

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 20. Dezember 2005 an den Landrat
zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit
mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005

A. Zusammenfassung

Die interkantonale Zusammenarbeit gehört zu den vier Hauptpfeilern der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA). Die IRV bildet eine wesentliche Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Es geht dabei um die Zusammenarbeit in den neun folgenden, im neuen Artikel 48a der Bundesverfassung (BV) ausdrücklich erwähnten Aufgabenbereichen, in denen das eidgenössische Parlament die Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann:

- des Straf- und Massnahmenvollzugs,
- der kantonalen Universitäten,
- der Fachhochschulen,
- der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung,
- der Abfallbewirtschaftung,
- der Abwasserreinigung,
- des Agglomerationsverkehrs,
- der Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie
- der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Der Artikel 24 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) verlangt sogar, dass der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen hat. Dies lässt darauf schliessen, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die IRV von einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein muss.

Im Sinne einer „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ regelt die IRV Grundsätze, Prinzipien und Verfahren für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf dem Gebiet der Pflichtzusammenarbeit gemäss Artikel 48a BV. Als Rahmenvereinbarung führt die IRV nicht unmittelbar zu einer interkantonalen Aufgabenerfüllung. Sie macht Vorgaben für die Ausgestaltung der aufgabenspezifischen Verträge, welche die Kantone gestützt auf die IRV noch abzuschliessen haben. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat die IRV an der Plenarversammlung vom 24. Juni 2005 einstimmig gutgeheissen und den Kantonen zur Genehmigung unterbreitet.

Mit der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit verfolgt die NFA drei Hauptziele:

1. *Das fiskalische Äquivalenzprinzip (Entscheidungsträger, Finanzierer und Nutznießer sollen übereinstimmen) soll eingehalten und die optimale Bereitstellung der öffentlichen Güter und Dienstleistungen erleichtert werden.*
2. *Die Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit (d.h. zwischen den Kantonen) soll die Tendenz zur Zentralisierung der Aufgabenerfüllung beim Bund brechen. Unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips sollen kantonale Aufgaben, welche die Möglichkeiten eines Kantons übersteigen, regional wahrgenommen werden.*
3. *Die Möglichkeiten der interkantonalen Zusammenarbeit sollen genutzt werden, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung dank der Ausnützung von Grössenvorteilen zu verbessern.*

Die Rahmenvereinbarung regelt nur die Grundsätze und Verfahren. Damit die Kantone tatsächlich zusammenarbeiten, haben sie aufgabenspezifische Verträge abzuschliessen. In diesen einzelnen Verträgen sind gestützt auf die Grundlagen der IRV die Einzelheiten der Zusammenarbeit zu regeln: So etwa die konkrete Höhe der Ausgleichszahlungen oder die Mitwirkungsrechte der Vertragspartner. Kommt es mangels Konsens der Kantone zu keinem Zusammenarbeitsvertrag, kommt nicht etwa die IRV ersatzweise zum Tragen. Es findet dann gar keine Zusammenarbeit statt, womit auch die IRV keinerlei Wirkung entfaltet.

B. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Die IRV bildet die Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Neben der Aufgabenentflechtung, den neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kanton und dem Finanzausgleich im engeren Sinne, bestehend aus dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich, stellt die IRV den vierten Pfeiler des Gesamtpaketes NFA dar. Es geht dabei um die Zusammenarbeit in den neun, im neuen Artikel 48a der Bundesverfassung (BV) ausdrücklich erwähnten Aufgabenbereichen, in denen das eidgenössische Parlament die Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann.

Das eidgenössische Parlament hat die Bedeutung dieses Pfeilers für das Gesamtpaket NFA noch dadurch unterstrichen, dass es in Artikel 24 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) eine Bestimmung aufgenommen hat, wonach der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen hat. Diese Bestimmung wurde in den Diskussionen stets dahingehend ausgelegt, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die IRV von einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein muss.

Im Artikel 13 FiLaG verpflichtet der Bund die Kantone, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung mit bestimmten Mindestinhalten abzuschliessen.

2. Übersicht

Ein Ziel der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA ist die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. In einem Teilprojekt wurden deshalb Grundlagen über die interkantonale Zusammenarbeit erarbeitet und namentlich eine Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) entworfen. Die IRV richtet sich nach den im Rahmen der NFA definierten Vorgaben des Bundes über die interkantonale Zusammenarbeit und wurde unter der Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen erarbeitet. Im Sinne einer „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ regelt sie Grundsätze, Prinzipien und Verfahren für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf dem Gebiet der Pflichtzusammenarbeit gemäss Art. 48a BV. Sie enthält Mindestvorgaben für die parlamentarische Mitwirkung, die Ausgestaltung der gemeinsamen Trägerschaft und des Leistungskaufes sowie die Regelung des Lastenausgleichs und sie regelt das Verfahren zur Streitbeilegung. Als Rahmenvereinbarung führt die IRV nicht unmittelbar zu einer interkantonalen Aufgabenerfüllung. Sie macht Vorgaben für die Ausgestaltung der aufgabenspezifischen Verträge, welche die Kantone gestützt auf die IRV noch abzuschliessen haben. Die KdK hat die IRV an der Plenarversammlung vom 24. Juni 2005 einstimmig gutgeheissen und den Kantonen zur Genehmigung unterbreitet.

3. Einleitung

3.1. Die IRV als Teil der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

Die IRV steht in engem Zusammenhang mit der NFA. Zur Stärkung und Weiterentwicklung des schweizerischen Föderalismus setzt die NFA auf die vier Instrumente Entflechtung, Neuregelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Verbundaufgaben, die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Finanzausgleich im engeren Sinne.

Mit der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit verfolgt die NFA drei Hauptziele: Erstens entsprechen die heutigen Kantonsgrenzen nur noch bedingt den tatsächlichen Lebensräumen. Die politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen decken sich nicht mehr mit den sozioökonomischen Lebensräumen. Damit wird einerseits gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip verstossen (da Entscheidungsträger, Finanzierer und Nutzniesser nicht übereinstimmen) und andererseits erschwert es die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Deshalb soll eine intensiviertere interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vereinbart werden.

Zweitens soll die Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit (d.h. zwischen den Kantonen) die Tendenz zur Zentralisierung der Aufgabenerfüllung beim Bund brechen. Unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips sollen kantonale Aufgaben, welche die Möglichkeiten eines Kantons übersteigen, regional wahrgenommen werden. Denn die interkantonale Erfüllung ermöglicht im Vergleich mit einer beim Bund zentralisierten Aufgabenerfüllung eine bessere Berücksichtigung der lokalen und regionalen Bedürfnisse der Bevölkerung.

Drittens sollen die Möglichkeiten der interkantonalen Zusammenarbeit genutzt werden, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung dank der Ausnutzung von Grössenvorteilen zu verbessern.

Die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit ist gemäss NFA ein Auftrag des Bundes und der Kantone. Die Aufgabe des Bundes besteht in der Schaffung der rechtlichen Grundlagen. Mit dem neuen Art. 48a BV erhält er zudem die Möglichkeit, die interkantonale Zusammenarbeit in neun abschliessend aufgeführten Aufgabenbereichen verbindlich zu erklären. In Artikel 13 FiLaG verpflichtet er die Kantone sodann, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Rahmenvereinbarung mit bestimmten Mindestinhalten zu erarbeiten. Die eigentliche materielle Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist und bleibt aber Sache der Kantone. Der Wille zur Zusammenarbeit muss nach wie vor von den Kantonen formuliert werden. In IRV regeln die Kantone im Sinne einer „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ in genereller Weise Grundsätze, Prinzipien und Verfahren der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs. Die IRV führt damit noch zu keiner gemeinsamen Aufgabenerfüllung, sie erleichtert aber die Erarbeitung der einzelnen Zusammenarbeitsverträge durch die Vorgabe verschiedener Grundlagen.

Die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich für das Gesamtprojekt NFA wird dadurch unterstrichen, dass der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der Umsetzung der interkantonalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen hat (Art. 24 Abs. 3 FiLaG). Diese Bestimmung wurde in den Diskussionen stets dahingehend ausgelegt, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die IRV von einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein muss.

3.2. Entstehung der IRV

Die IRV ist als Teil des NFA-Projektes zu betrachten. Sie wurde im Rahmen der NFA-Projektorganisation erarbeitet: Das politische Steuerungsorgan NFA hat 1997 einer Projektgruppe das Mandat erteilt, die Verhandlungsmodalitäten und die rechtlichen Voraussetzungen eines funktionierenden interkantonalen Lastenausgleichs auf Verfassungs-, Gesetzes- und Vereinbarungsstufe zu erarbeiten und dabei alle relevanten Problembereiche aufzuarbeiten sowie Lösungsvorschläge zu skizzieren. Der Vorschlag der Projektgruppe sah vor, auf Bundesebene neue Verfassungsgrundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit zu schaffen und in einem neuen Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich die Grundzüge der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu regeln. Die Kantone ihrerseits sollten die Grundprinzipien der interkantonalen Zusammenarbeit sowie die Grundsätze und Verfahren des Lastenausgleichs in einer Rahmenvereinbarung festlegen. Die Projektgruppe legte dazu einen Vereinbarungsentwurf vor. Dieser wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) weiter bearbeitet, bereinigt und an der Plenarversammlung vom 6. Oktober 2000 verabschiedet. Bis am 1. November 2000 erklärten sich 22 Kantonsregierungen bereit, die IRV unter Vorbehalt der Ratifikation durch das Kantonsparlament zu unterzeichnen, sofern das vom politischen Steuerungsorgan zuhanden des Bundesrats zu verabschiedende NFA-Gesamtpaket für die Kantonsregierungen als akzeptabel erscheint. Diese grundsätzliche Zustimmung zum Entwurf ermöglichte es, die IRV als wesentlichen Teil der NFA zusammen mit der NFA-Botschaft des Bundesrats zu publizieren (BBI 2002 2574).

