

Schwerpunkte und Tendenzen im Bereich des interkantonalen Rechts

Zeno Schnyder von Wartensee (Institut für Föderalismus, Universität Freiburg) | *Der Beitrag ist aktuellen Tendenzen in der interkantonalen Rechtsetzungstätigkeit gewidmet. Er greift einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit auf und setzt diese in Bezug zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen, die hinsichtlich der interkantonalen Verträge als dem wichtigsten Instrument des horizontalen kooperativen Föderalismus zuletzt einige Änderungen erfahren haben.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
 - 2.1 Totalrevision der Bundesverfassung von 1999
 - 2.2 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) von 2003
 - 2.3 Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV)
 - 2.4 Bildungsrahmenartikel
- 3 Neuere Entwicklungen im interkantonalen Recht
 - 3.1 Koordination der hochspezialisierten Medizin
 - 3.2 Harmonisierung des Stipendienwesens
 - 3.3 Verschärfung des Hooligan-Konkordats
 - 3.4 Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen
- 4 Würdigung und Ausblick

1 Einleitung

Seit dem Jahr 2006 verfasst das Institut für Föderalismus regelmässig Beiträge über aktuelle Tendenzen und Schwerpunkte in der kantonalen Rechtsetzungstätigkeit.¹ Dabei wurden jeweils einige Bereiche aufgegriffen, in denen die Kantone besonders aktiv legiferiert haben, sei es in ihrem autonomen Wirkungsbereich oder im Rahmen der Umsetzung von Bundesrecht. In der diesjährigen Ausgabe steht für einmal das interkantonale Recht im Vordergrund, das in den vergangenen Jahren sowohl in der Praxis als auch in der Rechtsliteratur zusehends an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Abderhalden 2006, 9; Waldmann 2005, 15). Ausgangspunkt bildet eine kurze Darstellung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, da diese anlässlich der Föderalismusreform unter anderem auch für den Abschluss interkantonomer Vereinbarungen² verschiedene Anpassungen erhielten (Kap. 2). Vor diesem Hintergrund steht die Untersuchung der neuesten Entwicklungen auf dem Gebiet des interkantonomalen Rechts im Zentrum des vorliegenden Beitrages (Kap. 3). Abschliessend folgt ein würdiger Ausblick (Kap. 4).

2 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Gegen Ende des letzten Jahrhunderts erwies sich eine klassische Totalrevision der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ als zu komplex. Dieser Befund ergab sich insbesondere auch mit Blick auf die notwendig gewordene *Modernisierung* der damals seit 150 Jahren weitgehend unverändert gebliebenen Strukturen *des schweizerischen Föderalismus*. Bekanntlich entschied sich der Verfassungsgeber deshalb für ein schrittweises Vorgehen. Neben einer Überarbeitung der Sprache und des Systemzusammenhangs wurden im Rahmen der formellen Totalrevision des Jahres 1999⁴ im Wesentlichen nur diejenigen grundlegenden bundesstaatlichen Maximen in den Verfassungstext aufgenommen, die im Verlaufe der Jahre von der Rechtspraxis entwickelt worden waren und sich aufgrund ihrer besonderen Tragweite bereits als feste Bestandteile des materiellen Verfassungsrechts etabliert hatten. Eigentliche Neuerungen brachte im vorliegend interessierenden Kontext erst der Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).⁵

2.1 Totalrevision der Bundesverfassung von 1999

Die neue Bundesverfassung (BV) trat am 1. Januar 2000 in Kraft. Was das Verhältnis unter den Kantonen anbelangt, bestand ihr Kernanliegen darin, der *wachsenden Bedeutung der interkantonalen Verträge* gebührend Rechnung zu tragen. Denn diese Verträge sind der wichtigste Aspekt des nach Artikel 44 Absatz 1 BV gebotenen horizontalen kooperativen Föderalismus (Abderhalden 2008, Rz. 9). Artikel 48 BV ermächtigt die Kantone in umfassender Weise zum Abschluss interkantonomer Verträge. Diese Bestimmung begegnet der interkantonomer Zusammenarbeit mit weit weniger *Misstrauen* als das in Artikel 7 der Bundesverfassung von 1874 (aBV) angelegte Regime, dessen primäres Regelungsanliegen darin bestand, besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zu verbieten. Materiell hat sich dadurch freilich nicht allzu viel geändert, zumal das besagte Verbot im heutigen Grundsatz der Bundestreue von Artikel 44 Absatz 3 BV enthalten ist.⁶ Neben den gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV zu beachtenden Interessen und Rechten des Bundes und der anderen Kantone besteht die bedeutsamste Schranke für die interkantonale Rechtsetzungstätigkeit nach wie vor in der Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung (vgl. Häfelin/Haller/Keller 2012, Rz. 1271).

2.2 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) von 2003

Im Zentrum der NFA stand die hier zwar relevante, aber nicht näher thematisierte Entflechtung der immer unübersichtlicher gewordenen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Darüber hinaus wurde die unüberschaubare Vielzahl der ehemals zwischen Bund und Kantonen bestehenden Finanzflüsse durch transparente Ausgleichsmechanismen ersetzt. Dies soll einerseits zur Verringerung der kantonalen Unterschiede in der Ressourcenausstattung beitragen und andererseits der Abgeltung von geografisch-topografisch sowie soziodemografischen Sonderlasten dienen. Ferner fand im Bereich der Verbundaufgaben, die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen werden, zwecks effizienterer Verwendung der eingesetzten Mittel ein Übergang vom System der Einzelsubventionen hin zu Global- oder Pauschalsubventionen statt.⁷

