfen, und dass er eigentliche Vertragsschluss und der Vertragsvollzug nicht gemeint sind.

BKD

Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) erlässt gestützt auf die Diplomanerkennungsvereinbarung Reglemente über die Anerkennung von Bildungsabschlüssen.

JD

Konkordatskonferenz über Planung im Strafvollzugswesen der Nordwest- und Inner-schweiz

Der Konkordatskonferenz obliegt unter anderem der Erlass von Richtlinien zur Zusammenarbeit im Vollzugsbereich und zur Ausgestaltung des Vollzugs, die mit Zustimmung aller Kantone als verbindlich erklärt werden können.

Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA)

Der Konkordatsrat erlässt unter anderem die gemäss BVG den Kantonen zum Erlass übertragenen Ausführungsbestimmungen und die Gebührenordnung.

GSUD

Aufsichtskommission des Laboratoriums der Urkantone

Die Aufsichtskommission des Laboratoriums der Urkantone hat beschränkte gesetzgeberische Aufgaben im Veterinärbereich.

3. *Wie hoch ist der personelle Aufwand in der Kantonsverwaltung für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Konferenz der Kantonsregierungen, den Fachdirektorenkonferenzen oder weiteren ähnlichen Gremien? Wie entwickelte sich diesbezüglich der personelle Aufwand in den letzten fünf Jahren?*

Der Arbeitsaufwand für die Kantonsverwaltung für Tätigkeiten im Zusammenhang mit den genannten Konferenzen, Fachdirektorenkonferenzen und ähnlichen Gremien ist unterschiedlich hoch. Zudem wird der Arbeitsaufwand nicht nach Aufwandpositionen gegliedert erfasst.

Während einige Gremien seitens der Verwaltung nur einen geringen personellen Aufwand mit sich bringen, steigt der Aufwand, wenn der Kanton Uri in einem Gremium eine Führungsfunktion (Präsidium, Leitender Ausschuss, Vorstand) übernimmt. In diesem Fall wird administrative Unterstützung durch die Verwaltung erforderlich. Der Aufwand ist zudem stets direkt abhängig von den konkreten Geschäften, die in einem Gremium zu behandeln sind. Eine absolute Zahl lässt sich hier nicht nennen. Die überkantonalen Gremien haben in den vergangenen fünf Jahren an Bedeutung gewonnen. In etwa im gleichen Verhältnis dürfte der personelle Aufwand der Verwaltung gestiegen sein.

Interkantonale Konferenzen bringen in verschiedenen Fällen aber auch eine erhebliche administrative Entlastung mit sich, indem Synergien zwischen den Kantonen genutzt werden können. Auf regionaler Ebene können Vollzugsfragen harmonisiert und Projekte gemeinsam realisiert werden. Die fachliche Unterstützung durch die Konferenzsekretariate im Vollzug des Bundesrechts ist ausserordentlich wichtig und bildet die Grundlage, damit die personellen Kapazitäten in der Verwaltung relativ tief gehalten werden können. Gerade kleine Kantone wie Uri profitieren daher wesentlich von der Zusammenarbeit mit den grösseren Kantonen. Ein Musterbeispiel dazu ist die Berufsbildung. Die Zentralschweizer Berufsbildungsämterkonferenz (ZBK) hat innerhalb der Zentralschweiz für jeden Beruf nur gerade eine Person bezeichnet, die sich um die Ausarbeitung oder die Mitarbeit bei der Ausarbeitung von Bildungsverordnungen (Grundlage für die Ausbildung) und deren Einführung kümmert. Der Kanton Uri könnte im Schulbereich die grösseren Projekte, wie Einführung von Englisch auf der Primarstufe, ohne die Zusammen-

arbeit mit den umliegenden Kantonen mit dem vorhandenen Personal gar nicht durchführen.

Insgesamt stehen Aufwand und Nutzen sowohl in personeller wie auch in finanzieller Hinsicht in einem positiven Verhältnis für Uri.

4. *Wie bereitet der Regierungsrat die Tagungen der Konferenz der Kantonsregierungen und der Fachdirektorenkonferenzen vor?*

Wir traktandieren das Geschäft jeweils im Vorfeld der interkantonalen Sitzung, besprechen die dort vorgesehenen Traktanden und erteilen dem delegierten Regierungsmitglied Weisungen, sofern das notwendig erscheint, um die Interessen unseres Kantons zu wahren.

4.1. *Aufgrund welcher Unterlagen fasst der Regierungsrat seine Beschlüsse?*

Wir fassen unsere Beschlüsse aufgrund der Unterlagen, die dem delegierten Ratsmitglied für die bevorstehende Sitzung zur Verfügung gestellt werden. Alle Regierungsmitglieder können diese Akten einsehen.

4.2. *Werden die Vertreter der Urner Regierung in den genannten Konferenzen mandatiert oder stimmen sie frei nach Gutdünken?*

Siehe Antwort auf Frage 4.