Die NFA-Vorlage mit den neuen Verfassungsgrundlagen und dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich erfuhr in der Beratung und Beschlussfassung durch die Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 noch verschiedene Änderungen, die eine Überarbeitung der IRV notwendig machten. Die federführende KdK stellte dazu eine Arbeitsgruppe zusammen, in der neben den Kantonsregierungen auch Vertretungen der Parlamente, der Direktorenkonferenzen, der Städte und der Gemeinden Einsitz nahmen. Die überarbeitete und neu strukturierte IRV wurde den Kantonsregierungen im Sommer 2004 zur Vernehmlassung unterbreitet. Grundsätzlich fielen die Antworten der Kantone sehr positiv aus. Die neue Struktur wurde einstimmig befürwortet und den meisten der vorgeschlagenen wesentlichen Änderungen wurde mit grossem Mehr zugestimmt. Die bereinigte Fassung der IRV wurde der Plenarversammlung der KdK vom 18. März 2005 zur Verabschiedung unterbreitet. Aus zeitlichen Gründen war es an dieser Sitzung nicht möglich, die Detailbereinigung vorzunehmen, weshalb diese auf schriftlichem Weg erfolgte. Aufgrund der eindeutigen Ergebnisse der schriftlichen Stellungnahmen wurde die definitive Fassung der IRV an der Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2005 einstimmig, bei zwei Enthaltungen, zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

3.3. Bundesrechtliche Vorgaben

Die IRV ist ein Element des gesamten NFA-Systems und hat daher verschiedene Bundesvorgaben zu beachten.

Die Bundesverfassung hält den Bund an, Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen zu erlassen, der namentlich auch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördert (Art. 135 Abs. 2 lit. d BV). Gestützt darauf enthält das neue Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) verschiedene Bestimmungen über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 10 bis 17 FiLaG). Insbesondere werden die Kantone verpflichtet, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung abzuschliessen, die vom Bund auf Antrag von mindestens 21 Kantonen allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Darin haben die Kantone insbesondere festzulegen (Art. 13 FiLaG):

- a) die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit;
- b) die Grundsätze des Lastenausgleichs;
- c) die zuständigen Organe;
- d) die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich;
- e) das Beitritts- und Austrittsverfahren;
- f) das interkantonale Streitbeilegungsverfahren, das für alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zur Anwendung kommt;
- g) die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs sind im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten.

Der Bund beschränkt sich nicht auf die Bezeichnung der von der IRV mindestens zu regelnden Grundsätze, Verfahren und Einzelfragen. Zusätzlich enthält das FiLaG auch Mindestvorschriften materieller Art. Vorgegeben werden die Ziele der interkantonalen

Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und die Grundsätze des Lastenausgleichs: Anzustreben hat die Zusammenarbeit die Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, eine wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen sowie einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone (Art. 11 FiLaG). Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen zu berücksichtigen sind insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile (Art. 12 FiLaG).

Vor allem aber legt der Bund indirekt den Geltungsbereich der IRV fest: Die Bundesverfassung zählt in Art. 48a BV abschliessend auf, in welchen Aufgabengebieten der Bund die Kantone mittels Allgemeinverbindlicherklärung oder Beteiligungsverpflichtung zur Zusammenarbeit verpflichten kann. Es sind dies die Bereiche

- des Straf- und Massnahmenvollzugs,
- der kantonalen Universitäten,
- der Fachhochschulen,
- der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung,
- der Abfallbewirtschaftung,
- der Abwasserreinigung,
- des Agglomerationsverkehrs,
- der Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie
- der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Ein Recht, allgemeine Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit allgemeinverbindlich zu erklären, hat der Bund nicht. Aus diesem Grunde kann er auch die IRV nur für die Bereiche der Pflichtzusammenarbeit gemäss Art. 48a BV als allgemeinverbindlich erklären, was ursprünglich zum Anlass genommen wurde, den Geltungsbereich der IRV auf diese Bereiche zu beschränken. Die bereinigte IRV sieht nun aber ausdrücklich vor, dass die Kantone die Grundsätze und Prinzipien der Rahmenvereinbarung freiwillig auch für andere Verträge anwendbar erklären können. Damit soll die interkantonale Zusammenarbeit über die Felder der Pflichtzusammenarbeit hinaus vereinfacht und gefördert werden.

4. Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV

4.1. Inhalt und Struktur der IRV

Der Inhalt der IRV richtet sich weitestgehend an den Mindestvorgaben des FiLaG aus. Die Rahmenvereinbarung stellt Grundsätze der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf (Art. 1 bis 8), sie macht verschiedene Vorgaben für Zusammenarbeitsverträge, die in der Form der gemeinsamen Trägerschaft oder des Leistungskaufes auszugestalten sind (Art. 9 bis 24) und sie regelt insbesondere auch die Grundsätze des Lastenausgleiches (Art. 25 bis 30). Schliesslich wird in der IRV auch die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Kantonen geregelt (Art. 31 bis 34). Damit wird erstmals ein einheitliches Verfahren geschaffen, um dem verfassungsmässigen Auftrag nachzuleben, Streitigkeiten nach Möglichkeit mittels Verhandlung und Vermittlung beizulegen (Art. 44 Abs. 3 BV).

4.2. Geltungsbereich der IRV

Die IRV stellt die Grundlage einer neuen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen dar, indem sie als Rahmenvereinbarung verschiedene Grundsätze und Prinzipien der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs festlegt. Der Geltungsbereich der IRV, d.h. die Anwendbarkeit dieser Grundsätze und Prinzipien, ist dabei beschränkt auf die interkantonalen Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a der Bundesverfassung (Art. 1 Abs. 2).

Darüber hinaus bietet die IRV selbst an, die Rahmenvereinbarung freiwillig auch in allen übrigen Zusammenarbeitsverträgen für anwendbar zu erklären (Art. 1 Abs. 3). Von dieser Möglichkeit sollte wenn möglich Gebrauch gemacht werden: Einerseits wurden die Grundsätze, Prinzipien und Verfahren der IRV in einem weit abgestützten Projekt erarbeitet und sie fanden den breiten Konsens der Kantone. Sie können in die aufgabenspezifischen Verträge übernommen werden, ohne die Grundsätze erneut aushandeln zu müssen. Die Zusammenarbeit kann beförderlich an die Hand genommen werden, wenn die IRV freiwillig ganz allgemein als Grundlage der Zusammenarbeit herangezogen wird. Andererseits besteht in der interkantonalen Zusammenarbeit zurzeit eine ausgesprochen grosse Vielfalt an Lösungen, was dem Vorwurf an Intransparenz Vorschub leistet. Die freiwillige Anwendung der IRV kann zu einer Standardisierung und damit auch zu Berechenbarkeit und Transparenz und letztlich zu erhöhter Legitimation der Zusammenarbeit führen.

4.3. Umsetzung der IRV

Die Rahmenvereinbarung selbst führt noch zu keiner interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie regelt nur deren Grundsätze und Verfahren. Damit die Kantone tatsächlich zusammenarbeiten, haben sie aufgabenspezifische Verträge abzuschliessen. In diesen einzelnen Verträgen sind gestützt auf die Grundlagen der IRV die Einzelheiten der Zusammenarbeit zu regeln: So etwa die konkrete Höhe der Ausgleichszahlungen oder die Mitwirkungsrechte der Vertragspartner. Kommt es mangels Konsens der Kantone zu keinem Zusammenarbeitsvertrag, kommt nicht etwa die IRV ersatzweise zum Tragen. Es findet dann gar keine Zusammenarbeit statt, womit auch die IRV keinerlei Wirkung entfaltet.

4.4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der IRV

4.4.1. Allgemeine Bestimmungen, Art. 1 bis 8

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Vgl. oben

Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die IRV setzt keine neuen Zielsetzungen, sondern übernimmt die bereits vom FiLaG definierten Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit: Die Kantone sollen zusammenarbei-

ten, wenn Aufgaben dadurch bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden können. In Analogie zu Art. 43a BV verlangt die IRV zudem die Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz: Das Gemeinwesen, das vom Nutzen einer staatlichen Leistung profitiert, soll deren Kosten tragen, und wer die Kosten trägt, soll über die Leistungserbringung bestimmen können. Verlangt ist somit eine dreifache Kongruenz: Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger sollen übereinstimmen (BBI 2002 2459). Gefordert sind Verträge, welche die Kosten gemäss den Leistungsströmen und die Mitsprache gemäss den Lastenströmen verteilen (vgl. auch Art. 25 ff.).

Art. 3 Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Gemäss FiLaG hat die IRV festzuhalten, wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind (Art. 13 lit. g FiLaG). Die Kantone haben sich nun in der IRV verpflichtet, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten. Der Grundsatz der Subsidiarität stellt die staatspolitische Maxime dar, staatliche Aufgaben jener Ebene zuzuteilen, die sie am besten zu erfüllen vermag. Schon die Bundesverfassung verlangt die Berücksichtigung der Subsidiarität auf allen staatlichen Ebenen (Art. 5a BV); die IRV führt somit keinen neuen Grundsatz ein. Den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz stellt die Bundesverfassung dagegen nur für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auf (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV), weshalb die IRV hier zu einer Ausdehnung der Anwendung des Grundsatzes führt. Die innerkantonale Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz bedeutet, dass wenn der Nutzen einer staatlichen Leistung nicht auf dem ganzen Gebiet eines Kantons anfällt, sondern bloss in einer oder mehreren Gemeinden, dann sollen diese Gemeinden auch für den Entscheid und die Finanzierung aufkommen. Umgekehrt sollen Leistungen, deren Nutzen breit über das Gebiet des Kantons streut, vom Kanton geregelt und gegebenenfalls auch vollzogen werden (BBI 2002 2459). Die sinngemässe Beachtung dieser Grundsätze erlaubt es den Kantonen, bei der Umsetzung ihren unterschiedlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen.

Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente

Auch die Regelung der Stellung der kantonalen Parlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit wird vom Bund verlangt (Art. 13 lit. d FiLaG). Er reagiert damit auf den Vorwurf, die interkantonale Zusammenarbeit schwäche die Stellung der Parlamente. Mit Art. 4 werden die Kantonsregierungen nun verpflichtet, die Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Die Informationspflicht bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischer Mitwirkung. Die Stellung der Parlamente wird letztlich jedoch vom kantonalen Recht definiert. Dieses hat den von der IRV vorgegebenen Mindestanforderungen zu entsprechen.

Diese Vorschrift entspricht im Kanton Uri bereits dem geltenden Recht. So verpflichtet Artikel 36 der Geschäftsordnung für den Landrat (GO; RB 2.3121) den Regierungsrat, die zuständige landrätliche Sachkommission rechtzeitig vor dem Konkordatsabschluss zu orientieren. Dabei kann diese für die Verhandlungen Empfehlungen abgeben. In diesem Zusammenhang wurde die Frage nach der Stellung und Einflussmöglichkeit der kantonalen Parlamente aufgeworfen. Wie erwähnt, enthält das ernerische Recht diese Informa-

tionspflicht bereits. Die Ratifizierung der IRV bleibt grundsätzlich ohne Auswirkung auf das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass sich die geltende Regelung grundsätzlich bewährt hat und auch für die Anwendung im Zusammenhang mit Konkordaten, welche auf der IRV beruhen werden, tauglich ist. Dem Landrat stehen mit den Mitteln der Geschäftsordnung gut ausgebaute und bewährte Mittel zur Einflussnahme zur Verfügung. Zudem beantragt die Motion Helen Simmen, die Mitwirkungsrechte des Landrats zu verstärken. Der Regierungsrat ist sich der grossen Bedeutung bewusst, dem Landrat bei interkantonalen Geschäften angemessene Mitwirkungsrechte einzuräumen.

Art. 5 bis 7 Zuständigkeiten und Kompetenzen

Die IRV teilt der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Aufgaben im Bereich der Umsetzung der IRV zu. Sie ist namentlich Depositärin der Rahmenvereinbarung sowie Wahlbehörde der interkantonalen Vertragskommission (IVK). Diese besteht aus sechs Mitgliedern, die so auszuwählen sind, dass die sprachlichen Regionen, der städtische und ländliche Raum sowie die Leistungskäufer und Leistungserbringer möglichst ausgewogen vertreten sind. Die Aufgabe der IVK besteht in der versöhnlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Kantonen und interkantonalen Organen, soweit nicht bereits der Vermittlungsversuch des KdK-Präsidiums erfolgreich war (vgl. Art. 31 ff.).

Art. 8 Begriffe

Die von der IRV im Art. 8 definierten Begriffe/Legaldefinitionen sind auch von den aufgabenspezifischen Verträgen anzuwenden.

4.4.2 Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Art. 9 bis 24

Die IRV sieht vor, dass die gemeinsame Aufgabenerfüllung in zwei Formen erfolgt: Entweder erfüllt ein Kanton eine Aufgabe für sich und weitere Kantone, wofür er von diesen entschädigt wird (Leistungskauf, Art. 21 bis 24) oder die Kantone übertragen die Aufgabenerfüllung einer von ihnen gemeinsam getragenen Institution (gemeinsame Trägerschaft, Art. 10 bis 20).

Die Form des Leistungskaufes besteht heute in der Zentralschweiz etwa da, wo das Kantonsspital Luzern Zentrumsleistungen für die weiteren Zentralschweizer Kantone erbringt. Eine gemeinsame Trägerschaft stellt z.B. die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) dar, welche von den Zentralschweizer Kantonen getragen wird und für diese die Aufsicht über die BVG-Einrichtungen und teilweise über die klassischen Stiftungen ausübt.

Die IRV macht keine Vorgaben, wann welche Form anzuwenden ist. Es ist Aufgabe der verhandelnden Kantone, im Einzelfall die der gemeinsam zu erfüllenden Aufgabe angemessene Form zu wählen und vertraglich auszugestalten. Die Ausgestaltung soll sich aber an den von der IRV festgelegten Vorgaben ausrichten.

1. Die gemeinsame Trägerschaft, Art. 10 bis 20

Die gemeinsame Trägerschaft erfüllt für die Trägerkantone eine öffentliche Aufgabe. In welcher Rechtsform die gemeinsame Trägerschaft geschaffen wird, lässt die IRV offen. Es sind grundsätzlich sämtliche Formen des öffentlichen und privaten Rechts denkbar. Im Vordergrund stehen die öffentlichrechtliche Körperschaft und die öffentlichrechtliche Anstalt sowie aus dem Privatrecht der Verein, die Stiftung, die Aktiengesellschaft und allenfalls die GmbH oder die Genossenschaft. Allerdings sollte die zu wählende Rechtsform die Umsetzung der weiteren, von der IRV festgesetzten Mindestvorgaben erlauben. Dazu zählen namentlich folgende:

Alle Trägerkantone haben grundsätzlich die gleichen Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Jedem Träger kommen in allen Organen der Trägerschaft die gleichen Rechte zu. Nur ausnahmsweise sind die finanziellen Beteiligungen zu berücksichtigen (Art. 12 und 15). Auf der anderen Seite haben alle Kantone, bzw. alle Kantonsangehörigen den gleichen Anspruch auf die Leistungen der gemeinsamen Trägerschaft. Dieser gleichberechtigte Zugang entspricht einem Diskriminierungsverbot innerhalb der gemeinsamen Trägerschaft (Art. 13).

Die Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft ist unter eine wirksame Aufsicht zu stellen, die einem Organ zu übertragen ist, das aus Vertretungen aller Trägerkantone besteht (Art. 14). Da es sich um die fachspezifische und strategische Aufsicht handelt, sollten die Vertretungen von Regierungsmitgliedern wahrgenommen werden. Die IRV verlangt sodann, dass auch die gemeinsame Trägerschaft unter einer Oberaufsicht steht, was durch die Einsetzung einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sicherzustellen ist (Art. 15). Deren Rechte, namentlich auch die Beziehungen zur Trägerschaft und zu den kantonalen Parlamenten sind in den einzelnen Verträgen zu definieren, wobei mindestens zu gewährleisten ist, dass die Kommission rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert und in die Erarbeitung von Leistungsauftrag und Globalbudget einbezogen wird. Darüber hinaus erteilt die IRV den interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen das Recht, den Trägerkantonen Vertragsänderungen vorzuschlagen. Damit werden der Kommission auch gestalterische Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt. Die Einsetzung dieser beiden Organe und insbesondere das jedem Kanton zustehende Recht auf Einsitznahme will vor allem auch sicherstellen, dass die Kantone rechtzeitig und umfassend über die Tätigkeiten der gemeinsamen Trägerschaft informiert werden (Art. 20). Wie die Informationen aus den interkantonalen Gremien in die kantonalen Organe, namentlich das Parlament gelangen, muss jeder Kanton selber regeln.

Eine gemeinsame Trägerschaft kann weder dem Bund noch einem einzelnen Kanton zugerechnet werden. Sie basiert allein auf dem sie gründenden Vertrag und nicht, wie etwa eine kantonale Anstalt, auf dem allgemeinen Recht eines Kantons. Es stellt sich daher immer die Frage nach dem von der Trägerschaft anzuwendenden Recht. Im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes hält die IRV nun klärend fest, dass das Recht am Sitz der Trägerschaft gilt (Art. 11). Die Sitzwahl ist damit etwa massgebend für die Frage, welches Personalrecht oder welches Verfahrensrecht anzuwenden ist. Den Vertragskantonen steht es aber jederzeit frei, im Vertrag selbst Recht zu setzen oder auf ein anderes als das Sitzrecht zu verweisen. Neben diesem Grundsatz setzt die IRV selber Recht: So haben später eintretende Trägerkantone direkt gestützt auf die IRV eine Eintrittssumme

zu entrichten, die sich am aktuellen Wert der bereits getätigten Investitionen bemisst und den bisherigen Trägerkantonen gemäss ihren geleisteten Anteilen zukommt (Art. 16).

Diesbezüglich hat der Kanton Uri in seiner Stellungnahme vom 7. September 2004 darauf hingewiesen, dass die Pflicht zum Zahlen einer Einkaufssumme einkommensschwache Kantone vor Liquiditätsprobleme stellen könnte. Dies ist insbesondere bei Zwangsmitgliedschaft störend. Mit der Begründung, es sei gerechtfertigt, dass sich neue Trägerkantone anteilmässig an den bereits getätigten Investitionen einkaufen, wurde der Artikel nicht mehr geändert.

Für den Austritt dagegen bestimmt die IRV lediglich, dessen Modalitäten seien vertraglich zu regeln (Art. 17). Diese Differenzierung hat ihren guten Grund: Ein beitretender Kanton erwirbt einen Anteil an den bereits getätigten Investitionen der andern Partner und muss für diese Beteiligungsrechte ein angemessenes Entgelt entrichten. Die Folgen des Austritts eines Kantons können dagegen sehr unterschiedlich sein. Sie entziehen sich daher einer einheitlichen Regelung. So kann der Austritt eines Kantons für die verbleibenden Partner höchst nachteilig sein, wenn beispielsweise eine interkantonale Anstalt auf die Bedürfnisse aller Partner hin ausgebaut worden ist und sie nach dem Austritt Überkapazitäten aufweist. In diesem Fall kann der austretende Kanton keine Rückerstattung von Investitionsbeiträgen erwarten, sondern muss unter Umständen Entschädigungsforderungen der verbleibenden Vertragspartner gewärtigen. Kommt es zur Auflösung einer gemeinsamen Trägerschaft, ist ein Erlös anteilmässig auf die Trägerkantone zu verteilen, wobei sich die Anteile in erster Linie an der finanziellen Beteiligung ausrichten sollen (Art. 18). Vor allem aber bestimmt die IRV, dass - vorbehaltlich abweichender Regelungen in den aufgabenspezifischen Verträgen - die Trägerkantone subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten der Trägerschaften haften. Die Festlegung dieser subsidiären Haftung als Grundsatz erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen als geboten. Die solidarische Haftung bezieht sich nur auf das Aussenverhältnis, im Innenverhältnis bleibt ein Rückgriff auf die andern Trägerkantone möglich. Zudem haftet jeder Trägerkanton für Personen, die er in die Organe der Trägerschaft abordnet (Art. 19).