Vorliegend ist von besonderer Bedeutung, dass die NFA-Reform darüber hinaus auch mit einem *substanziellen Ausbau der Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit* verbunden war. Anlass dazu gab insbesondere die Tatsache, dass die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume aufgrund der sich verändernden demografischen Strukturen zusehends weniger dem Verlauf der althergebrachten Kantonsgrenzen folgen. Dies hat zunächst zur Folge, dass viele öffentliche Aufgaben nicht mehr von rein kantonalem Charakter sind, sondern vermehrt Herausforderungen mit regionaler Bedeutung darstellen und ein entsprechendes Zusammenwirken der Kantone erfordern. Weiter führt das faktische Zusammenwachsen ehemals klar abgrenzbarer Gebiete aber auch dazu, dass dem Gebot der *institutionellen Kongruenz* (vgl. Art. 43a Abs. 2 und 3 BV), das nach einer Übereinstimmung der Entscheidungsträger, Finanzierer und Nutzniesser einer staatlichen Leistung verlangt, nicht mehr gebührend Rechnung getragen wird. Dies hat zur Folge, dass die im Sinne des *fiskalischen Äquivalenzprinzips* optimale Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen erschwert wird, was mit entsprechenden Wohlfahrtsverlusten verbunden ist (vgl. dazu Blankart 2011, 627 ff.). Im Verhältnis zwischen den Kantonen erhält die Problematik vor allem durch «räumliche externe Effekte» (sog. *Spillovers*) Ausdruck. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass die Angehörigen des einen Gemeinwesens in den Genuss einer von einem anderen Gemeinwesen erbrachten öffentlichen Leistung kommen, ohne die dafür anfallenden finanziellen Lasten gebührend mitzutragen (vgl. Biaggini 2008, 349 f.).⁸ Ein häufig genanntes Beispiel hierfür sind die sog. «Zentrumslasten».

Da eine umfassende Gebietsreform nicht zur Diskussion stand, wurde der horizontale kooperative Föderalismus mit der NFA in Artikel 48a BV per 1. Januar 2008 um eine *neue Form des Zusammenwirkens* erweitert, die zur Bewältigung

dieser unerwünschten Entwicklungen beitragen soll.⁹ Neu können kooperationsunwillige Kantone in neun abschliessend aufgezählten Aufgabengebieten (Abs. 1) unter gewissen Voraussetzungen per Bundesbeschluss zum Zusammenwirken verpflichtet werden (Abs. 2). Dies geschieht entweder über eine *Allgemeinverbindlicherklärung* des Konkordats oder mittels einer an den oder die betreffenden Kantone gerichteten *Beteiligungspflicht* (Abs. 3). Die Einzelheiten dieses auf Bundesebene angelegten Verfahrens sind im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)¹⁰ geregelt. Damit wird der Grundsatz der Freiwilligkeit, der bisweilen als eines der grössten Hindernisse einer erfolgreichen interkantonalen Zusammenarbeit gesehen wurde, relativiert.¹¹ Darüber hinaus wurde mit der NFA-Reform eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen für die bereits zuvor praktizierte Übertragung von *Rechtsetzungskompetenzen auf vertraglich errichtete interkantonalen Organe* (Art. 48 Abs. 4 BV). Diese Bestimmung macht die Befugnis zum Erlass sogenannter sekundärrechtlicher Bestimmungen von zwei Voraussetzungen abhängig. Erstens müssen die inhaltlichen Grundzüge der Regelung als sogenannte Primärnormen im interkantonalen Vertrag selbst festgelegt sein. Zweitens muss der Vertrag im gleichen Verfahren genehmigt worden sein, das nach dem einschlägigen kantonalen Recht auch für die Gesetzgebung gilt (Biaggini 2007, Rz. 14).

Die in Artikel 48a BV vorgesehenen Mittel zur Zwangskooperation sind *im Parlament nicht unumstritten* geblieben¹² und *im Schrifttum überwiegend skeptisch* aufgenommen worden (vgl. insbesondere Rhinow 2005, 79 ff.; Biaggini 2008, 376 f. m. H.). Den bundesrätlichen Ausführungen zufolge sind die mit der NFA-Reform eingetretenen Änderungen sehr stark an dem damals in Artikel 5a BV ebenfalls neugestalteten *Subsidiaritätsprinzip* ausgerichtet. Demnach soll die in einem Bundesstaat übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn sie diese besser erfüllen kann als die ihr untergeordneten Gebietskörperschaften. Können bei der Erbringung einer öffentlichen Leistung sogenannte Grössenvorteile nutzbar gemacht werden, impliziert dies aus Sicht des Verfassungsgebers, dass sich die betreffenden Gebietskörperschaften nach Möglichkeit zuerst in horizontalen Zweckgemeinschaften organisieren. Eine Zentralisierung soll deshalb erst dann ins Auge gefasst werden, wenn eine horizontale Zusammenarbeit nicht zustande kommt oder diese übermässige Koordinationskosten verursacht.¹³ Mit der *interkantonalen Ebene* bietet sich so gesehen eine Art *Zwischenlösung* an für öffentliche Aufgaben, bei denen aus staats- oder finanzpolitischer Sicht weder eine vom Bund zentral gesteuerte Leistungserbringung noch eine Erfüllung durch die einzelnen Kantone ideal erscheint. Diese bietet mit den sogenannten Grössenvorteilen auf der einen Seite und der zugleich gewährleisteten Nähe zu lokalen und regionalen Bedürfnissen auf der anderen

Seite eine Kombination der Vorzüge der zentralen Leistungskoordination mit jenen des gliedstaatlich autonomen Handelns.¹⁴ Wo die Bereitstellung öffentlicher Güter mit der Gefahr räumlicher Externalitäten verbunden ist, kann die gemeinschaftliche Aufgabenbewältigung allerdings bereits am «*Trittbretverhalten*» eines einzigen Kantons scheitern. Für solche Fälle enthält Artikel 48a BV die besagten Koordinationsmechanismen, welche die Transaktionskosten zum Vertragsschluss reduzieren und dem interkantonalen Weg dann zum Durchbruch verhelfen sollen, wenn eine *grosse Mehrheit der Kantone* danach verlangt (vgl. die 14 Abs. 1 und 15 Abs. 1 FiLaG).

Artikel 48a BV trägt zur *Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips* im Verhältnis zur interkantonalen Ebene bei, indem eine Verlagerung der Zuständigkeit auf den Bund grundsätzlich nur dann stattfinden soll, wenn die betreffende Aufgabenerfüllung nicht nur einzelne Kantone überfordert (vgl. Art. 43a Abs. 1 BV), sondern auch die Kraft der Kantone im Verbund übersteigt. Darüber hinaus leistet die Bestimmung einen Beitrag zur Erhaltung der Substanz des zusehends unter Druck geratenen Föderalismus und wirkt so einem neuerlichen *Zentralisierungsschub* entgegen (vgl. Waldmann 2010, 11).

