

Botschaft

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

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft den Gesetzesentwurf über den Beitritt des Kantons Wallis zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 zu unterbreiten.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Rechtliche Grundlagen

Am 28. November 2004 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)¹ angenommen. Gleichzeitig wurde das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)² erlassen. Die NFA bezweckt, die Effizienz und die Anreizstrukturen des föderalen Systems der Schweiz zu verbessern. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: (1) Die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen müssen vernünftig verteilt und das neue System des Finanzausgleichs muss verbessert werden. (2) Bei den gemeinsamen Aufgaben, wie die gemeinsame Definition von Zielen, Global- oder Pauschalbeiträge, werden neue Formen von Zusammenarbeit und Finanzierung angewandt. (3) Die interkantonale Zusammenarbeit zur Erfüllung gewisser Aufgaben, die alle Kantone betreffen, wird stärker institutionalisiert; in diesem Zusammenhang werden die Kantone im Artikel 13 FiLaG³ verpflichtet, eine

¹ BBI 2003 6035, BBI 2005 883.

² Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2).

³ Art. 13 Interkantonale Rahmenvereinbarung

Die Kantone erarbeiten für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung. Darin legen sie insbesondere fest:

- a. die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit;
- b. die Grundsätze des Lastenausgleichs;
- c. die zuständigen Organe;

interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) auszuarbeiten, deren Ziel darin besteht, die interkantonale Zusammenarbeit zu verstärken.

Auf Verfassungsebene bestimmt der Artikel 48a der Bundesverfassung (BV): Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

- a. *Straf- und Massnahmenvollzug;*
- b. *kantonale Universitäten;*
- c. *Fachhochschulen;*
- d. *Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;*
- e. *Abfallbewirtschaftung;*
- f. *Abwasserreinigung;*
- g. *Agglomerationsverkehr;*
- h. *Spitzenmedizin und Spezialkliniken;*
- i. *Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Behinderten.*

Der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 2005 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, der von Volk und Ständen am 21. Mai 2006 angenommen wurde, ändert auch den Artikel 48a Absatz 1 Buchstaben b) und c) BV; sie lauten neu wie folgt:

- b. *Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche;*
- c. *kantonale Hochschulen;*

Dank dieser neuen Bestimmungen kann der Bund interkantonale Vereinbarungen allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten, um folgende Parameter gemäss Artikel 62 Absatz 4 BV zu harmonisieren: (1) Schuleintrittsalter und Schulpflicht; (2) Dauer und Ziele der Bildungsstufen der obligatorische Schulzeit; (3) deren Übergänge; (4) die Anerkennung von Abschlüssen. Die neue Terminologie «*kantonale Hochschulen*» umfasst im Übrigen sowohl den Fachhochschulbereich als auch die kantonalen Universitäten.

Die interkantonale Zusammenarbeit in den Bereichen nach Artikel 48a BV muss mit einem Lastenausgleich verknüpft werden; dieser verfolgt das Ziel, dass ein Kanton der für einen oder mehrere andere Kantone Leistungen erbringt, entsprechend entschädigt wird. Als Gegenleistung muss der Kanton, der die Leistungen mitfinanziert, auch an den diesbezüglichen Entscheidungen teilnehmen können. Mit diesem Mechanismus soll eine gerechte Beziehung zwischen den Leistungserbringern und den Leistungsbezügern geschaffen werden (fiskalische Äquivalenz).

d. die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der interkantonalen 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.

1.2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit

Die interkantonale Zusammenarbeit soll es den Kantonen ermöglichen, kantonale Aufgaben gemeinsam auszuführen. Mit der Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit und der Einführung des Lastenausgleichs zwischen den Kantonen werden folgende Ziele verfolgt: (1) Die öffentliche Hand soll ihre Leistungen in einem optimalen Mass erbringen, indem die Lasten ausgewogen nach der tatsächlichen Inanspruchnahme dieser Leistungen verteilt werden. (2) Indem man von Skalenerträgen profitieren kann, soll die Wirksamkeit verbessert werden. (3) Eine übertriebene Zentralisierung soll vermieden werden; die kantonsübergreifenden Aufgaben können durch die Zusammenarbeit auf vernünftige Weise realisiert werden, ohne dass man sie auf Bundesebene übertragen muss.