2. Der Leistungskauf, Art. 21 bis 24

Der Leistungskauf ist im Gegensatz zur gemeinsamen Trägerschaft nur rudimentär geregelt. Er besteht darin, dass ein Kanton die Erfüllung einer Aufgabe einem anderen Kanton überträgt, dieser die Leistung für beide Kantone erbringt und dafür entschädigt wird. Die Entschädigung muss nicht zwingend in einer Geldleistung bestehen, sondern kann als Tausch ausgestaltet werden (Art. 21). Für die Leistungserbringung ist der leistende Kanton allein verantwortlich. Die IRV sieht aber vor, dass dem übertragenden Kanton mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt wird (Art. 22). Zumindest ist er periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren (Art. 24). Ein Leistungskaufvertrag hat somit mindestens die zu erbringende Leistung und deren Abgeltung sowie ein Berichtswesen zu regeln und allenfalls eine partielle Mitsprache einzurichten. Anders als bei der gemeinsamen Trägerschaft sieht die IRV beim Leistungskauf keine generelle Gleichberechtigung der Leistungsbezüger aller Vertragskantone vor. Können nicht für alle Nachfragenden Leistungen erbracht werden, müssen in erster Linie Nachfragende aus Nichtvertragskantonen verzichten. Kommt es trotzdem noch zu Engpässen, haben in zweiter Linie die Angehörigen der Kantone zu verzichten, die die Aufgabe übertragen

haben. Nachfragende aus dem Kanton, der die Leistung erbringt, werden somit bevorzugt (Art. 23).

4.4.3. Lastenausgleich, Art. 25 bis 30

Ein zentrales Anliegen der NFA liegt darin, einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone sicherzustellen (Art. 11 lit. c FiLaG). Die IRV greift diese Zielsetzung auf und regelt die Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen sowie Grundsätze für die Abgeltung.

1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltung, Art. 25 und 26

Ein gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen setzt die Führung einer transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnung voraus (Art. 25). Sie bildet die Grundlage, dass einerseits die durchschnittlichen Vollkosten als Ausgangslage der Abgeltung bestimmt werden können (Art. 28 Abs. 1) und andererseits die Abgeltung ergebnisorientiert und nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen erfolgen kann (Art. 28 Abs. 2).

Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung bildet das von der Finanzdirektorenkonferenz, FDK, erarbeitete Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, 2003. Da die Umsetzung kantonal verschieden erfolgt, werden die Vertragspartner allerdings nicht umhin kommen, die Grundzüge der Kosten- und Leistungsrechnung im Vertrag zu definieren (Art. 25 Abs. 2).

Damit das Vorliegen und das Ausmass von kantonsübergreifenden Leistungen überhaupt festgestellt werden kann, sind Informationen der betroffenen Kantone notwendig. Um eine Beurteilung zu ermöglichen, verpflichtet die IRV die Kantone, auch ohne Vorliegen eines Vertrages, d.h. vor Aufnahme von Vertragsverhandlungen darzulegen, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren bzw. mit welchen Kosten und Nachteilen sie belastet werden und was die Leistungserbringung kostet (Art. 26). Erst dies erlaubt es den Kantonen, Leistungs- und Lastenströme zu eruieren und Vertragsverhandlungen zu initiieren. Die Pflicht zur Vorlage der dazu notwendigen Unterlagen (Art. 26 Abs. 2) ist die Grundlage für den gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen überhaupt. Konsequenterweise sieht die IRV daher auch vor, dass das Streitbeilegungsverfahren auch ohne Verträge im Zusammenhang mit beabsichtigten Verträgen eingeleitet werden kann (Art. 34). Dies ist etwa der Fall, wenn sich ein Kanton weigert, die notwendigen Informationen zu leisten oder wenn keine Einigung über die Beurteilung kantonsübergreifender Leistungen gefunden werden kann.

2. Grundsätze für die Abgeltungen, Art. 27 bis 30

Der gerechte Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen verlangt nicht nach einer Abgeltung sämtlicher Leistungen. Der freiheitliche föderative Bundesstaat geht davon aus, dass der Nutzen öffentlicher Aufgabenerfüllung nicht an den Kantonsgrenzen Halt machen kann. In der Regel profitieren von der Leistung eines Kantons Angehörige mehrerer Kantone. Kantonsstrassen werden nicht ausschliesslich von Kantonsangehörigen benutzt, Plakate kantonaler Gesundheitsprävention beeinflussen auch ausserkantonale Betrachter oder die Tourismuswerbung eines Kantons wird sich auch auf den Tourismus der

Nachbarn auswirken. Nicht alle diese kantonsübergreifenden Leistungen sind abzugelten. Die IRV verlangt daher nur den Ausgleich von Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezüger nicht aufkommen (Art. 27). Die Erheblichkeit wird allerdings nicht weiter definiert, sondern zur Beurteilung des Einzelfalls den verhandelnden Kantonen überlassen. Sie haben gemeinsam zu entscheiden, ob die ausserkantonalen Leistungsbezüge gemessen an der absoluten Höhe oder im Verhältnis zu den Gesamtkosten der vom Anbieterkanton erbrachten Leistungen erheblich und damit abzugelten sind oder nicht.

Sind grenzüberschreitende Leistungen abzugelten, bilden die durchschnittlichen Vollkosten die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung (Art. 28 Abs. 1). Die Abgeltung muss damit nicht zwingend den genauen Kosten der einzelnen erbrachten Leistung entsprechen. Der Idee der IRV entspricht ebenso die Pauschalisierung der Abgeltung. Wesentlicher ist, dass die Abgeltung ergebnisorientiert erfolgt und sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen richtet (Art. 28 Abs. 2). Dies setzt voraus, dass die Verträge einerseits die abzugeltenden Leistungen genau definieren und andererseits die mit der Leistungserbringung beabsichtigte Wirkung festgehalten wird.

Die durchschnittlichen Vollkosten bilden die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung. Die IRV definiert weitere Kriterien, welche bei der Aushandlung der Abgeltungshöhe eine Rolle spielen und die Abgeltung von den durchschnittlichen Vollkosten abweichen lassen (Art. 28 Abs. 3):

- Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Gewährt ein leistungserbringender Kanton den abgeltungspflichtigen Kantonen im Rahmen der Leistungserbringung weitgehende Mitspracherechte, nähert sich die Abgeltung den durchschnittlichen Vollkosten an. Beschränkt sich die Mitwirkung auf der anderen Seite ausschliesslich auf die Ausgleichszahlung, ist von den durchschnittlichen Vollkosten ein Abzug zu gewähren. In der gemeinsamen Trägerschaft verfügen die Trägerkantone grundsätzlich über die gleichen Rechte, weshalb dieses Kriterium in der gemeinsamen Trägerschaft in der Regel unberücksichtigt bleiben kann.
- Zugangsbeschränkung. Haben die Nachfragenden des leistungserbringenden Kantons gegenüber den Angehörigen der abgeltungspflichtigen Kantone einen erleichterten Zugang zum Leistungsangebot, hat die Abgeltung tiefer als die durchschnittlichen Vollkosten auszufallen. Dies entspricht dem Grundsatz, dass der effektive Leistungsbezug abzugelten ist. Bestehen Zugangsbeschränkungen, dürfte auch der effektive Leistungsbezug geringer sein und damit eine tiefere Abgeltung zur Folge haben.
- Standortvor- und -nachteile. Führt der Standort der Leistungserbringung beim leistungserbringenden Kanton zu erheblichen Vorteilen oder beim abgeltungspflichtigen Kanton zu erheblichen Nachteilen, hat die Abgeltung tiefer als die durchschnittlichen Vollkosten auszufallen. Bringt die Leistungserbringung dem anbietenden Kanton hingegen erhebliche Nachteile oder dem abgeltungspflichtigen Kanton erhebliche Vorteile, entspricht die Abgeltung mehr als den durchschnittlichen Vollkosten. Die IRV verzichtet dabei auf die Definition sowohl der Erheblichkeit als auch des Standortvorteils bzw. -nachteils. Aus den Materialien ist lediglich zu schliessen, dass die Wanderungsbewegungen der Studenten, die entweder als Wanderungsgewinn beim Standortvorteil für den Anbieterkanton oder als Wanderungsverlust beim Standortnachteil des abgeltungspflichtigen Kantons erfasst werden können.

Die Regierungen der Zentralschweizer Kantone haben ein Grundlagenpapier über die Abgeltung von Standortvorteilen verabschiedet. Dieses stellt für inskünftige Projekte die Grundlage der Verhandlungen über die Bemessung und Regelung der Standortvorteile dar. Der Standortvorteil wird darin als volkswirtschaftlicher Netto-Nutzen für den Standortkanton bezeichnet, wobei der Brutto-Nutzen den zu erwartenden Steuereinnahmen des Standortkantons entspricht. Dieser wird reduziert um einen Faktor zwischen 30 bis 70 Prozent, weil den Steuereinnahmen des Staates immer auch Aufwendungen gegenüber stehen, und korrigiert um die Bedeutung nicht quantifizierbarer, weicher Faktoren wie etwa die Standortattraktivität. Auf die Berücksichtigung der Erheblichkeit wird verzichtet, solange keine erhärteten Erkenntnisse über deren Bedeutung vorliegen.

