

# Botschaft des Regierungsrats über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

vom 24. Januar 2006

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zu einem Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung IRV) vom 24. Juni 2005 mit den nachfolgenden Erläuterungen:

## Inhaltsverzeichnis:

<b>1. ÜBERSICHT</b>	<b>2</b>
<b>2. EINLEITUNG</b>	<b>2</b>
2.1 DIE NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG (NFA)	2
2.2 ANPASSUNGEN DER NFA IM KANTON OBWALDEN	3
2.3 DIE IRV ALS TEIL DER NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG (NFA)	4
2.4 ENTSTEHUNG DER IRV	5
2.5 BUNDESRECHTLICHE VORGABEN	5
<b>3. DIE RAHMENVEREINBARUNG FÜR DIE INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT MIT LASTENAUSGLEICH IRV</b>	<b>6</b>
3.1 INHALT UND STRUKTUR DER IRV	6
3.2 GELTUNGSBEREICH DER IRV	7
3.3 UMSETZUNG DER IRV	7
3.4 ERLÄUTERUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN DER IRV	8
<b>4. AUSWIRKUNGEN DER IRV</b>	<b>14</b>
4.1 KANTONAL	14
4.2 IRV UND DIE ZUSAMMENARBEIT IN DER ZENTRALSCHWEIZ	14
<b>5. BEITRITT</b>	<b>15</b>
5.1 ALLGEMEINES	15
5.2 ZUSTÄNDIGKEIT	15
<b>6. ANTRAG</b>	<b>15</b>

## 1. 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 Leistungsauftrags 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.

## 2. Einleitung

### 2.1 Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen verfolgt die nachfolgenden Ziele

- **Mehr Effizienz und günstigere Leistungen unseres Staates**

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) will die Mängel des heutigen Finanzausgleichs gezielt beheben. Die Wettbewerbsfähigkeit der Kantone und der Schweiz soll dabei nicht beeinträchtigt werden.

- **Die NFA soll die Wirksamkeit des Staats verbessern und die Effizienz der staatlichen Leistungen fördern**

Die NFA ersetzt ein Gewirr von mehr als 30 Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Kantonen durch fünf transparente Instrumente. Doppelspurigkeiten und kostentreibende Strukturen werden eliminiert. Der Finanzausgleich wird besser steuerbar. Der Steuerfranken kann dank reibungsloser Geldflüsse wirkungsvoller eingesetzt werden. An die Stelle von starren Einzelsubventionen tritt ein System differenzierter Beiträge.

- **Die NFA soll die grossen Unterschiede der Finanzlage der Kantone abbauen**

Die NFA trägt zu einem Abbau des finanziellen Gefälls zwischen den Kantonen bei. Der heute anhaltende Trend zu laufend grösseren Unterschieden bei der Finanzlage zwischen den Kantonen wird gebrochen. Während Gebirgskantone in den Genuss des geografisch-topografischen Lastenausgleichs kommen, werden Zentrums Kantone für ihre Sonderlasten neu durch den so genannten soziodemographischen Lastenausgleich entschädigt. (Instrument 1 und 2).

- **Die NFA soll die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen klar regeln**

Die NFA beendet weitgehend unnötige doppelte Verantwortlichkeiten. Die Aufgabenentflechtung schafft klare Zuständigkeiten für den Bund und die Kantone. Von den gemeinsam verantworteten Aufgaben gehen sieben in die Verantwortung des Bundes über, für elf sind künftig allein die Kantone zuständig. Der Bund setzt für Leistungen zu Gunsten Behinderter Mindeststandards fest, die landesweit einzuhalten sind. Die verstärkte Delegation von Aufgaben an die Kantone führt dazu, dass Entscheide vermehrt vor Ort gefällt werden.

Für zwölf Aufgaben, die weiterhin gemeinsam ausgeführt werden (so genannte Verbundaufgaben) wird eine neue, partnerschaftliche Grundlage geschaffen. (Instrument 3 und 4).

- **Die NFA soll die interkantonale Zusammenarbeit stärken**

Dank den neuen Instrumenten in der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen werden Zentrumsleistungen gerecht verteilt. Kantone, die von den Leistungen eines andern Kantons profitieren, bezahlen mit. Dafür erhält der Leistungsempfänger ein Mitspracherecht. (Instrument 5).