1.3 Pflicht zur Zusammenarbeit

In der IRV wird die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Bereichen geregelt, für die eine Pflicht zur Zusammenarbeit vorgeschrieben werden kann. Laut Artikel 10 FiLaG kann die Verpflichtung in Form der Allgemeinverbindlicherklärung durch den Bund erfolgen (Art. 14 FiLaG)⁴. Der Bund kann die Kantone auch verpflichten, sich an einer interkantonalen Vereinbarung zu beteiligen (Art. 15 FiLaG)⁵. Diese beiden Mittel gelten nur für die Bereiche nach Artikel 48a BV. Wenn die Kantone der IRV Vereinbarungen zur interkantonalen Zusammenarbeit, die sie in anderen Aufgabenbereichen abgeschlossen haben, unterstellen, unterstehen diese nicht der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht.

⁴ Art. 14 Allgemeinverbindlicherklärung

¹ Die Bundesversammlung kann in Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses für allgemein verbindlich erklären:

a. auf Antrag von mindestens 21 Kantonen: die interkantonale Rahmenvereinbarung;
b. auf Antrag von mindestens 18 Kantonen: einen interkantonalen Vertrag in den Bereichen nach Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung.

² Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

³ Die Kantone, die durch eine Allgemeinverbindlicherklärung zur Beteiligung an einem Vertrag verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner.

⁴ Die Allgemeinverbindlichkeit kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

⁵ Bundesbeschlüsse über die Allgemeinverbindlicherklärung können vorsehen, dass die Bundesversammlung die Allgemeinverbindlichkeit mit einfachem Bundesbeschluss aufheben kann, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn:

a. mindestens sechs Kantone die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit der Rahmenvereinbarung verlangen;
b. mindestens neun Kantone die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit eines interkantonalen Vertrags verlangen.

⁶ Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen.

⁵ Art. 15 Beteiligungspflicht

¹ Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten.

² Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

³ Die Kantone, die zur Beteiligung verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner.

⁴ Die Beteiligung kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

⁵ Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses die Beteiligungspflicht aufheben, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn mindestens die Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag beteiligt sind, die Aufhebung verlangt.

⁶ Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Beteiligungspflicht stellen.

Eine allfällige Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht an einer interkantonalen Vereinbarung, die vom Bund angeordnet wird, würde auf Kantonsebene ein schweres Demokratiedefizit bedeuten. Dieser Nachteil muss in dem Sinn relativiert werden, dass die beiden Mittel dazu da sind, zu verhindern, dass ein Kanton eine an sich vernünftige interkantonale Lösung blockieren könnte oder dass ein Kanton sich weigern kann, andere Kantone für bezogene Leistungen zu entschädigen.

Der Bundesgesetzgeber war sich dieses möglichen Konflikts bewusst und hat deshalb hohe Hürden gesetzt (Art. 15 FiLaG): (1) Die betreffenden Aufgabenbereiche sind erschöpfend in der Bundesverfassung aufgezählt. (2) Die Bundesversammlung ist zuständig, und sie kann nur auf Antrag von mindestens der Hälfte der beteiligten Kantone tätig werden. (3) Der Entscheid hat immer die Form eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses.

1.4 Geschichte der IRV

Die IRV wurde unter der Leitung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ausgearbeitet. Eine erste Version wurde von der Vollversammlung der KdK am 6. Oktober 2000 erlassen. Bei dieser Gelegenheit wurden die Kantonsregierungen aufgefordert, eine Absichtserklärung zugunsten der IRV zu unterzeichnen. Der Kanton Wallis hat zusammen mit 21 anderen Kantonen diese Absichtserklärung unterzeichnet, nach der die Regierung bereit war, die IRV zu unterzeichnen, falls das Parlament den Beitritt zu ihr beschliesst und der Regierung das Gesamtpaket der NFA annehmbar erscheint.