- **Transparenz des Kostennachweises.** Der leistungserbringende Kanton muss die Kosten seiner Leistungen transparent und nachvollziehbar nachweisen können. Er hat dazu eine Kostenrechnung zu führen (Art. 25 und Art. 26). Je ungenügender er dieser Anforderung nachkommt, desto grösser ist der Abzug von den von ihm ausgewiesenen durchschnittlichen Vollkosten.
- **Wirtschaftlichkeit.** Muss sich der leistungserbringende Kanton vorhalten lassen, er erbringe seine Leistung nicht wirtschaftlich, hat er von den durchschnittlichen Vollkosten einen Abzug zu gewähren. Wirtschaftlichkeit bedeutet dabei die Relation zwischen Kosten und Ertrag.

Alle die genannten Kriterien werden von der IRV nicht weiter ausgeführt. Es ist Sache der Kantone, sie in die Vertragsverhandlungen einzubringen, von den Verhandlungspartnern die notwendigen Informationen zu verlangen und allfällige Korrekturen der auf den durchschnittlichen Vollkosten basierenden Abgeltung auszuhandeln. Die vertraglich festzulegende Abgeltung von kantonsüberschreitenden Leistungen werden daher immer das Resultat von Verhandlungen sein. Die IRV bringt nur mögliche Argumente dazu.

Die IRV geht bei der Regelung der Lastenabgeltung davon aus, dass Verhandlungspartner immer die Kantone sind. Die Abgeltung kantonsüberschreitender Leistungen wird zwischen Kantonen vereinbart, unabhängig davon, ob die abzugeltende Leistung vom Kanton, einer Gemeinde oder einem Dritten (etwa einer Stiftung) erstellt wurde. Erbringt beispielsweise ein Theater kantonsübergreifende Leistungen, wird die Abgeltung gemäss IRV nicht zwischen dem Theater und dem abgeltungspflichtigen Kanton festgelegt. Vertragspartner sind die beiden Kantone. Der Standortkanton wird durch die IRV aber verpflichtet, die Abgeltung dem Theater, d.h. dem eigentlichen Leistungsersteller, in dem Umfang zukommen zu lassen, als dieses die Kosten des Theaters tatsächlich selber trägt (Art. 29). Ist das Theater nicht ein privates, sondern ein kommunales, ist die Gemeinde in die Vertragsverhandlungen einzubeziehen (Anhörungs- und Mitwirkungsrecht) und der Vertrag kann der Gemeinde einen direkten Anspruch auf die Abgeltung einräumen (Art. 30).

4.4.4. Streitbeilegung, Art. 31 bis 34

Die Bundesverfassung hält die Kantone an, Streitigkeiten zwischen Kantonen nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beizulegen (Art. 44 Abs. 3 BV). Das FiLaG

legt darüber hinaus fest, dass die Kantone und die interkantonalen Organe gegen Kantone, die einen Vertrag oder verbindliche Beschlüsse eines interkantonalen Organs verletzen, beim Bundesgericht nur Klage erheben können, wenn das interkantonale Streitbeilegungsverfahren zu keiner Einigung geführt hat (Art. 16 Abs. 2 FiLaG). Die IRV greift diese Bestimmungen auf und regelt ein interkantonales Streitbeilegungsverfahren.

Mit dem Beitritt zur IRV erklären die Kantone ihre Absicht, Streitigkeiten aus Verträgen und insbesondere auch Streitigkeiten im Zusammenhang mit beabsichtigten Verträgen durch Vermittlung und Verhandlung beizulegen (Art. 31 Abs. 1) und sie verpflichten sich, vor Erhebung einer Klage, das Streitbeilegungsverfahren der IRV durchzuführen (Art. 31 Abs. 2). Da einerseits die IRV nur einen beschränkten Geltungsbereich hat und andererseits womöglich nicht alle Kantone der IRV beitreten werden, öffnet die Rahmenvereinbarung das Streitbeilegungsverfahren ausdrücklich auch für Nichtvereinbarungskantone und für interkantonale Organe, die nicht auf Verträgen im Geltungsbereich der IRV basieren (Art. 31 Abs. 3).

Das Streitbeilegungsverfahren gliedert sich in die zwei Stufen informelles Vorverfahren und förmliches Vermittlungsverfahren. Es wird eingeleitet, indem ein Kanton oder ein interkantonales Organ dem Präsidium der KdK ein Gesuch um Streitbeilegung unterbreitet (Art. 32). In einem informellen Vorverfahren versucht das Präsidium, den Streit durch Aussprache der Parteien beizulegen (Art. 33). Sollte das Präsidium befangen sein oder sieht es sich aus anderen Gründen ausser Stande, die Aussprache zu leiten, kann es eine andere Person mit dem Vorverfahren betrauen. Beide können zusätzlich durch den Beizug einer zur Mediation befähigten Person unterstützt werden. Kann der Streit nicht innert sechs Monaten beigelegt werden, wird das förmliche Vermittlungsverfahren eingeleitet. Dieses findet vor der Interkantonalen Vertragskommission (IVK) statt (Art. 34).

Die Einleitung des förmlichen Vermittlungsverfahrens wird auch dem Bund angezeigt. Soweit der Streitgegenstand die Interessen des Bundes berührt, erhält er die Möglichkeit, als Beobachter am Verfahren teilzunehmen. Die IVK hat die Parteien einzuladen, ihre Standpunkte schriftlich festzuhalten und zu dokumentieren. Anschliessend findet eine mündliche Vermittlungsverhandlung der Parteien mit der IVK statt. In einer Urkunde hat die IVK den Vermittlungserfolg bzw. das Scheitern festzuhalten und die Verteilung der Verfahrenskosten vorzunehmen. Die IRV geht dabei davon aus, dass die Streitparteien zusammen die gesamten Kosten des Verfahrens zu tragen haben; die KdK trägt ausschliesslich die Bereitstellungskosten der Kommission (Art. 7 Abs. 4). Die Urkunde, welche den gescheiterten Vermittlungsversuch festhält, ist schliesslich Voraussetzung der Klageerhebung beim Bundesgericht. Diese ist innert sechs Monaten nach Zustellung der Urkunde zu erheben.

4.4.5. Schlussbestimmungen, Art. 35 bis 38

Art. 35 Beitritt und Austritt

Die IRV steht allen Kantonen zum Beitritt offen. Er erfolgt durch Mitteilung an die KdK. Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, sobald 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben (Art. 36). Das Ziel der IRV als „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ ist allerdings der Beitritt sämtlicher Kantone. Auf Antrag von 21 Kantonen kann daher der Bund die in

Kraft getretene IRV allgemeinverbindlich erklären und so alle Kantone zum Beitritt verpflichten (Art. 14 Abs. 1 lit. a FiLaG).

Der Austritt erfolgt ebenfalls durch Erklärung gegenüber der KdK. Er ist frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten und fünf Jahre nach Beitritt möglich. Das Recht auf Austritt ist aber sistiert, solange die Allgemeinverbindlicherklärung des Bundes rechtskräftig ist. Diese kann höchstens auf 25 Jahre ausgesprochen werden (Art. 14 Abs. 4 FiLaG). Kantone, die der IRV nicht freiwillig beigetreten sind, sondern durch den Bund verpflichtet wurden, treten mit der Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung automatisch aus der IRV aus. Sie müssen den Austritt nicht erklären.

Art. 37 Geltungsdauer und Ausserkrafttreten

Die IRV wird auf unbefristet abgeschlossen. Sinkt aber die Mitgliederzahl unter 18, tritt die Rahmenvereinbarung ausser Kraft. Sie verliert dann ihre Bedeutung als „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“.

Art. 38 Änderungen der Rahmenvereinbarung

Die IRV kann mit dem übereinstimmenden Willen der Vereinbarungspartner abgeändert werden. Auf Antrag von drei Kantonen hat die KdK das Verfahren zur Änderung der IRV einzuleiten. Für die Änderungen gelten die gleichen Bedingungen wie für die IRV selbst. Jeder Kanton erklärt Annahme der Änderungen durch Mitteilung an die KdK. Sie treten in Kraft, sobald ihr 18 Kantone zugestimmt haben.

5. Auswirkungen der IRV

5.1. Auswirkungen auf die Kantone

Für die Kantone hat die IRV unmittelbar keine finanziellen oder personellen Auswirkungen. Mit dem Beitritt verpflichten sich die Kantone jedoch, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten und sicherzustellen, dass die Kantonsregierungen die Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen informieren.

5.2. Auswirkungen auf den Kanton Uri

Der Urner Regierungsrat hat am 7. September 2004 im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorschlag für eine neu strukturierte Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) Stellung genommen. Obige Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen enthalten ergänzend auch entsprechende Hinweise zur abgegebenen Stellungnahme der Urner Regierung. Es betrifft insbesondere folgende Artikel:

- Art. 3 Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente
- Art. 16 Eintritt
- Art. 34 Förmliches Vermittlungsverfahren

Der Vorschlag des Kantons Uri, auf die Pflicht der Anwendung der IRV im innerkantonalen Verhältnis zu verzichten, nicht eingeflossen. Dies bedeutet, dass wir mit dem Beitritt verpflichtet werden, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.

In der IRV werden allgemeingültige Grundsätze für die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich, mögliche Formen der Zusammenarbeit und das Streitbeilegungsverfahren festgelegt. Für die Aufgabenbereiche, in denen nach dem neuen Artikel 48a der Bundesverfassung die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich obligatorisch erklärt werden, ist die IRV verbindlich.

Die neuen Verträge aus diesen Bereichen werden somit IRV-konform auszugestaltet sein. Dazu kommt der freiwillige Bereich, der in der Schweiz und insbesondere in der Zentralschweiz schon heute eine grosse Rolle spielt (Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen). Hier dürfte der unmittelbare Anpassungsbedarf für den Kanton Uri eher gering sein.