2.3 Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV)

Als weiterer Bestandteil des NFA-Projektes hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gestützt auf die in Artikel 135 Absatz 2 Buchstabe d BV und in Artikel 13 FiLaG enthaltenen Bundesvorgaben eine Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) erarbeitet. Diese wurde am 24. Juni 2005 zur Ratifikation durch die Kantone verabschiedet, worauf sie am 11. Mai 2007 in Kraft getreten ist und per 1. November 2007 in allen 26 Kantonen wirksam wurde.¹⁵

Die IRV bildet eine Art «*Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit*», welche die Grundsätze und das Verfahren der Zusammenarbeit sowie des Lastenausgleichs regelt. Dadurch soll die Erarbeitung der einzelnen interkantonalen Verträge erleichtert werden (ausführlich dazu Moser 2006, 43 ff.). Zwar bezieht sich der Geltungsbereich der IRV primär auf die Gebiete der «*Pflichtzusammenarbeit*» gemäss Artikel 48a Absatz 1 BV, doch steht es den Kantonen frei, auch Verträge über andere Aufgabenbereiche den Bestimmungen der IRV zu unterstellen (Art. 1 Abs. 3 IRV).

Für die Westschweiz ist zu beachten, dass mit der sog. «*Convention des Conventions (CDC)*»¹⁶ seit dem 23. April 2002 eine gemeinsame Regelung für den Abschluss von interkantonalen Verträgen bestand. Diese nahm sich insbesondere auch des Zusammenwirkens von Regierung und Parlament an. Nachdem sich das darin vorgesehene Verfahren aber als zu schwerfällig erwiesen hatte

und zudem die Kompatibilität im Verhältnis zur IRV fraglich war, wurde die CDC inzwischen durch den am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen *Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer)* ersetzt.¹⁷ Dieser sieht eine Mitwirkung der Kantonsparlamente vor, die über die blosser Genehmigung oder Ablehnung des betreffenden Konkordates hinausgeht und Raum für den Einsatz einer interparlamentarischen Koordinationsstelle lässt. Ausserhalb der Romandie bestehen dafür kaum Vorgaben, da Artikel 4 IRV die Kantonsregierungen lediglich verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Für die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der interkantonalen Gesetzgebung sind daher *primär die innerkantonalen Rechtsgrundlagen* massgebend. Diesbezüglich lässt sich beobachten, dass sich die Kantone der oft bemängelten Exekutivlastigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit allmählich bewusst werden und deren demokratische Legitimation mittels obligatorischer und fakultativer Referenden, der expliziten Verankerung von Staatsvertragsinitiativen sowie eines frühzeitigeren Einbezugs der Parlamente stärken (vgl. Ehrenzeller 2005, 84 f.; Waldmann 2005, 33).¹⁸ Dennoch bleibt die Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Legislative eine der grössten Baustellen im interkantonalen Recht.

2.4 Bildungsrahmenartikel

Mit dem von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 21. Mai 2006 deutlich angenommenen Bundesbeschluss vom 16. Dezember 2005 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung¹⁹ erhielten die unmittelbar bildungsbezogenen Artikel der Bundesverfassung (Art. 62-67 BV) eine neue Fassung. Ziel der neuen Bildungsverfassung ist es, einen koordinierten, von Bund und Kantonen gemeinsam verantworteten Bildungsraum Schweiz zu schaffen – von der Primär- bis zur Tertiärstufe. Dieser soll kohärent und durchlässig sein und hohen Qualitätsansprüchen genügen (Ehrenzeller 2005, 81).²⁰ Um die Kantone zu der dazu in verschiedener Hinsicht notwendigen Koordination zu bewegen, wurden die Gebiete der Pflichtzusammenarbeit von Artikel 48a Absatz 1 BV mit einigen Aspekten des Schulwesens (Bst. b) und den kantonalen Hochschulen (Bst. c) erweitert. Für den Fall, dass die gewünschte Harmonisierung des kantonalen Schulwesens auf dem Koordinationsweg dennoch nicht zustande kommt, ist dafür ersatzweise eine subsidiäre Bundeskompetenz vorgesehen (vgl. die Art. 62 Abs. 4 und 63a Abs. 5 BV).

3 Neuere Entwicklungen im interkantonalen Recht

Im Folgenden werden einige Beispiele aus der interkantonalen Rechtsetzungstätigkeit aufgegriffen, welche die jüngeren Entwicklungen im Konkordatswesen besonders geprägt haben. Eine umfassende Darstellung kann in Anbetracht des beschränkten Umfangs des vorliegenden Beitrags aber nicht erfolgen, zumal gerade etwa der Schul- und Hochschulbereich mittlerweile sehr stark auf interkantonomer Ebene normiert wird und sich die Bestimmungen in stetem Wandel befinden. Auch bleiben die zu den jeweiligen Konkordaten bestehenden kantonalen Ausführungsbestimmungen an dieser Stelle unberücksichtigt.

3.1 Koordination der hochspezialisierten Medizin

Die interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) wurde von der Plenarversammlung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) am 14. März 2008 verabschiedet. Das Konkordat bezweckt, die Bemühungen zur Konzentration der hochspezialisierten Medizin zu koordinieren, um eine bedarfsgerechte, qualitativ hochstehende und wirtschaftliche medizinische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen (vgl. Art. 1 Abs. 1 IVHSM). Das Besondere an der Vereinbarung ist zunächst deren Einbettung in eine relativ komplex angelegte und für die interkantonale Zusammenarbeit daher besonders *anspruchsvolle Kompetenzausscheidung* zwischen Bund und Kantonen. Während es sich bei der Gesundheitsversorgung im Allgemeinen um eine öffentliche Aufgabe der Kantone handelt (Art. 3 BV), ist der Bund dafür verantwortlich, dass sich die Bevölkerung zu tragbaren Bedingungen gegen die Risiken von Krankheit und Unfall versichern kann (Art. 117 BV). Gestützt auf diese Bundeskompetenz bestimmt Artikel 39 Absatz 2^{bis} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG)²¹ seit dem 1. Januar 2009, dass die Kantone eine gesamtschweizerische Planung vorzunehmen und dabei die Spitäler zu bestimmen haben, die im Bereich der hochspezialisierten Medizin zur Leistungserbringung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zugelassen sind. In diesem Sinne legt die am 1. Januar 2009 für alle Kantone in Kraft getretene²² IVHSM die *Kriterien* fest, die für die Konzentration der hochspezialisierten Leistungen und der Erstellung einer entsprechenden, kantonsübergreifenden Spitalliste ausschlaggebend sind (Art. 7 f. IVHSM). Der Vollzug der Vereinbarung obliegt einem von den Mitgliedern der GDK gewählten *Beschlussorgan* (HSM-Beschlussorgan, Art. 2 IVHSM).