5. *Sieht der Regierungsrat auch eine Gefährdung der verfassungsmässigen Rechte der kantonalen Parlamente aufgrund dieses neuen Mächte-Parallelogramms (Bund, Kantone, KdK, Verwaltungen)?*

In den allgemeinen Bemerkungen haben wir auf die Zusammenarbeit unter den Kantonen hingewiesen sowie auf die Besonderheiten, die in verfahrensmässiger Hinsicht mit dieser Zusammenarbeit verbunden sind. Gleichzeitig haben wir aber die Massnahmen aufgezeigt, die die interkantonalen Organisationen (wie KdK, Fachdirektorenkonferenzen) einerseits und der Urner Landrat andererseits getroffen haben. Darauf sei verwiesen.

Die interkantonale Zusammenarbeit an sich schränkt das Selbstbestimmungsrecht der Kantone und damit der Parlamente nicht notwendigerweise ein; sie kann im Gegenteil den Einfluss des einzelnen Kantons stärken. Erst die rechtliche Bindung, namentlich die

Verträge mit anderen Kantonen, bedeutet eine gewisse Beschränkung der Handlungsfreiheit des einzelnen Kantons. Doch vertreten wir die Ansicht, dass der Nutzen, den die einzelnen Verträge dem Kanton Uri bringen, die Nachteile deutlich überwiegen und dass der Urner Landrat mit der Änderung der Geschäftsordnung geeignete Massnahmen geschaffen hat, um die parlamentarischen Rechte trotzdem zu wahren. Eine Gefährdung der verfassungsmässigen Rechte der kantonalen Parlamente aufgrund des neuen "Mächte-Parallelogramms" können wir daher ausschliessen. Entscheidend ist, dass jeder gute Vertrag beiden Parteien nicht nur Einschränkungen, sondern vor allem Vorteile bringt.

5.1. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass die KdK die kleinen Stände und insbesondere deren starke Vertretung im Ständerat in deren Interessen und Einfluss konkurrenzieren respektive gar stark beeinträchtigen?

Mit dieser Frage erkundigt sich der Interpellant, anders ausgedrückt, nach der Konkurrenz der KdK zum Ständerat. Die Befürchtungen, die in dieser Frage mitschwingen, sind nicht neu, doch sind sie richtig einzuordnen:

Einmal ist zu beachten, dass es sich beim Ständerat und bei der KdK um zwei grundlegend verschiedene Organe handelt. Die Gründung der KdK, so wurde damals argumentiert, war gerade deshalb notwendig, weil der Ständerat nicht eine eigentliche Kantonskammer ist, die die Interessen des Kantons beim Bund vertritt. Vielmehr ist der Ständerat ein Organ des Bundes und handelt er im Rahmen der Bundeskompetenzen, während die KdK ein Organ der Kantone ist und sich mit Themen aus dem kantonalen Kompetenzbereich befasst. Im Bereich der Bundeskompetenzen nimmt sie bloss kantonale Mitwirkungsrechte wahr.

Zudem vertritt der Ständerat im Gegensatz zur KdK nicht die Haltung der Kantonsregierungen im Bund, denn er stimmt ohne Weisungen. Auch befasst er sich mit Bundesangelegenheiten, während sich die KdK mit kantonalen Anliegen auseinandersetzt. Auch deshalb sind die Interessen des Ständerats und der KdK grundsätzlich verschieden.

Und schliesslich bleibt festzuhalten, dass - von den Halbkantonen abgesehen - auch kleinere Kantone im Ständerat zwei Stimmen haben, während in der KdK allen Kantonen bloss eine Stimme zusteht.

Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings die Kritik, dass die KdK als eine Art "Parallelorganisation zum Ständerat" den Föderalismus noch komplizierter machen könnte.

Gelegentlich wird daher, aus staatspolitischen Gründen, die Idee vertreten, den Ständerat zu einer eigentlichen Kantonskammer umzuwandeln, deren Mitglieder mit Weisung stimmen oder deren Mitglieder aus der Kantonsregierung bestimmt werden. Selbst ein so gestalteter Ständerat hätte aber nicht die gleiche Funktion, wie sie heute die KdK wahrnimmt. Die Tatsache, dass hier Bundesangelegenheiten, dort Kantonsangelegenheiten zur Debatte stehen, bliebe bestehen.

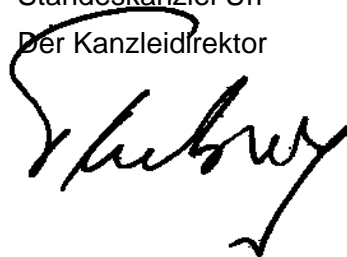
Obwohl also der Ständerat und die KdK aus den erwähnten Gründen nicht miteinander vergleichbar sind und eine eigentliche Konkurrenzgefahr ausgeschlossen werden kann, versichert der Regierungsrat, die Entwicklung um diese beiden Institutionen wachsam zu verfolgen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei und Landammannamt.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schubert', is written over the typed name 'Der Kanzleidirektor'.