5.3. IRV und die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz

Die IRV ist ein gesamtschweizerischer Vertrag, dem alle Kantone beitreten oder mittels Allgemeinverbindlicherklärung zum Beitritt verpflichtet werden können. Anwendung findet die IRV sodann auf alle aufgabenspezifischen Verträge ihres Geltungsbereiches, unabhängig der Anzahl oder des Kreises der Vertragspartner. Die IRV wird daher auch die künftige interkantonale Zusammenarbeit der Zentralschweiz beeinflussen. Die neuen Verträge aus dem Bereich von Art. 48a BV werden IRV-konform auszugestaltet sein.

In Anbetracht der Arbeiten zur NFA und insbesondere der IRV haben die Regierungen der Zentralschweiz bereits in den neunziger Jahren beschlossen, die auszuhandelnden Verträge an den neuen Grundsätzen auszurichten. Die jüngeren Verträge sind deshalb bereits weitgehend IRV-konform ausgestaltet. Die neuen gemeinsamen Trägerschaften verfügen alle über interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen. Ausgangslage der Bestimmung der Abgeltung bilden schon heute die durchschnittlichen Vollkosten. Für die Berücksichtigung von Standortvorteilen haben die Regierungen ein Grundlagenpapier verabschiedet, das die Grundsätze der IRV konkretisiert. Die Information und die Berichterstattung bilden wesentliche Bestandteile der Verträge. Die Anlehnung an die IRV erfolgte dabei stets unabhängig der zu regelnden Aufgabe, d.h. auch in jenen Bereichen, die nicht zur Zusammenarbeitspflicht gemäss Art. 48a BV zählen. Mit anderen Worten finden die Grundsätze der IRV in der Zentralschweizer Zusammenarbeit bereits heute verbreitete Anwendung. Durch den Beitritt zur IRV erfährt sie keine grundlegende Neuausrichtung.

6. Beitrittsbeschluss

6.1. Beitritt

Die IRV wurde von der KdK beschlossen. Die Kantone können ihr beitreten oder den Beitritt ablehnen. Sie können aber keine Änderungen mehr vornehmen. Auch sieht die IRV die Möglichkeit kantonaler Vorbehalte nicht vor.

Die IRV stellt einen Pfeiler des Gesamtpakets der NFA dar, der aber lediglich Grundsätze und Verfahren für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich regelt. Der Kanton Uri wird vom Gesamtpaket der NFA massgeblich profitieren. Der Regierungsrat rät deshalb aus staatspolitischen Überlegungen von einem Vorbehalt ab.

Die IRV wurde als gesamtschweizerische Vereinbarung abgeschlossen. Sie soll eine Art Verfassung für die interkantonale Zusammenarbeit aller Kantone darstellen. Der Bund, der die Kantone zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung verpflichtet, hat mit dem Fi-LaG ausdrücklich die Grundlage geschaffen, die IRV durch die Bundesversammlung auf Antrag von 21 Kantonen allgemeinverbindlich erklären zu können. Sofern mindestens 21 Kantone der IRV freiwillig beitreten, ist deshalb davon auszugehen, dass alle Kantone Vereinbarungspartner sein werden; sei dies freiwillig oder aufgrund einer Allgemeinverbindlicherklärung.

Es ist theoretisch aber auch möglich, dass schliesslich doch nicht alle Kantone Mitglied der IRV sein werden. Der Nichtbeitritt eines Kantons wird für diesen keine unmittelbaren Konsequenzen haben. Es ist aber davon auszugehen, dass die Vereinbarungspartner auf der Umsetzung der Grundsätze und Prinzipien der IRV bestehen und diese in die Verhandlungen der aufgabenspezifischen Verträge einbringen werden, unabhängig davon, ob alle Verhandlungspartner Mitglieder der IRV sind oder nicht. So ist es etwa möglich, dass ein aufgabenspezifischer Vertrag auf die IRV verweist und sie für anwendbar erklärt, auch wenn nicht alle Vertragspartner der IRV beigetreten sind.

6.2. Beitrittsbeschluss

Die IRV wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen verabschiedet zu Handen der kantonalen Genehmigungsverfahren.

Die IRV ist ein rechtssetzendes Konkordat, das der Landrat zu genehmigen hat. Deshalb untersteht die IRV nach Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) dem fakultativen Referendum.

7. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, den folgenden Beschluss zu fassen:

Dem Beschluss über den Beitritt des Kantons Uri zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005, wie er im Anhang enthalten ist, wird zugestimmt.

Anhang:

Beschluss über den Beitritt des Kantons Uri zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005

BESCHLUSS

über den Beitritt des Kantons Uri zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005

(vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri,
gestützt auf Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung¹⁾,
beschliesst:

I.

Der Kanton Uri tritt der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 bei.

II.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 zu erklären.

III.

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt, wann dieser Beschluss in Kraft tritt.

Im Namen des Landrats
Der Präsident: Louis Ziegler
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

Anhang:

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)

¹⁾ KV; RB 1.1101



Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

(Rahmenvereinbarung, IRV)

Vertragstext mit Erläuterungen

vom 24. Juni 2005

Vertragstext	Kommentar
I. Allgemeine Bestimmungen	
1. Grundsätze	
<p>Art. 1 Zweck und Geltungsbereich</p> <p>1 Die Rahmenvereinbarung regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.</p> <p>2 Sie bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Artikel 48a der Bundesverfassung.</p> <p>3 Kantone können interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der Rahmenvereinbarung unterstellen.</p>	<p>Art. 13 FiLaG¹ verpflichtet die Kantone, eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Die IRV regelt die Grundsätze und Verfahren eines angemessenen Lastenausgleichs. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit wie die konkrete Höhe von Ausgleichszahlungen und die im Gegenzug gewährten Mitwirkungsrechte werden in den aufgabenspezifischen Verträgen festgehalten.</p> <p>Die IRV regelt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen mit einer möglichen Pflicht zur Zusammenarbeit, die in Art. 48a BV abschliessend aufgelistet sind.</p> <p>Mit Abs. 3 wird die Möglichkeit geschaffen, auf freiwilliger Basis interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der IRV zu unterstellen. Mit einer solchen freiwilligen Unterstellung unter die IRV kann in keinem Fall eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht verbunden sein. Letztere richten sich ausschliesslich nach Art. 48a BV.</p>
<p>Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</p> <p>1 Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt.</p> <p>2 Sie ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind.</p> <p>3 Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlicht alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit.</p>	<p>Dieser Artikel verfolgt die gleichen Zielsetzungen wie Art. 11 FiLaG.</p> <p>In Analogie zur Formulierung in Art. 43a BV soll der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz eindeutig festgehalten werden. Abweichungen im Einzelfall sind zu begründen.</p> <p>Abs. 3 ergibt sich aus Art. 18 Abs. 3 FiLaG, worin vorgeschrieben ist, dass im alle 4 Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht „die Wirkungen der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gesondert darzulegen“ sind.</p>

¹ Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003, SR 613.2

Vertragstext	Kommentar
<p>Art. 3 Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</p> <p>Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.</p>	<p>Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. g. Fi-LaG, der die Kantone verpflichtet, in der IRV festzulegen, wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind. Es handelt sich dabei um die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, die im Vertragstext ausdrücklich erwähnt werden. Dabei ist der Begriff der fiskalischen Äquivalenz im Sinne von Art. 2 Abs. 2 umfassend zu verstehen ist.</p> <p>Den unterschiedlichen Kantonsverhältnissen wird mit dem Zusatz „sinngemäss“ Rechnung getragen.</p>
<p>Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente</p> <p>1 Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.</p> <p>2 Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente.</p>	<p>Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. d. Fi-LaG, wonach die Kantone verpflichtet sind, in der IRV die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen.</p> <p>Die Informationspflicht gemäss Absatz 1 bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Das Ratifikationsverfahren wird in den Kantonen die Gelegenheit bieten, unbestimmte Begriffe wie „rechtzeitig“ und „umfassend“ auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt zu definieren.</p> <p>Mit der verpflichtenden Formulierung von Abs. 2 soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Es ist Aufgabe jedes einzelnen Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen.</p>
<p>2. Zuständigkeiten und Kompetenzen</p>	<p>In den Art. 5 – 7 werden die verschiedenen Handlungsträger und ihre Hauptaufgaben beschrieben.</p>
<p>Art. 5 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)</p> <p>1 Beitrittserklärungen, Austrittserklärungen und Änderungsgesuche zur Rahmenvereinbarung sind bei der KdK zu hinterlegen.</p> <p>2 Die KdK stellt das Inkrafttreten und das Ausserkrafttreten der Rahmenvereinbarung fest und führt ein allfälliges Änderungsverfahren durch.</p> <p>3 Sie wählt die Mitglieder der Interkantonalen Vertragskommission (IVK) und genehmigt deren Geschäftsordnung.</p>	<p>Die KdK ist Depositärin der IRV. Sie stellt das Inkrafttreten und ein allfälliges Ausserkrafttreten der IRV fest, wählt die Mitglieder der IVK und genehmigt deren Geschäftsordnung.</p>
<p>Art. 6 Präsidium der KdK</p> <p>Die Präsidentin oder der Präsident der KdK ist zuständig für das informelle Vorverfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens.</p>	<p>Die Einzelheiten sind in Art. 33 geregelt.</p>
<p>Art. 7 Interkantonale Vertragskommission (IVK)</p> <p>1 Die IVK ist zuständig für das förmliche Vermittlungsverfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens.</p> <p>2 Sie besteht aus sechs Mitgliedern, welche von der</p>	<p>Die Einzelheiten sind in Art. 34 geregelt.</p> <p>Es wird Aufgabe der KdK sein, darauf zu achten, dass sich die Kommission aus Persönlichkeiten zusammensetzt, welche die Anliegen sowohl der</p>