Wäre die Zusammenarbeit unter den Kantonen ausgeblieben, hätte der Bundesrat eine für die Spitzenmedizin massgebende und für alle Kantone verbindliche Spitalliste erstellen müssen (Art. 39 Abs. 2^{bis} KVG), womit ein weiterer Zentralisierungsschub stattgefunden hätte. Die IVHSM ist in dieser Hinsicht auch

deshalb von besonderer Bedeutung, weil die hochspezialisierte Medizin im Rahmen der NFA als einer derjenigen Bereiche identifiziert wurde, der zwecks *effizienterer und wirksamerer Aufgabenerfüllung auf interkantonaler Ebene zu organisieren* ist (Art. 48a Abs. 1 Bst. h). Wäre die einmal initiierte horizontale Kooperation nur am Widerstand einzelner Kantone gescheitert, hätte somit anstelle der in Artikel 39 Absatz 2^{bis} KVG angedrohten Folgen auch eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beitrittsverpflichtung gemäss Artikel 48a Absätze 1 und 2 BV stattfinden können. Diese prozeduralen Möglichkeiten des Bundesrechts bestehen indes immer noch. Scheidet ein Kanton aus dem Konkordat aus, so könnte dies auf Verlangen der anderen Kantone somit leicht wieder rückgängig gemacht werden.

3.2 Harmonisierung des Stipendienwesens

Ein weiteres Beispiel für ein differenziertes Zusammenspiel der zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilten Kompetenzbereiche liefert das Stipendienwesen, wo der Bund im Bereich der tertiären Ausbildung über eine *Grundsatzgesetzgebungs- und Förderungskompetenz* verfügt (Art. 66 Abs. 1 BV). Gestützt darauf kann er zur Förderung der interkantonalen Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge die wichtigsten Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen erlassen und die Kantone bei deren Entrichtung finanziell unterstützen. Ansonsten bleiben aber die Kantone für die Ausgestaltung und Wahrnehmung ihres Ausbildungsbeitragswesens zuständig.

Von dieser Grundsatzgesetzgebungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber im Rahmen der NFA Gebrauch gemacht und das auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretene Ausbildungsbeitragsgesetz²³ erlassen. Dieses knüpft die Bundeszuschüsse an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen. Da das Ausbildungsbeitragsgesetz neben diesen in Form von Subventionsbedingungen enthaltenen Grundsätzen keine weiteren Vorgaben macht, bestehen in der kantonalen Praxis zur Vergabe von Stipendien und Studiendarlehen nach wie vor erhebliche Divergenzen. Davon betroffen ist namentlich auch die Höhe der den Anspruchsberechtigten zustehenden Beiträge. Dies hat verschiedentlich die Forderung nach einer stärkeren Ausschöpfung der verfassungsmässigen Bundeskompetenz, sprich einer zentralen *Steuerung und substanziellen Harmonisierung des Stipendienwesens* laut werden lassen.²⁴ Der Bundesrat stellte den geäusserten Bedarf nach einer weitergehenden Harmonisierung im Rahmen verschiedener Stellungnahmen nicht in Abrede. Er hielt jedoch dafür, dass es sich bei der Stipendienvergabe um eine Verbundaufgabe zwischen Kantonen und Bund handle, für die eine weitergehende Rechtsvereinheitlichung sachgerechter durch einen entsprechenden interkantonalen Vertrag erfolge. Sollte dieser jedoch nicht zustande kommen, so

werde «der Bund die Sache von sich aus an die Hand nehmen und eine verstärkte Bundeslösung vorlegen»²⁵. Auch in der parlamentarischen Debatte setzte sich die Auffassung durch, dass der Beitrittsprozess zu dem damals in Erziehung befindlichen Stipendien-Konkordat nicht durch einen Eingriff auf Bundesebene beeinflusst werden soll.

Die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat am 18. Juni 2009 die *Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat)* verabschiedet. Inzwischen sind ihr 13 Kantone beigetreten (AR, BL, BS, BE, FR, JU, GE, GL, GR, NE, TI, TG und VD).²⁶ Damit konnte sie vom Vorstand der EDK gestützt auf Artikel 26 Absatz 1 per 1. März 2013 in Kraft gesetzt werden. Die im Konkordat festgelegten Grundsätze und Mindeststandards sind jenen des Ausbildungsbeitragsgesetzes alles in allem sehr ähnlich. Der bedeutendste Unterschied besteht darin, dass vom Anwendungsbereich des Stipendien-Konkordats nicht nur die Tertiärstufe, sondern auch die Sekundarstufe II erfasst wird (vgl. Art. 1). In Abweichung vom Bundesgesetz sind zudem ungeachtet des Vorliegens einer Niederlassungsbewilligung grundsätzlich auch Personen mit ausländischem Bürgerrecht beitragsberechtigt. Vorausgesetzt ist, dass sie seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Ein Novum stellt der in Artikel 6 zum Zwecke der Koordination normierte stipendienrechtliche Wohnsitz dar. Den grössten Beitrag an die interkantonale Rechtsvereinheitlichung leisten aber die in Artikel 15 vorgesehenen *Mindesthöhen der Ausbildungsbeiträge* und die Bemessungsgrundsätze gemäss den Artikeln 17 ff.

Nach der NFA erging am 16. Dezember 2005 der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung. Der Beschluss wurde von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 21. Mai 2006 deutlich angenommen (vgl. Ziff. 2.4). Er war vom Bestreben geprägt, einen gangbaren Mittelweg zwischen der im Bildungswesen traditionell starken Zuständigkeit der Kantone und der Übertragung weiterer Kompetenzen an den Bund zu beschreiten.²⁷ Dieses Bestreben spiegelt sich auch im Stipendienwesen, wo mit dem Rahmengesetz des Bundes und dem Konkordat nun zwar die wichtigsten Parameter gesetzt sind, es den Kantonen gestützt auf ihre Autonomie aber frei steht, über diese Mindeststandards hinauszugehen.