Insbesondere infolge der Beschlüsse der Bundesversammlung im Herbst 2003 im Rahmen des Erlasses der 1. Botschaft, wurden gewisse – im Wesentlichen formale – Anpassungen der IRV nötig. Zur Ausführung dieser Aufgabe wurde eine Arbeitsgruppe geschaffen. Die überarbeitete Version der IRV wurde im Sommer 2004 bei den Kantonsregierungen in die Vernehmlassung gegeben. Die neue Struktur der IRV wurde einstimmig gutgeheissen, und die Mehrzahl der beantragten Änderungen wurde mit grosser Mehrheit angenommen. Es wurden jedoch einige Bemerkungen und Vorbehalte angebracht, insbesondere in Bezug auf die Vorrechte der Parlamente. Der Kanton Wallis – als Mitglied der *Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland*, die am 9. März 2001 abgeschlossen wurde und am 23. April 2002 in Kraft getreten ist (*Vereinbarung über die Vereinbarungen*) – stellte fest, dass die IRV die Vorrechte der Kantonsparlamente in einem gewissen Mass abschwächte.

Die Fragen wurden am 20. Oktober 2004 in Bellinzona und am 21. Januar 2005 in Sitten auf den Tisch gebracht und unter den Vertretern der KdK und der Kantonsparlamente diskutiert. Bei diesen Gelegenheiten bemerkte die KdK insbesondere, dass die IRV nur Mindestvorschriften aufstellt und dass nach Artikel 4 Absatz 2 IRV die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in jedem Kanton je nach geltendem Recht und lokalen Gepflogenheiten einzeln geregelt werden müssen. Auf Grund dieses Absatzes wäre ein kantonales Gesetz über die interkantonale Zusammenarbeit keineswegs mit der IRV unvereinbar.

2. Ziele der IRV

Die IRV ist eine Rahmenvereinbarung, die den Vereinbarungen zur interkantonalen Zusammenarbeit in den Bereichen nach dem neuen Artikel 48a BV als Grundlage dient. Das allgemeine Ziel besteht darin, die Grundsätze und das Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen. So bildet die IRV im Wesentlichen die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den neun Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a der Bundesverfassung (Art. 1 Abs. 2 IRV). Die Kantone können aber beschliessen, interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der IRV zu unterstellen (Art. 1 Abs. 3 IRV). Das Hauptziel der IRV besteht folglich darin, einerseits Rechtssicherheit zu schaffen und andererseits die effiziente Ausführung von Aufgaben sicherzustellen, wobei die Flexibilität für besondere Vereinbarungen gewahrt bleibt.

3. Materieller Inhalt der IRV

3.1 Einleitung

Wie oben erwähnt bildet die IRV die Rahmenregelung für die interkantonale Zusammenarbeit und regelt nur die Grundzüge: Die Zusammenarbeit in einem bestimmten Aufgabengebiet macht somit eine weitere Vereinbarung nötig, die sich auf die IRV stützt. Gemäss Artikel 13 FiLaG werden in der IRV folgende Punkte festgelegt:

- die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs (siehe Art. 1 ff. und 9 ff. IRV);
- der interkantonale Geltungsbereich dieser Grundsätze (siehe Art. 3 IRV);
- die Mitwirkung der kantonalen Parlamente (siehe Art. 4 IRV);
- die zuständigen Organe (siehe Art. 5 ff. IRV);
- die Formen der Zusammenarbeit (siehe Art. 9 ff. IRV);
- die Modalitäten des Lastenausgleichs (siehe Art. 25 ff. IRV);
- das Verfahren der Streitbeilegung (siehe Art. 31 ff. IRV) und das Verfahren zum Beitritt und zum Austritt (siehe Art. 35 IRV).

Einen Kommentar zu den einzelnen Artikeln der IRV finden Sie in einem Dokument in der Beilage, das von der KdK ausgearbeitet wurde. Zur Ergänzung dieser Informationen bieten wir Ihnen im Folgenden eine kurze Vorstellung des materiellen Inhalts der IRV.

3.2 Grundsatz des Lastenausgleichs und der fiskalischen Äquivalenz (Art. 2 IRV)

Die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich dient dazu, den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz (wer eine Leistung bezieht, muss auch für deren Kosten aufkommen) und der institutionellen Konkordanz (wer zahlt, befiehlt) Geltung zu verschaffen.