Vertragstext	Kommentar
<p>KdK auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden. Bei der Wahl ist auf eine angemessene Vertretung der Sprachregionen Rücksicht zu nehmen.</p> <p>3 Sie gibt sich eine Geschäftsordnung.</p> <p>4 Die KdK trägt die Bereitstellungskosten der IVK. Alle weiteren Kosten sind gemäss Art. 33 Abs. 5 von den Parteien zu tragen.</p>	<p>Leistungserbringer, als auch der Leistungskäufer, der städtischen und ländlichen Regionen zu gewichten wissen.</p> <p>In der Geschäftsordnung sind auch Fragen wie Sekretariatsführung, Entscheidquoren usw. zu regeln.</p> <p>Die Organisationskosten der IVK (Konstituierung, Erlass Geschäftsordnung usw.) gehen zulasten der KdK. Die Aufwendungen in einem konkreten Verfahren sind von den Streitparteien zu bezahlen.</p>
<p>3. Begriffe</p>	
<p>Art. 8</p> <p>1 Leistungserbringer ist ein Kanton oder eine gemeinsame Trägerschaft, in deren Zuständigkeitsbereich die Leistungserstellung fällt.</p> <p>2 Leistungskäufer ist der die Leistungen abgeltende Kanton.</p> <p>3 Leistungsersteller ist, wer eine Leistung herstellt.</p> <p>4 Leistungsbezüger ist, wer eine Leistung in Anspruch nimmt.</p> <p>5 Nachfragende im Sinne von Art. 13 und 23 sind potentielle Leistungsbezüger.</p>	<p>Mit diesem Artikel werden die in der Rahmenvereinbarung verwendeten Begriffe definiert.</p> <p>Ein Nachfrager ist jemand, der eine Leistung in Anspruch nehmen will.</p>
<p>II. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</p>	
<p>Art. 9</p> <p>Die Rahmenvereinbarung regelt folgende Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die gemeinsame Trägerschaft; b. den Leistungskauf. 	<p>Es sind zwei Möglichkeiten vorgesehen: Entweder können zwei oder mehrere Kantone gemeinsam bestimmte Leistungen erbringen oder ein oder mehrere Kantone können Leistungen bei einem andern Kanton einkaufen.</p>
<p>1. Gemeinsame Trägerschaft</p>	
<p>Art. 10 Definitionen</p> <p>1 Als gemeinsame Trägerschaft wird eine Organisation oder Einrichtung von zwei oder mehreren Kantonen bezeichnet, die zum Zwecke hat, bestimmte Leistungen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemeinsam zu erbringen.</p> <p>2 Die an einer gemeinsamen Trägerschaft beteiligten Kantone werden als Trägerkantone bezeichnet.</p>	
<p>Art. 11 Anwendbares Recht</p> <p>1 Es gilt das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft.</p> <p>2 Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen</p>	<p>Als allgemeine Regel ist vorgesehen, dass das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft zur Anwendung kommt. Vorbehalten bleibt selbstverständlich das übergeordnete Recht (Bundesrecht, interkantonales Recht).</p> <p>Mit der Möglichkeit, in den jeweiligen interkantonalen Verträgen abweichende Regelungen vorzusehen, wird die notwendige Flexibilität für angepasste Regelungen in Einzelfällen geschaffen.</p>

Vertragstext	Kommentar
<p>Art. 12 Rechte der Trägerkantone</p> <p>1 Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.</p> <p>2 Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind umfassend und erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung.</p>	<p>Die Formulierung entsprechen jenen in Art. 12 Fi-LaG.</p> <p>Die gemeinsame Trägerschaft bildet im Vergleich zum Leistungskauf eine Beteiligungsform mit weitgehenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden, welche sich auf alle Bereiche der Leistungserstellung beziehen.</p> <p>Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die paritätische Mitsprache die Regel und eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung nur die Ausnahme sein soll</p>
<p>Art. 13 Gleichberechtigter Zugang</p> <p>Nachfragende aus den Trägerkantonen haben gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen.</p>	<p>Mitentscheidungsrechte und gleichberechtigter Zugang bilden das Gegenstück zur umfassenden Kostenbeteiligung. Der gleichberechtigte Zugang entspricht einem allgemeinen Diskriminierungsverbot.</p>
<p>Art. 14 Aufsicht</p> <p>1 Die Trägerkantone stellen eine wirksame Aufsicht über die Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft sicher.</p> <p>2 Sie übertragen die Aufsichtsfunktionen geeigneten Organen. Allen Trägerkantonen ist die Einsitznahme in die Organe zu ermöglichen.</p>	<p>Die Übertragung von Kompetenzen auf interkantonale Institutionen und Organe hat Auswirkungen auf die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Volk und Parlamenten. Um diese zu gewährleisten, müssen aus Vertretern der Trägerkantone zusammengesetzte Aufsichtsorgane geschaffen werden. Der Artikel regelt die fachspezifische und die durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht.</p>
<p>Art. 15 Geschäftsprüfung</p> <p>1 Bei gemeinsamen Trägerschaften werden interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt.</p> <p>2 Die Sitzzuteilung ist grundsätzlich paritätisch. In Ausnahmefällen kann sie sich nach dem Finanzierungsschlüssel richten, wobei jedem Kanton eine Mindestvertretung einzuräumen ist.</p> <p>3 Die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission wird rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert.</p> <p>4 Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen können den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Sie haben im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte.</p>	<p>Die Oberaufsicht ist einer interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission zu übertragen. Diese ist grundsätzlich paritätisch zusammengesetzt. Analog zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten der beteiligten Kantone soll eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung die Ausnahme bilden.</p> <p>Mit der Möglichkeit, Vertragsänderungen zu beantragen, werden der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sogar gestalterische Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt.</p> <p>Die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Regierung und Parlament vor und nach Abschluss interkantonalen Verträge obliegt grundsätzlich den einzelnen Kantonen. Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen sollen das Bewusstsein für die Notwendigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit auch auf Parlamentsebene stärken.</p>
<p>Art. 16 Eintritt</p> <p>1 Neue Trägerkantone bezahlen eine Einkaufssumme, welche dem aktuellen Wert der durch die bisherigen Trägerkantone getätigten Investitionen anteilmässig entspricht.</p> <p>2 Die bisherigen Trägerkantone haben im Umfang der von ihnen getätigten Investitionen einen Anspruch auf die Einkaufssumme.</p> <p>3 Das Eintrittsverfahren ist in den interkantonalen Verträgen zu regeln.</p>	<p>Es ist gerechtfertigt, dass sich neue Trägerkantone anteilmässig an den bereits getätigten Investitionen einkaufen.</p>

Vertragstext	Kommentar
<p>Art. 17 Austritt</p> <p>1 Das Austrittsverfahren und die Austrittsbedingungen einschliesslich eines allfälligen Entschädigungsanspruchs austretender Trägerkantone sind in den interkantonalen Verträgen zu regeln.</p> <p>2 Austretende Trägerkantone haften für Verbindlichkeiten, die während der Dauer ihrer Mitträgerschaft entstanden sind.</p>	<p>Das Ausmass eines Entschädigungsanspruchs und die Austrittsbedingungen sind in jedem Vertrag separat zu regeln.</p> <p>im Falle eines Austritts bleibt eine Haftungspflicht für den austretenden Kanton bestehen.</p>
<p>Art. 18 Auflösung</p> <p>1 Ein allfälliger Auflösungs- und Liquidationserlös ist anteilmässig nach Massgabe der Beteiligung auf die Vertragsparteien zu verteilen.</p> <p>2 Für allfällige zur Zeit der Auflösung bestehende Verpflichtungen haften die Trägerkantone solidarisch, soweit die interkantonalen Verträge nichts anderes vorsehen</p>	<p>In der Regel wird die Verteilung entsprechend der finanziellen Beteiligung der Trägerkantone vorgenommen werden. Sofern keine finanzielle Beteiligung der Trägerkantone vorliegt (z.B. bei gebührenfinanzierten gemeinsamen Trägerschaften) ist auch eine andere Aufteilung (z.B. aufgrund der bezogenen Leistungen) denkbar.</p>
<p>Art. 19 Haftung</p> <p>1 Die Trägerkantone haften subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten gemeinsamer Trägerschaften.</p> <p>2 Die Trägerkantone haften für Personen, die sie in interkantonale Organe abordnen.</p> <p>3 Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen.</p>	<p>Nach Absatz 1 haftet in erster Linie die gemeinsame Trägerschaft mit Ihrem Vermögen. Die Festlegung einer subsidiären Haftung als Grundsatz erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen als geboten. Die vorgesehene Solidarhaftung bezieht sich auf das Aussenverhältnis. Im Innenverhältnis ist ein (anteilsmässiger) Rückgriff auf die andern Trägerkantone möglich.</p> <p>Abs. 2 bezieht sich nur auf die von den Kantonen in die Organe abgeordneten, nicht aber für die von der gemeinsamen Trägerschaft angestellten Personen. Für letztere regelt sich die Haftung nach dem Anstellungsvertrag.</p> <p>In den jeweiligen interkantonalen Verträgen können Abweichungen vorgesehen werden, soweit diesen das Bundesrecht bzw. Haftungserweiterungen nicht entgegenstehen (Art. 762 Abs. 4 OR, faktische Organschaft).</p>
<p>Art. 20 Information</p> <p>Die Trägerkantone sind über die Tätigkeiten der gemeinsamen Trägerschaft rechtzeitig und umfassend zu informieren.</p>	<p>Die Informationspflicht steht im Zusammenhang mit der Schaffung der Aufsichtsorgane (Art. 14 und 15).</p> <p>Wer in den einzelnen Kantonen Empfänger dieser Informationen ist und wie die Parlamente zu informieren sind, wird den einzelnen Kantonen überlassen.</p>
<p>2. Leistungskauf</p>	
<p>Art. 21 Formen des Leistungskaufs</p> <p>Ein Leistungskauf kann mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch erfolgen.</p>	<p>Der Tausch von öffentlichen Leistungen zwischen Kantonen dürfte heute noch einen seltenen Fall darstellen.</p>
<p>Art. 22 Mitsprache der Leistungskäufer</p> <p>Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.</p>	<p>Ein partielles Mitspracherecht kann sich beispielsweise auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung im Detail wird in den spezifischen Verträgen festgelegt.</p>
<p>Art. 23 Zugang zu den Leistungen</p>	