Eine Verbindung von subsidiärer Regelungskompetenz des Bundes mit den Zwangsmöglichkeiten von Artikel 48a BV ist im bildungspolitischen Bereich nur für die zentralsten Regelungsanliegen vorgesehen. Darunter fallen das Schuleintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen sowie die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen, nicht aber das Stipendienwesen (vgl. Art. 62 Abs. 4 BV). In diesem Zusammenhang kann der Erfolg der interkan-

tonalen Rechtsetzungstätigkeit im Unterschied etwa zur hochspezialisierten Medizin (vgl. vorne Ziff. 3.1) also nicht mittels Allgemeinverbindlicherklärung oder einer Beitrittspflicht bewerkstelligt werden. Die damit verbundene Skepsis hat wohl auch der am 27. Februar 2012 zustande gekommenen Volksinitiative Auftrieb gegeben, mit welcher der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) eine Verlagerung der Regelungs- und der Finanzierungscompetenz von den Kantonen auf den Bund fordert (*Stipendien-Initiative*).²⁸ Der dazu vom Bundesrat in Form einer Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes erarbeitete *indirekte Gegenvorschlag*, der zwischen Oktober 2012 und Februar 2013 in der Vernehmlassung war²⁹, sah für den tertiären Bildungsbereich die Integration einiger Bestimmungen des Stipendien-Konkordats in das besagte Bundesgesetz vor, hielt im Übrigen aber primär an der interkantonalen Gesetzgebung fest.³⁰ Das schliesslich am 26. Juni 2013 vom Bundesrat als indirekter Gegenvorschlag zur Stipendien-Initiative verabschiedete totalrevidierte Ausbildungsbeitragsgesetz³¹ verzichtet auf materielle Bestimmungen des Bundes über die Stipendien der Kantone im Tertiärbereich als Voraussetzungen für Bundesbeiträge und erklärt lediglich die einschlägigen Bestimmungen des Stipendien-Konkordats für anwendbar.

3.3 Verschärfung des Hooligan-Konkordats

Infolge der negativen Entwicklungen rund um Fussball- und Eishockeyspiele wurde das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)³² per 1. Januar 2007 revidiert. Dies geschah im Hinblick auf die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009. Mit der Revision wurden *neue Mittel gegen Gewalt* anlässlich von Sportveranstaltungen geschaffen, so unter anderem eine nationale *Hooligan-Datenbank*. Deren Errichtung stützt sich auf die in Artikel 57 Absatz 2 BV enthaltene Koordinationsfunktion. Diese gibt dem Bund die Kompetenz, im Inneren und Äussern die zum Schutze seiner Institutionen notwendigen Massnahmen zu treffen. Ein zweites Instrument sieht vor, dass einer Person für eine bestimmte Zeit die *Ausreise in ein bestimmtes Land untersagt werden kann*. Auch hierfür war die Zuständigkeit des Bundes unbestritten, zumal er die Verantwortung für auswärtige Angelegenheiten trägt (Art. 54 Abs. 1 BV). Seither sind diese beiden Massnahmen in den Artikeln 24a und 24c BWIS geregelt. Hinsichtlich der Einführung von Rayonverboten, Meldeauflagen und der Möglichkeit zum Polizeigewahrsam erschien das Vorliegen einer Bundeskompetenz im Lichte von Artikel 57 BV aber zweifelhaft. Diese drei Massnahmen wurden der Dringlichkeit halber zwar ebenfalls ins BWIS aufgenommen, aber bis Ende 2009 befristet.³³

Um eine kantonsübergreifend einheitliche Regelung zur Verhinderung von Gewaltexzessen an Sportveranstaltungen zu schaffen und den Weiterbestand der

drei befristeten Präventivmassnahmen des BWIS zu sichern, verabschiedete die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 15. November 2007 das *Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen*.³⁴ Dieses konnte nach dem Beitritt der Kantone Luzern und St. Gallen am 1. Januar 2010 in Kraft treten. Acht Monate später, am 1. September 2010, war es bereits in allen Kantonen wirksam.

Nach Einschätzung der KKJPD liess sich die Situation aber weder durch die neuen gesetzlichen Massnahmen noch durch eine auf Freiwilligkeit und Eigenverantwortung beruhende Policy merklich verbessern. Die KKJPD entschloss sich daher, erneut den Weg der interkantonalen Rechtsetzung zu beschreiten, und verabschiedete am 2. Februar 2012 eine Änderung des Konkordats. Neben einer punktuellen Verschärfung der bisherigen Massnahmen und einer expliziten Rechtsgrundlage für Identitätskontrollen steht die *Einführung einer generellen Bewilligungspflicht* für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Spielklasse der Männer im Zentrum des Revisionsvorhabens (vgl. neuer Art. 3a). Die Bewilligungspflicht soll es den kantonalen Behörden ermöglichen, mittels Auflagen auf die bis anhin ausschliesslich in der Verantwortung der Sportvereine liegenden sicherheitsrelevanten Bereiche Einfluss nehmen zu können. Dies betrifft namentlich die baulichen und technischen Einrichtungen des Veranstaltungsorts, den Verkauf von Eintrittskarten und alkoholischen Getränken, die Abwicklung der Eingangskontrolle sowie die Anreise der Anhänger der Gastmannschaft.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben die zuständigen Behörden in der Mehrheit der Kantone bereits ihren Beitritt zur Änderung vom 2. Februar 2012 beschlossen, wobei die neuen Bestimmungen in einigen Kantonen schon in Kraft stehen (AG, AI, AR, LU, NE, OW, SG, TI, UR, ZH).³⁵ Wie bereits die ursprüngliche Version, stiessen nun aber auch die revidierten Bestimmungen in der politischen Debatte mancherorts auf Widerstand, allen voran in den Kantonen Bern, Basel-Land, Basel-Stadt und Zug.³⁶ Im Kanton Zürich wurde gegen den vom Kantonsparlament klar beschlossenen Beitritt das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 sprach sich jedoch auch die Stimmbevölkerung mit über 85 % Ja-Anteil deutlich für die verschärften Bestimmungen aus. Im Kanton Zug kommt es am 22. September 2013 ebenfalls zu einer Volksabstimmung. Im Kanton Bern wird dies voraussichtlich erst im nächsten Jahr der Fall sein.³⁷ Des Weiteren wurde gegen den Beitritt des Kantons Luzern wegen fraglicher Grundrechtsverletzungen eine Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht.³⁸