3.3 Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 3 IRV)

Der Artikel 3 IRV schreibt vor, dass sich die Kantone verpflichten, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, die bei der interkantonalen Zusammenarbeit vorgesehen sind, sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten. Er führt aber nicht näher aus, wie diese Grundsätze angewendet werden sollen. Der Artikel 3 IRV ergibt sich direkt aus Artikel 13 Buchstabe g FiLaG, mit dem die Kantone verpflichtet werden, in der IRV festzulegen, wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind.

Der Artikel 13 Buchstabe g FiLaG und der Artikel 3 IRV entsprechen einer gemeinsamen Forderung des Schweizerischen Städteverbands (SSV) und des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV). Sie sind Ausdruck des Bemühens, im Rahmen der gesamten NFA ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Gemeinden und der Städte, der Kantone und des Bundes zu finden.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Walliser Verfassung das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Gemeinden kennt. Der Artikel 3 IRV ist deshalb mit der Walliser Verfassung vereinbar.

3.4 Stellung der kantonalen Parlamente (Art. 4 IRV)

In Artikel 4 Absatz 1 IRV ist vorgesehen, dass die Kantonsregierungen die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über die bestehenden oder vorgesehenen interkantonalen Vereinbarungen informieren. Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 13 Buchstabe d FiLaG, der die Kantone dazu verpflichtet, in der IRV die Modalitäten für die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen. Die in Absatz 1 vorgesehene Informationspflicht stellt die Mindestgrundlage für die parlamentarische Mitwirkung dar. Angesichts der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt die konkrete Struktur der Mitwirkungsrechte Sache der Kantone. Im Sinne von Absatz 2 ist es daher Aufgabe jedes Kantons, diesbezügliche Bestimmungen zu erlassen.

In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass der Kanton Wallis der am 9. März 2001 abgeschlossenen und am 23. April 2002 in Kraft getretenen Vereinbarung über die Vereinbarungen, die sich mit der Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland und insbesondere mit der Mitwirkung der Parlamente an der Aushandlung von interkantonalen Verträgen befasst, beigetreten ist. Die obigen Ausführungen zeigen, dass das interkantonale Recht integrierender Bestandteil des kantonalen Rechts ist und diesem vorgeht.

Die Vorrechte, die die IRV den kantonalen Parlamenten zugesteht (Recht auf Information), gehen viel weniger weit als diejenigen, die von der Vereinbarung über die Vereinbarungen garantiert werden (Beizug bei der Aushandlung und bei der Ratifikation der interkantonalen Konkordate). Gemäss Artikel 4 Absatz 2 IRV können die Kantone allerdings diesbezügliche Bestimmungen erlassen, was für die Unterzeichner der Vereinbarung über die Vereinbarungen der Fall ist.

3.5 Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9 – 24 IRV)

Die IRV sieht zwei Formen der interkantonalen Zusammenarbeit vor (Art. 9):

- a. die gemeinsame Erbringung von Leistungen durch gemeinsame Trägerschaft;
- b. den Einkauf von Leistungen durch einen Kanton bei einem anderen Kanton.

Die gemeinsame Trägerschaft ist eine Organisation oder eine Einrichtung, denen von zwei oder mehreren Kantonen, die sich daran beteiligen, die Erbringung von gewissen Leistungen delegiert wird. Die Kantone können die Form dieser Trägerschaft frei wählen. Die Kantone, die in einer solchen Trägerschaft vertreten sind, können grundsätzlich gleichberechtigt an den Entscheidungen teilnehmen. Ausnahmsweise kann dieses Mitwirkungsrecht nach entsprechenden finanziellen Verpflichtungen gewichtet werden. Die IRV bestimmt die Grundsätze und Kriterien, nach denen die Abgeltungen festgelegt werden (Art. 25 – 30 IRV).

Der Leistungskauf (Art. 21 – 24) ist die zweite Form von interkantonaler Zusammenarbeit, die in der IRV vorgesehen ist; sie dürfte jedoch nur bei der Zusammenarbeit zwischen zwei Kantonen zur Anwendung gelangen. Die Leistungen werden grundsätzlich gegen entsprechende Ausgleichszahlungen gekauft, es kann aber auch ein Tausch von Leistungen oder eine Mischform von Zahlung und Tausch erfolgen (Art. 21 IRV). Die Grundsätze zur Festlegung der Abgeltungen sind gleich wie diejenigen, die für die gemeinsame Trägerschaft gelten (Art. 25 – 30 IRV).