Die NFA ist ein umfangreiches und komplexes Projekt. Deshalb werden die Änderungen schrittweise angegangen. In einem ersten Schritt wurden die Verfassungsgrundlagen und das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz geschaffen. Die entsprechende Volksabstimmung zur Verfassungsänderung und zur Änderung des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes fand am 28. November 2004 statt. Das Volk hat dabei die NFA mit einer Mehrheit von 64,4 Prozent der Stimmen und von 20 1/2 Ständen angenommen. Auch der Kanton Obwalden hat bei einer Stimmbeteiligung von 40,8 Prozent die erste NFA-Abstimmung mit über 71 Prozent Ja-Stimmenden angenommen. Damit wurden die Verfassungsgrundlagen für dieses Reformpaket geschaffen.

## **2.2 Anpassungen der NFA im Kanton Obwalden**

Zur Umsetzung der Verfassungsänderungen müssen in Bund und Kantonen eine Reihe von Gesetzeserlassen geändert werden. In dieser Phase befindet sich momentan die NFA auch im Kanton Obwalden. Zugute kommt dem Kanton Obwalden dabei, dass eine umfangreiche Aufgaben- und Ausgaben-Entflechtung zwischen Kanton und Gemeinden bereits stattgefunden hat und die meisten der durch die NFA betroffenen Aufgabenfelder zwischen Kanton und Gemeinden bereits entflochten wurden. Das daraus resultierende Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzpaket) wurde vom Volk am 2. Dezember 2001 angenommen. Zuständigkeitsfragen, wie welches Gemeinwesen des Kantons für die von der NFA betroffenen Bereiche zuständig sein wird, stellen sich deshalb nicht mehr.

Auf Stufe Kanton – Gemeinden gibt es keine finanzkraftabhängigen Beitragszahlungen, wie es auf der Stufe Bund – Kanton üblich ist. Der Finanzausgleich auf Stufe Kanton – Gemeinden erfolgt nur über den eigentlichen Finanzausgleich. Er ist daher transparent und zudem zweckfrei, was heisst, dass er an keine Ausgaben der Gemeinden gebunden ist. Es existiert auch keine grosse Disparität der Finanzkraft zwischen den einzelnen Gemeinden.

Um die rechtzeitige Umsetzung des Projekts innerhalb des Kantons auf die Inkraftsetzung der NFA am 1. Januar 2008 sicherzustellen, hat der Regierungsrat auf Grund der Komplexität und der Vielzahl der betroffenen Aufgabenbereiche eine eigene Projektorganisation eingesetzt. Die Projektorganisation soll sicherstellen, dass analog zur Bundesebene auch auf kantonaler Ebene die verschiedenen Erlasse (Gesetze, Verordnungen, Ausführungsbestimmungen) angepasst, Verfahrensabläufe umgestellt, Finanzströme geregelt, Budgetanpassungen vorgenommen und Übergangsprobleme gelöst werden.

Von der Einführung der NFA sind die Gemeinden voraussichtlich in unterschiedlicher Weise finanziell betroffen (Wegfall Finanzkraftzuschläge [z.B. Wasserbau], Zuständigkeit [SPITEX]). In verschiedenen Aufgabenbereichen werden auch die Beziehungen zu den Leistungserstellern, den Leistungsbezüglern und Nutznießern neu zu definieren sein. Bezüglich Finanzierungsverhältnis Kanton – alle Gemeinden vor bzw. nach der NFA-Umsetzung ist vom Prinzip der Finanzhaushaltsneutralität für die Gemeinden auszugehen. Um die Gemeinden so früh als möglich in das Projekt einzubeziehen, wurden drei Gemeindevertreter in die vom Regierungsrat eingesetzte Projektsteuerung aufgenommen. Grundsätzlich gilt zudem, dass die Gemeinden durch die in der NFA wegfallenden Finanzkraftzuschläge des Bundes an den Kanton finanziell nicht belastet werden. Diese wegfallenden Finanzkraftzuschläge sind durch den vom Bund dem Kanton neu ausgerichteten Ressourcen- bzw. Lastenausgleich zu übernehmen. Anschliessend an das Projekt „Aufgaben- und Finanzentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden“ sind deshalb die Finanzierungsschlüssel bei den Verbundaufgaben entsprechend anzupassen. Bei neuen kantonalen Zuständigkeiten ist die Zuständigkeit analog dem fiskalischen Äquiva-

lenzprinzip den Gemeinwesen zuzuordnen und die Verantwortlichkeiten sind zweckmässiger und klar zu regeln. Wo möglich und sinnvoll, soll für eine Aufgabe nur noch eine Ebene zuständig sein: entweder der Kanton oder die Gemeinden. Das heisst: Die Aufgaben werden entflochten und damit zusammenhängend auch deren Finanzierung. Bei neuen kantonalen Zuständigkeiten sind mögliche Effizienzsteigerungen zu realisieren, wird doch mit der NFA insgesamt eine bessere staatliche Wirtschaftlichkeit erwartet.