Im vorliegenden Zusammenhang erweist sich das Hooligan-Konkordat in zweifacher Hinsicht als interessantes Beispiel. Erstens veranschaulicht es die für

die Wahl zwischen bundesrechtlicher und interkantonaler Rechtsvereinheitlichung grundlegende Bedeutung der in der Bundesverfassung angelegten Kompetenzausscheidung. Bemerkenswert ist zweitens, dass hier zur Bewältigung eines kantonsübergreifenden Problems der Weg der interkantonalen Rechtsangleichung eingeschlagen wurde, obwohl sich anfänglich eine Mehrheit der Kantone für eine bundesgesetzliche Lösung ausgesprochen hatte.³⁹ Dies zeigt, dass die KKJPD über ihre mehrheitlich im Rahmen des informellen kooperativen Föderalismus stattfindende Koordinationsfunktion das Zustandekommen von interkantonalen Lösungen ähnlich zu befördern vermag, wie sich dies der Verfassungsgeber von den prozeduralen Kompetenzen des Bundes im Bereich der von Artikel 48a BV genannten Bereiche erhofft.

3.4 Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen

Für die Aufsicht über private Sicherheitsunternehmen sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Soweit es aber um Tätigkeiten geht, die von der Schweiz aus im Ausland erbracht werden, ist der Bund gestützt auf seine in auswärtigen Angelegenheiten gemäss Artikel 54 Absatz 1 BV umfassende Rechtsetzungskompetenz zuständig. Nachdem eine *Ausschöpfung dieser Bundeskompetenz* anfänglich als nicht notwendig eingeschätzt wurde, hat der Bundesrat – angesichts der wachsenden Bedeutung dieses Wirtschaftszweigs – am 23. Januar 2013 eine Botschaft zum Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes verabschiedet.⁴⁰ Die neue Regelung verbietet bestimmte Aktivitäten, die mit der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten oder mit schweren Menschenrechtsverletzungen zusammenhängen. Zur Kontrolle sind die dem Gesetz unterstehenden Unternehmen einer generellen Meldepflicht unterstellt. Ferner hat der Bund zur Regelung der Voraussetzungen für die Vergabe von Bundesaufträgen an private Sicherheitsfirmen bereits eine Verordnung erlassen.⁴¹

Die kantonalen Regelungen zur *Aufsicht über Sicherheitsunternehmen* sind noch immer *sehr unterschiedlich*. Einzelne Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin haben Vorschriften eingeführt, die unter anderem eine Bewilligungspflicht für Tätigkeiten von Sicherheitsunternehmen vorsehen. Andere Deutschschweizer Kantone kennen dagegen überhaupt keine Vorschriften oder sehen zumindest keine Bewilligungspflicht vor. Die Westschweizer Kantone haben mit dem Konkordat vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen («Westschweizer Konkordat») einen gemeinsamen Regelungsrahmen statuiert, darunter auch eine Bewilligungspflicht.⁴²

Da die in einem Kanton zugelassenen Sicherheitsunternehmen ihre Dienstleistungen gestützt auf das *Binnenmarktgesetz*⁴³ unabhängig vom Vorliegen einer Bewilligungspflicht auch in allen andern Kantonen erbringen dürfen, kön-

nen die *kantonalen Bewilligungsverfahren* nach derzeitigem Regelungsstand *leicht unterlaufen* werden. Um dies zu verhindern und die auch aus Sicht des Bundes wünschenswerte Harmonisierung der betreffenden Rechtsvorschriften voranzutreiben,⁴⁴ erarbeitete die KKJPD auf Basis des Westschweizer Konkordats ein neues Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen, das sie am 12. November 2010 zur Ratifizierung durch die Kantone verabschiedete. Die beiden interkantonalen Vereinbarungen enthalten beide ein Bewilligungssystem und weisen trotz einiger Unterschiede ein insgesamt ähnliches Regelungsmuster auf. Nachdem die sechs Westschweizer Kantone (FR, GE, JU, NE, VD und VS) aber bereits anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens bekundet hatten, an ihrem eigenen interkantonalen Vertrag festhalten zu wollen,⁴⁵ haben inzwischen drei weitere Kantone den Nichtbeitritt beschlossen (OW, SZ und ZG). Im Kanton Aargau wurde das Geschäft vom Kantonsparlament an die Regierung zurückgewiesen. Ein Beitrittsbeschluss wurde bisher erst in sieben Deutschweizer Kantonen (AI, AR, BS, SG, SO, TG und UR) sowie im Kanton Tessin gefällt.⁴⁶ Im Kanton Basel-Land liegt ein Antrag der Regierung über den Beitritt zum Konkordat vor.⁴⁷ In den sieben verbleibenden Kantonen der Deutschschweiz (BE, GL, GR, LU, NW, SH und ZH) ist der Ratifikationsprozess noch immer nicht angelaufen.

In Anbetracht des schleppenden Beitrittsverfahrens und der Tatsache, dass inzwischen *neun Kantone den Beitritt zum Konkordat der KKJPD verworfen* haben, wovon deren zwei keine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsdienstleistungen kennen (SZ und ZG), beginnt sich bereits jetzt abzuzeichnen, dass die in diesem Bereich mehrheitlich begrüßte Rechtsvereinheitlichung auch in Zukunft nicht auf dem gewünschten Stand sein wird. Auch bleibt die im Zusammenhang mit dem Binnenmarktgesetz bestehende Problematik wohl bis auf Weiteres erhalten. Zudem wird deutlich, dass die oft geäußerte Befürchtung, ein neuerlicher Zentralisierungsschub lasse sich nur mittels einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit vermeiden, nicht nur hinsichtlich der von Artikel 48a BV erfassten Bereiche aktuell ist, die vorwiegend in Zusammenhang mit dem zur Verhinderung von räumlichen Externalitäten notwendigen Lastenausgleich stehen.⁴⁸ Bei kantonalen Regelungsunterschieden kann das Ausscheren nur eines Kantons eine sinnvolle Lösung auf interkantonomer Ebene verunmöglichen und somit zur späteren Schaffung einer neuen oder der vollständigen Ausschöpfung einer bestehenden Bundeskompetenz führen.