3.6 Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen zum Lastenausgleich (Art. 25 – 30 IRV)

Um die Abgeltungen zu ermitteln, schaffen die Kantone transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen (Art. 25 Abs. 1 IRV). Der Artikel 28 IRV bestimmt die Kriterien für die Abgeltung: Die durchschnittlichen Vollkosten bilden die Ausgangslage. Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen. Schliesslich werden die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die Standortvorteile und -nachteile sowie die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung berücksichtigt.

3.7 Verfahren zur Streitbeilegung zwischen den Kantonen (Art. 31 – 34 IRV)

Eine weitere Neuerung der IRV besteht in der Streitbeilegung zwischen Kantonen. Dieses Verfahren ist obligatorisch bei Streitigkeiten in Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich; es ist freiwillig in allen anderen Fällen. Das Streitbeilegungsverfahren kann auch von Nichtvereinbarungskantonen sowie von interkantonalen Organen, die nicht auf der IRV basieren, angerufen werden (Art. 31 IRV).

4. Vereinbarkeit der Vereinbarung über die Vereinbarungen mit der IRV

Bei der IRV stellt sich die Frage nach dem Geltungsbereich im Verhältnis zu demjenigen der *Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland*, die allgemein *Vereinbarung über die Vereinbarungen* genannt wird; sie wurde von den Kantonen Freiburg, Waadt,

Neuenburg, Genf, Jura und Wallis unterzeichnet. Insbesondere die Mindestanforderungen, die die IRV an die Mitwirkung der kantonalen Parlamente stellt, gehen weniger weit als das, was in der Vereinbarung über die Vereinbarungen vorgesehen ist.

Die Konferenz der Westschweizer Kantonsregierungen (WRK) beschloss im Frühling 2005, einen juristischen Experten zu beauftragen, zur Vereinbarkeit und zur Verbindung zwischen der IRV und der Vereinbarung über die Vereinbarungen Stellung zu nehmen. Der beauftragte Professor, Andreas Auer von der Universität Genf, hat sein Rechtsgutachten Ende Mai 2005 eingereicht.

4.1 *Interparlamentarische Kommission (IPK)*

Laut Professor Auer kann der Mechanismus des interparlamentarischen Verfahrens nach Artikel 5 der Vereinbarung über die Vereinbarungen⁶ insbesondere pragmatisch auf Drittkantone ausgeweitet werden, sofern diese Kantone fallweise ihr Einverständnis geben. Man muss drei Sorten von Fällen unterscheiden:

1. Die Vereinbarungen, denen nur die Mitgliedkantone der Vereinbarung über die Vereinbarungen beigetreten sind, bereiten keine Probleme. Das interparlamentarische Verfahren nach der Vereinbarung über die Vereinbarungen gilt.
2. Für die Zusammenarbeit, an der nicht nur Mitgliedkantone der Vereinbarung über die Vereinbarungen, sondern auch eine gewisse Zahl von Nichtmitgliedkantonen mitwirken, kann das interparlamentarische Verfahren der Vereinbarung über die Vereinbarungen zur Anwendung gelangen, und es muss eine pragmatische Lösung gefunden werden.

Die Westschweizer Kantone sind grundsätzlich verpflichtet, eine Interparlamentarische Kommission (IPK) zu bilden und an sie zu gelangen, während die Drittkantone diese Verpflichtung nicht haben. Die pragmatische Lösung besteht darin, den/die von einer besonderen Vereinbarung betroffenen Drittkanton/e aufzufordern, Vertreter in der IKP zu bezeichnen. Es würde damit die Vereinbarung über die Vereinbarungen auf Nichtmitgliedkantone angewendet. Wenn der betreffende Kanton oder die betreffenden Kantone dieser Aufforderung nicht nachkommen, wird das Verfahren nach der Vereinbarung über die Vereinbarungen nur auf die Mitgliedkantone angewendet.