Eine erste Übersicht über den Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene ermöglicht die Übersicht der NFA-Projektleitung (siehe Anhang „Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene“). Inwieweit sich der Anpassungsbedarf für den Kanton Obwalden im Speziellen ergeben wird, wird sich im Verlaufe der Vorbereitungsarbeiten verdeutlichen und soll nach einer ersten Untersuchungsphase näher definiert werden. Es ist auf Grund der ersten Auslegung aber erkennbar, dass die meisten Gesetzesanpassungen im Kanton Obwalden analog zur Aufgabenteilung zwischen Kanton – Gemeinden wiederum zusammengefasst in einem Mantelerlass dem Kantonsrat unterbreitet werden können.

Auf Stufe Kanton sind die erwarteten Auswirkungen der NFA bereits in die Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung 2005 bis 2008 aufgenommen worden und werden jedes Jahr neuesten Erkenntnissen und Entwicklungen angepasst.

### **2.3 Die IRV als Teil der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)**

Wie unter den Zielen der NFA aufgeführt, ist die Interkantonale Rahmenvereinbarung IRV in einem engen Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu sehen: Zur Stärkung und Weiterentwicklung des schweizerischen Föderalismus setzt die NFA auf die vier Instrumente Finanzausgleich im engern Sinne, Entflechtung der Aufgaben und Finanzierung, Neuregelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Verbundaufgaben und eben die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

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 sozio-ökonomischen 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. Da eine umfassende Gebietsreform nicht zur Diskussion steht, soll dieser unerwünschten Entwicklung mittels einer intensivierten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich begegnet werden.

Zweitens soll die Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit die Tendenz zur Zentralisierung der Aufgabenerfüllung beim Bund brechen. Unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips sollen kantonale Aufgaben, welche die Möglichkeiten eines Kantons übersteigen, regional und nicht zentral 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 Ausnützung 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 Befähigung der Kantone zur Zusammenarbeit. Mit dem neuen Art. 48a BV erhält er 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 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) regeln die Kantone im Sinne einer „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ in genereller Weise Grundsätze, Prin-

zipien 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.

## **2.4 Entstehung der IRV**

Die IRV ist als Teil des NFA-Projekts zu betrachten. Sie wurde im Rahmen der NFA-Projektorganisation erarbeitet: Das politische Steuerungsorgan NFA hat 1997 einer Projektgruppe unter der Leitung von Regierungsrat Peter Schönenberger, SG, 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 festzulegen. 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 paraphieren, 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 veröffentlichen (BBJ 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 eine Vertretung der Parlamente, der Direktorenkonferenzen, der Städte und 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 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 durchgeführt wurde. Auf Grund 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.

## **2.5 Bundesrechtliche Vorgaben**

Die IRV kann nicht allein als Resultat interkantonalen Zusammenarbeit betrachtet werden. Sie ist ein Glied 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 Bst. d BV). Gestützt darauf enthält das neue Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) verschiedene Bestimmungen über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 10 – 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. wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind.

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 andern 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.

### **3. Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV**

#### **3.1 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 Leistungskaufs auszugestalten sind

(Art. 9 bis 24) und sie regelt insbesondere auch die Grundsätze des Lastenausgleichs (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).

Dies führt zur folgenden Struktur der IRV:

- I. Allgemeine Bestimmungen
  1. Grundsätze (Art. 1 bis 4)
  2. Zuständigkeiten und Kompetenzen (Art. 5 bis 7)
  3. Begriffe (Art. 8)
- II. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9)
  1. Gemeinsame Trägerschaft (Art. 10 bis 20)
  2. Leistungskauf (Art. 21 bis 24)
- III. Lastenausgleich
  1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen (Art. 25 und 26)
  2. Grundsätze für die Abgeltungen (Art. 27 bis 30)
- IV. Streitbeilegung (Art. 31 bis 34)
- V. Schlussbestimmungen (Art. 35 bis 38)

### **3.2 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). Zu berücksichtigen sind die Grundsätze und Prinzipien der IRV dann, wenn die Kantone Verträge abschliessen über den Straf- und Massnahmenvollzug, die kantonalen Universitäten oder Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, die Abfallbewirtschaftung oder die Abwasserreinigung, den Agglomerationsverkehr, die Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie über Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

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 zur Zeit 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.