Vertragstext	Kommentar
<p>1 Nachfragende aus den Vertragskantonen haben grundsätzlich gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen.</p> <p>2 Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Vertragskantonen jenen aus Nichtvertragskantonen vorgezogen.</p> <p>3 Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Trägerkantonen jenen aus Kantonen, welche Leistungskäufer sind, vorgezogen.</p>	<p>Im Gegensatz zu Art. 13 kann hier kein allgemeines Diskriminierungsverbot hergeleitet werden. Die Hierarchie bei allfälligen zum Tragen kommenden Zulassungsbeschränkungen wird in Abs. 2 und 3 dargestellt.</p>
<p>Art. 24 Informationsaustausch Die Leistungskäufer sind vom Leistungserbringer periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren.</p>	
<p>III. Lastenausgleich</p>	
<p>1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen</p>	
<p>Art. 25 Kosten- und Leistungsrechnungen</p> <p>1 Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen.</p> <p>2 Die an einem Vertrag beteiligten Kantone erarbeiten die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnungen.</p>	<p>Das von der FdK erarbeitete „Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden“² enthält Grundlagen für die Entwicklung solcher Kosten- und Leistungsrechnungen. Die offene Formulierung berücksichtigt, dass es verschiedene Rechnungsmodelle gibt. Die konkreten Anforderungen sind in den einzelnen Verträgen festzulegen.</p>
<p>Art. 26 Kosten- und Nutzenbilanz</p> <p>1 Vor Aufnahme von Verhandlungen legen die Verhandlungspartner dar, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen Kosten und nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die Leistungserbringer weisen die anfallenden Kosten nach.</p> <p>2 Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.</p>	<p>Bei Verhandlungsbeginn soll die Ausgangslage möglichst transparent gemacht werden. Die Kosten basieren auf einer Vollkostenrechnung (vgl. Art. 25). Nebst dem eigentlichen Leistungsbezug (direkter Nutzen) können auch gewichtige indirekte Nutzen (z.B. Standortvorteil durch Kaufkraftzufluss) abgeltungswürdig sein. Im Gegenzug können nachteilige Wirkungen (bspw. Infolge zusätzlicher Immissionen oder Abwanderung von Universitätsabsolventen) geltend gemacht werden.</p>
<p>2. Grundsätze für die Abgeltungen</p>	
<p>Art. 27 Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen</p> <p>1 Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezügerinnen und -bezüger nicht aufkommen, werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten.</p> <p>2 Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.</p>	<p>Ausgleichszahlungen sollen nur in den Fällen zum Zuge kommen, wo die Leistungsbezüge erhebliche Kosten verursachen. Damit soll das Verhältnismässigkeitsprinzip unterstrichen werden.</p>

² Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, Luzern 2003

Vertragstext	Kommentar
<p>Art. 28 Kriterien für die Abgeltung</p> <p>1 Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten.</p> <p>2 Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen.</p> <p>3 Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. eingeräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte; b. der gewährte Zugang zum Leistungsangebot; c. erhebliche Standortvorteile und –nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug; d. Transparenz des Kostennachweises; e. Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung. 	<p>Mit der Festlegung der durchschnittlichen Vollkosten als Ausgangspunkt für die Abgeltungen soll zum Ausdruck gebracht werden, dass auch eine Pauschalierung der Abgeltungen möglich sein soll.</p> <p>Es soll nur die effektive und nicht auch eine mutmassliche Beanspruchung massgebend sein. Eine Leistung kann auch darin bestehen, dass Kapazitäten bereitgestellt werden. Der Begriff „ergebnisorientiert“ ist im Sinne des New Public Managements zu verstehen und bedeutet, dass die erreichte oder beabsichtigte Wirkung im Mittelpunkt stehen soll.</p> <p>Abs. 3 enthält Elemente, welche bei der Aushandlung der Abgeltungshöhe eine Rolle spielen. Die Kriterien sind relativ offen formuliert und gewährleisten einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung der Abgeltung. Nicht eingeräumte Mitspracherechte und Mitwirkungsrechte oder die Inkaufnahme von gewissen Zugangsbeschränkungen müssten sich in einer Reduktion der Abgeltung niederschlagen.</p> <p>Mit der Leistung verbundene erhebliche Standortvorteile und –nachteile sowohl beim Anbieter- als auch beim Nachfragerkanton sind zu berücksichtigen. Dazu gehören auch Wanderungsbewegungen von Studienabsolventen, die entweder als Wanderungsgewinn beim Standortvorteil für den Anbieterkanton oder als Wanderungsverlust beim Standortnachteil für den Nachfragerkanton erfasst werden können.</p>
<p>Art. 29 Abgeltung des Leistungserstellers</p> <p>1 Der Leistungserbringer verpflichtet sich, die Abgeltung dem Leistungsersteller zukommen zu lassen, so weit dieser die Kosten für die Leistungserstellung trägt.</p>	<p>Zusammen mit Art. 3 besteht die Gewähr, dass insbesondere die Gemeinden als Leistungsersteller und Kostenträger allfällige Abgeltungszahlungen anteilmässig, d.h. gemessen an der Kostentragspflicht, erhalten. Dies entspricht auch dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.</p>
<p>Art. 30 Gemeinden als Leistungsersteller</p> <p>1 Sind die Leistungsersteller Gemeinden, ist diesen ein Anhörungs- und Mitspracherecht einzuräumen.</p> <p>2 In einem interkantonalen Vertrag kann Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen ein direkter Anspruch auf die Abgeltung eingeräumt werden.</p>	
<p>IV. Streitbeilegung</p>	
<p>Art. 31 Grundsatz</p> <p>1 Die Kantone und interkantonale Organe bemühen sich, Streitigkeiten aus bestehenden oder beabsichtigten interkantonalen Verträgen durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.</p> <p>2 Sie verpflichten sich, bei allen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor Erhebung einer Klage gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005³ am nachstehend beschriebenen Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen.</p>	<p>Im Gegensatz zu Art. 15 FiLaG, wonach die Beteiligungspflicht nur für einen interkantonalen Vertrag oder einen definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf ausgesprochen werden kann, soll das Schlichtungsverfahren bereits bei beabsichtigten Verträgen beansprucht werden können.</p> <p>Bevor der Bund auf Antrag der Kantone eingeschaltet wird, sollen die Kantone Konflikte soweit möglich aus eigener Kraft beilegen. Gemäss Art. 16 Abs. 2 FiLaG kann das Bundesgericht im Falle von Verletzungen von Verträgen oder Beschlüssen interkanto-</p>

3 SR ...; AS ... (BBI 2005 4045)

Vertragstext	Kommentar
<p>3 Das Streitbeilegungsverfahren kann auch von Nichtvereinbarungskantonen sowie von interkantonalen Organen, die nicht auf der IRV basieren, angerufen werden.</p>	<p>naler Organe erst angerufen werden, wenn das interkantonale Rechts- und Schlichtungsverfahren erschöpft ist.</p> <p>Auf freiwilliger Basis sollen sich die Kantone sowie interkantonale Organe auch bei andern Streitigkeiten dem Streitbeilegungsverfahren unterziehen können.</p>
<p>Art. 32 Streitbeilegungsverfahren</p> <p>1 Das Streitbeilegungsverfahren ist zweistufig. Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der IVK.</p> <p>2 Jeder Kanton und jedes interkantonale Organ kann zu diesem Zweck beim Präsidium der KdK mit schriftlichem Vermittlungsgesuch das Streitbeilegungsverfahren einleiten.</p>	
<p>Art. 33 Informelles Vorverfahren</p> <p>1 Nach Eingang des Vermittlungsgesuchs lädt die Präsidentin oder der Präsident der KdK oder eine andere von ihr oder ihm bezeichnete Persönlichkeit als Vermittler die Vertretungen der beteiligten Parteien zu einer Aussprache ein.</p> <p>2 Im Einvernehmen mit den Beteiligten kann eine auf dem Gebiet der Mediation besonders befähigte Person beigezogen werden.</p> <p>3 Führt das informelle Vorverfahren nicht innert sechs Monaten ab Eingang des Vermittlungsgesuchs zu einer Einigung, so leitet der Vermittler das förmliche Vermittlungsverfahren vor der IVK ein.</p>	
<p>Art. 34 Förmliches Vermittlungsverfahren</p> <p>1 Die IVK gibt den Parteien die Eröffnung des förmlichen Vermittlungsverfahrens bekannt.</p> <p>2 Die Mitglieder der IVK bezeichnen eine Persönlichkeit als Vorsitzende oder Vorsitzenden für das hängige Vermittlungsverfahren. Können sie sich nicht innert Monatsfrist auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen oder wird die bezeichnete Person von einer Partei abgelehnt, wird die Präsidentin oder der Präsident des Bundesgerichts darum ersucht, eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden für das Vermittlungsverfahren zu bezeichnen.</p> <p>3 Die Eröffnung des Vermittlungsverfahrens ist unter Angabe des Streitgegenstandes der Bundeskanzlei anzuzeigen. Werden durch die Streitigkeit Interessen des Bundes berührt, so kann der Bundesrat eine Person bezeichnen, die als Beobachterin des Bundes am Vermittlungsverfahren teilnimmt.</p> <p>4 Die Parteien sind befugt, ihre abweichenden Standpunkte zuhanden der IVK schriftlich festzuhalten und zu dokumentieren, und sie erhalten Gelegenheit, sich mündlich vor der IVK zu äussern. Über die Verhandlung ist ein Protokoll zu führen.</p> <p>5 Das Ergebnis wird von der IVK zuhanden der Beteiligten in einer Urkunde festgehalten. Darin ist auch die Verteilung der Verfahrenskosten auf die Parteien zu</p>	