4 Würdigung und Ausblick

Die beschränkte Auswahl der im vorliegenden Beitrag untersuchten Beispiele aus der aktuellen interkantonalen Rechtsetzungstätigkeit genügt freilich nicht, um die Vorzüge, die Nachteile und die Effektivität der neuen Verfassungsbestim-

mungen zu evaluieren. Dennoch lassen sich aus den dargestellten Entwicklungen gewisse Rückschlüsse ziehen.

So verdeutlicht etwa das Beispiel der Koordination der hochspezialisierten Medizin, dass alleine die Präsenz der in Artikel 48a BV vorgesehenen Zwangsmechanismen den Kantonen unter Umständen genug Anlass geben kann, die Suche nach einer gemeinsamen, kantonsübergreifenden Lösung voranzutreiben. Artikel 48a BV vermag die gewünschte Wirkung mitunter auch ohne eine direkte Anrufung zu entfalten (vgl. Bochsler/Sciarini 2006, 37; Waldmann 2005, 25 ff.). Eine solche hat – wie dies im Schrifttum verschiedentlich bereits erwartet wurde (Biaggini 2008, 377 m. H.) – bis dato nicht stattgefunden. Das momentan stark politisierte Stipendienwesen veranschaulicht, dass abschliessende Aufzählungen des Gesetzgebers nicht selten auch etwas zufällig anmuten und dass es mit der zuletzt im Rahmen des Bildungsrahmenartikels erfolgten Erweiterung des in Artikel 48a BV genannten Aufgabenkatalogs womöglich noch nicht sein Bewenden hat. Weiter deutet die für private Sicherheitsunternehmen in Frage stehende Bewilligungspflicht an, dass sich die Funktion von Artikel 48a BV, sprich die Reduktion der zum Abschluss interkantonaler Verträge anfallenden Transaktionskosten vom Prinzip her auch über den Lastenausgleich hinaus nutzbar machen liesse. Dies wird im Rahmen der ausdrücklich bezeichneten Aufgabengebiete denn auch als zulässig erachtet (Biaggini 2008, 375). Schliesslich vermögen sowohl das Beispiel der privaten Sicherheitsunternehmen als auch die im Rahmen des Stipendien- und des Hooligan-Konkordats gemachten Erfahrungen den im Schrifttum oft geprägten Grundsatz nur bedingt zu relativieren, wonach bei einem gesamtschweizerischen Rechtsvereinheitlichungsvorhaben der ordentlichen Bundesgesetzgebung gegenüber der interkantonalen Rechtsetzung der Vorzug zu geben ist. Zwar wären prinzipiell alle drei Bereiche einer gemeinsamen Regelung durch ein Konkordat mit unmittelbar rechtsetzendem Inhalt zugänglich, doch offenbaren sich stets auch die hinsichtlich des schwerfälligen Abschluss- und Abänderungsverfahrens geäusserten Bedenken (Abderhalden 2008, Rz. 10 ff.; Häfelin/Haller/Keller 2012, Rz. 1290).

Über alle Beispiele hinweg kommt die tragende Rolle der interkantonalen Gremien deutlich zum Vorschein, die für das Verfahren zum Abschluss oder zur Abänderung einer interkantonalen Vereinbarung eine Art Drehscheibenfunktion einnehmen und nun Kraft der ausdrücklichen Bestimmung von Artikel 48 Absatz 4 BV in beschränktem Umfang auch zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigt werden dürfen (vgl. dazu Bochsler/Sciarini 2006, 24 ff.; Waldmann 2005, 25 f.). Ganz allgemein zeigt sich bei einer Recherche im interkantonalen Recht immer auch, dass die in der Literatur schon verschiedentlich bemängelten Defizite bei der Publikation interkantonaler Verträge noch immer

aktuell sind, obwohl deren Behebung gerade auch mit Blick auf die gestiegene Bedeutung des horizontalen kooperativen Föderalismus umso mehr angezeigt wäre (vgl. dazu Koumbarakis 2009, 35 ff.).

Zeno Schnyder von Wartensee, MLaw, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg i.Ü., E-Mail: zeno.schnydervonwartensee@unifr.ch

Anmerkungen

- 1 Vgl. LeGes 2012/2, 177-197; LeGes 2011/2, 281-304; LeGes 2010/2, 231-254; LeGes 2008/2, 325-336 und LeGes 2006/2, 183-203.
- 2 Die Begriffe interkantonale Vereinbarung, interkantonaler Vertrag, Konkordat und Verkommnis werden im Folgenden gleichbedeutend verwendet.
- 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
- 4 AS 1999 2556; Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1; BBl 1999 I 162; BBl 1999 V 5986.
- 5 AS 2007 5765; Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291; BBl 2003 6591; BBl 2005 951.
- 6 Vgl. Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 4202.
- 7 Vgl. Broschüre zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, September 2007.
- 8 Vgl. zum Ganzen Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291.
- 9 Vgl. Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2305 ff. und 2351.
- 10 Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) (SR 613.2).
- 11 Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2001 2351.
- 12 So verlangte etwa die im Nationalrat eingereichte parlamentarische Initiative 08.463n vom 3. Oktober 2008 die ersatzlose Streichung von Art. 48a BV. Nachdem der Initiative im Nationalrat zunächst mit 80 zu 68 Stimmen Folge gegeben worden war (AB 2009 N 1744), scheiterte sie am 1. März 2010 schliesslich am Widerstand des Ständerates (AB 2010 S 17).
- 13 Vgl. Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2306.
- 14 Vgl. Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2001 2350.
- 15 Der Vertragstext ist auf der Website der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu finden: www.kdk.ch; vgl. auch Medienmitteilung der KdK vom 16. Mai 2007.
- 16 Convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.
- 17 Erläuternder Bericht der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) vom 5. März 2010 zum Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer/Convention sur la participation des parlements, CoParl).
- 18 So z. B. das Gesetz des Kantons Freiburg vom 11. Mai 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG), das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist. Im Kanton Bern wurde in der Januarsession 2013 eine Totalrevision des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grosse Rat (Grossratsgesetz; GRG) beschlossen, die den Regierungsrat im neuen Art. 56 GRG verpflichtet, die zuständigen parlamentarischen Kommissionen im Bereich der Aussenbeziehungen über wichtige Entwicklungen zu informieren (Abs. 1) und sie bei wichtigen Geschäften rechtzeitig zu konsultieren (Abs. 2), insbesondere bezüglich interkantonalen und internationalen Verträge (Abs. 3). Nach Abs. 4 stehen die Kommissionen dem Regierungsrat während Vertragsverhandlungen beratend zur Seite und können Vorschläge zum Inhalt unterbreiten. Die neue Grossratsgesetzgebung soll auf den Legislaturwechsel per 1. Juni 2014 in Kraft treten.