### **3.3 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.

### **3.4 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der IRV**

#### **Art. 1 bis 8 Allgemeine Bestimmungen**

##### **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 zusammenarbeiten, 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. 25ff.).

##### **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 Bst. 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 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 Bst. 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. Im neuen Kantonsratsgesetz vom 21. April 2005 wird diesem Auftrag Rechnung getragen (vgl. Art. 32).

##### **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 verwendeten Begriffe sind nach Möglichkeit im definierten Sinne auch von den aufgabenspezifischen Verträgen anzuwenden.

#### **Art.9 bis 24   Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

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 Leistungskaufs besteht heute etwa da, wo das Kantonsspital Luzern Zentrumsleistungen für die weiteren Zentralschweizer Kantone erbringt. Eine gemeinsame Trägerschaft stellt 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 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.

#### **Art.10 bis 20 Die gemeinsame Trägerschaft**

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:

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 andern 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 sicher zu stellen 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). 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. Eine 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).

#### **Art. 21 bis 24 Der Leistungskauf**

Der Leistungskauf ist im Gegensatz zur gemeinsamen Trägerschaft nur rudimentär geregelt. Er besteht darin, dass ein Kanton die Erfüllung einer Aufgabe einem andern 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).

#### **Art. 25 bis 30 Lastenausgleich**

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

## **Art. 25 und 26 Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltung**

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 erfolgte, 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 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.

## **Art. 27 bis 30 Grundsätze für die Abgeltungen**

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 kantonalen 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 Leistungen 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 (gilt als Leistung nur die Aufnahme eines ausserkantonalen Häftlings im eigenen Gefängnis oder bereits die Reservation von – allenfalls leer bleibenden – Zellen im eigenen Gefängnis?) 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 andern 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 NettNutzen 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 Staats 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 festzulegenden Abgeltungen 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 Umfange 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).

### **Art.31 bis 34 Streitbeilegung**

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 andern Gründen ausser Stande, die Aussprache zu leiten, kann es eine Persönlichkeit 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.

### **Art.35 bis 38 Schlussbestimmungen**

#### **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 Bst. 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 übereinstimmendem 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.

### **4. Auswirkungen der IRV**

#### **4.1 Kantonal**

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 sicher zu stellen, dass die Kantonsregierungen die Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen informieren. Nach Art. 32 Abs. 2 des neuen Kantonsratsgesetzes hört der Regierungsrat nach Möglichkeit die Kommission für strategische Planungs- und Aussenbeziehungen bereits im Vorverfahren zu wichtigen Vorhaben im Bereich interkantonalen Verträge an.

#### **4.2 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 Geltungsbereichs, 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 auszugestalten 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 andern Worten findet die IRV in der Zentralschweizer Zusammenarbeit bereits heute Anwendung. Durch den Beitritt zur IRV erfährt sie keine grundlegende Neuausrichtung.

## **5. Beitritt**

### **5.1 Allgemeines**

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 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 FiLaG 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 auf Grund einer Allgemeinverbindlicherklärung.

Es ist theoretisch aber auch möglich, dass schliesslich doch nicht alle Kantone Mitglied der IRV sind. 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.

### **5.2 Zuständigkeit**

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

Gemäss Artikel 70 Ziffer 13 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (GDB 101) fällt der Entscheid über den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen, unter Vorbehalt des Finanzreferendums, in die Zuständigkeit des Kantonsrats.

Die IRV hat keine finanziellen Auswirkungen. Die Vorlage untersteht demzufolge nicht dem Finanzreferendum (nach Art. 59 Abs. 1 Bst. b KV).

Eine Besonderheit liegt darin, dass der Regierungsrat ermächtigt werden soll, den Beitritt zu erklären und den Zeitpunkt hierfür zu bestimmen. Zur Zeit sind im Rahmen der NFA die Gewichtung der Ausgleichsgefässe "soziodemographischer Lastenausgleich" und "geographischer Lastenausgleich" noch nicht endgültig festgelegt. Mit einem Zuwarten mit der Abgabe der Beitrittserklärung erhält der Regierungsrat – je nach Entwicklung der Situation – einen gewissen Handlungsspielraum. Dieses Vorgehen entspricht dem Vorgehen anderer gleichermassen betroffener Kantone.

## **6. Antrag**

Gestützt auf diese Erläuterungen beantragen wir Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung IRV) einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Matter

Landschreiber: Urs Wallimann

- Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005
- Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005
- Übersicht über den kantonalen Anpassungsbedarf bei der Umsetzung der NFA