- 19 BBl 2005 7273
- 20 Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005 über den Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung (BBl 2005 5479, 5504 f.)
- 21 Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, SR 832.10
- 22 Vgl. Medienmitteilung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom 30. Januar 2009.
- 23 Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studienarlehnen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz) vom 6. Oktober 2006 (SR 416.0) wurde das Ausbildungsbeihilfengesetz vom 19. März 1965 aufgehoben.
- 24 Vgl. die parlamentarischen Initiativen 06.3716, 06.3178, 09.4105 und 09.497 sowie die Ständesinitiative des Kantons Solothurn 07. 308.
- 25 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 9. März 2007 zur Motion 06.3716.
- 26 Beitrittsstand per 19. Juni 2013 gemäss EDK. Bis anhin hat erst ein Kanton (VS) den Beitritt abgelehnt.
- 27 Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August 2005 zur parlamentarischen Initiative «Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung», BBl 2005 5547 f.
- 28 BBl 2012 2437
- 29 www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2012 > Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
- 30 Vgl. Medienmitteilung der EDK vom 20. Januar 2012; NZZ Nr. 38 vom 15. Februar 2013 S. 11; Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) vom Oktober 2012 zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative «Stipendieninitiative» des Verbands Schweizer Studierendenschaften (VSS).
- 31 Botschaft: BBl 2013 5515, Gesetzesentwurf: BBl 2013 5545
- 32 Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120)
- 33 Botschaft vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, BBl 2005 5637 f.
- 34 In der Praxis ist hierfür die Bezeichnung «Hooligan-Konkordat» üblich.
- 35 Vgl. Übersicht der KKJPD mit Stand vom 23. August 2013, einsehbar unter www.kkjpd.ch > Aktuell > Verträge/Vereinbarungen > Revidiertes Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen > Ratifikationsliste.
- 36 Vgl. die Berichte der bz Basel vom 15. Februar 2013 und vom 17. April 2013, abrufbar unter www.bzbasel.ch; Bericht der neuen Luzerner Zeitung vom 2. Mai 2013, abrufbar unter www.luzernerzeitung.ch.
- 37 Vgl. Übersicht der KKJPD mit Stand vom 23. August 2013.
- 38 NZZ Nr. 48 vom 27. Februar 2013 S. 11.
- 39 Vgl. Bericht vom Juli 2005 über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, S. 8.
- 40 Botschaft vom 23. Januar 2013 zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS), BBl 2013 1745.
- 41 Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES) (SR 124).
- 42 Botschaft vom 23. Januar 2013 zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, BBl 2013 1745, hier 1758 f.
- 43 Art. 2 Abs. 1 des Binnenmarktgesetzes vom 6. Oktober 1995 (BGBM, SR 943.02).
- 44 Medienmitteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 5. Dezember 2005.
- 45 Botschaft vom 23. Januar 2013 zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, BBl 2013 1745, hier 1759.
- 46 Übersicht der KKJPD über den Stand des Beitrittverfahrens vom 21. Juni 2013, abrufbar unter www.kkjpd.ch
- 47 Vorlage des Regierungsrates Nr. 2012-379 an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft vom 11. Dezember 2012.
- 48 Eine Ausnahme dazu bildet das Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche, wo nicht der Lastenausgleich, sondern eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung im Vordergrund steht.

Literatur

- Abderhalden, Ursula, 2006, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, *LeGes*, H. 1, S. 9-21.
- Abderhalden, Ursula, 2008, Kommentar zu Art. 48, in: Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Zürich/Basel/St. Gallen.
- Blankart, Charles, 2011, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8. Auflage, München.
- Biaggini, Giovanni, 2008, «Vertragszwang» im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, *ZBl* 109, S. 345-377.
- Biaggini, Giovanni, 2007, Art. 48 BV, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich.
- Bochsler, Daniel / Sciarini, Pascal, 2006, Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, *LeGes*, H. 1, S. 23-41.
- Ehrenzeller, Bernhard, 2005, Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: Bernhard Waldmann / Institut für Föderalismus (Hrsg.), *1. Nationale Föderalismuskonferenz – Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*, Basel, S. 67-86.

- Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen, 2012, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich.
- Koumbarakis, Zinon, 2009, Publikation interkantonalen Verträge, LeGes, H. 1, S. 35-55.
- Moser, Walter, 2006, Interkantonale Rechtsetzung am Beispiel der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), LeGes, H. 1, S. 43-64.
- Rhinow, René, 2005, Bundesstaatsreform und Demokratie – Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: René L. Frey (Hrsg.), Föderalismus – zukunftstauglich?!, Zürich, S. 63-92.
- Waldmann, Bernhard, 2005, Der kooperative Föderalismus – Eine kurze Einführung, in: Bernhard Waldmann / Institut für Föderalismus (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz – Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basel, S. 15-34.
- Waldmann, Bernhard, 2010, Föderalismus unter Druck. Eine Skizze von Problemfeldern und Herausforderungen für den Föderalismus in der Schweiz, in: Gredig, Markus et. al. (Hrsg.), Peters Dreiblatt, Festschrift für Peter Hänni, Bern, S. 3-23.

Résumé

La présente contribution est consacrée aux tendances actuelles dans l'activité législative intercantonale. Les traités intercantonaux doivent être considérés comme l'instrument de coopération le plus important du fédéralisme horizontal. La contribution se base sur quelques exemples récents et les met en rapport avec les bases constitutionnelles qui ont subi dernièrement des modifications en lien avec les traités intercantonaux.