In den meisten Fällen, die man sich beim Artikel 48a BV vorstellen kann, wird man es mit

⁶ Art. 5 Interparlamentarische Kommission

¹ Bevor die vertragsschliessenden Kantone einen interkantonalen Vertrag oder eine Vereinbarung mit dem Ausland abschliessen oder ändern, der in jedem Kanton dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht, setzen sie eine interparlamentarische Kommission ein, die sich aus je sieben Vertretern pro betroffenen Kanton zusammensetzt. Diese werden vom jeweiligen Parlament gemäss den eigenen Bestimmungen über die Ernennung seiner Kommissionen bezeichnet.

² Bevor der interkantonale Vertrag oder die Vereinbarung mit dem Ausland unterzeichnet wird, kann die interparlamentarische Kommission zum Ergebnis der Verhandlungen innerhalb einer von den Regierungen angesetzten ausreichenden Frist Stellung nehmen.

³ Die interparlamentarische Kommission tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit; ihre Mitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden.

⁴ Die Regierungen informieren spätestens bei der Unterzeichnung die interparlamentarische Kommission, wieweit ihre Bemerkungen berücksichtigt wurden. Die interparlamentarische Kommission kann in jedem Fall gegenüber den Regierungen darauf bestehen, dass ihr diese Information vor Abschluss der Arbeiten übermittelt wird. Sie kann gegebenenfalls neue Vorschläge unterbreiten.

⁵ Die Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten erhält in jedem betroffenen Kanton die gleiche Information.

regionalen Vereinbarungen zu tun haben (Fall 1 oder 2), die grundsätzlich unter Beachtung des interparlamentarischen Verfahrens der Vereinbarung über die Vereinbarungen erlassen werden müssen.

3. Den letzten Fall und zugleich den problematischsten für die Mitwirkung der Westschweizer Kantonsparlamente bilden die Vereinbarungen mit gesamtschweizerischer Wirkung⁷. Bei Vereinbarungen dieser Art gelten die Bestimmungen der IRV überall in der Schweiz, auch in den Westschweizer Kantonen. Die Bestimmungen von Artikel 5 der Vereinbarung über die Vereinbarungen können in einem solchen Fall nicht angewendet werden, da dieser den regionalen Rahmen der genannten Vereinbarung offensichtlich überschreitet. Das ist übrigens schon der Fall in den Bereichen der bestehenden Zusammenarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene (z. B. kantonale Universitäten). Indem die IRV im Artikel 4 Mindestbestimmungen über die Information der Parlamente enthält – Bestimmungen, die es bis heute gesamtschweizerisch nicht gibt –, kann die Rahmenvereinbarung nicht als Rückschritt betrachtet werden, vielmehr bringt sie einen Fortschritt bei der Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei den Zusammenarbeitsvereinbarungen mit gesamtschweizerischer Wirkung.

4.2 *Parlamentarische Kontrolle*

Im Gegensatz zu dem, was bei der Ratifikation von interkantonalen Vereinbarungen gilt, kommt das Rechtsgutachten von Professor Auer beim Artikel 8 der Vereinbarung über die Vereinbarungen⁸ zum Schluss, dass dieser Artikel, der die parlamentarische Kontrolle regelt, unvereinbar ist mit der Geschäftsprüfung, die in Artikel 15 IRV geschaffen wird. Da der Mechanismus nach Artikel 8 der Vereinbarung über die Vereinbarungen nicht von Amtes wegen angewendet wird, muss man diese Bestimmung aber nicht unbedingt formal aufheben. Sie wird einfach auf eine Vereinbarung, die in den Geltungsbereich der IRV fällt, nicht angewendet.

4.3 *Folge des Rechtsgutachtens von Professor Auer*

Auf Grund des Rechtsgutachtens von Professor Auer hat die WRK am 23. September 2005

⁷ Vereinbarungen dieser Art betreffen den Bereich der kantonalen Universitäten (Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV) und denjenigen der Spitzenmedizin und der Spezialkliniken (Art. 48a Abs. 1 Bst. h. BV).

⁸ Art. 8 Ausführung der interkantonalen Verträge

¹ Die vertragsschliessenden Kantone vereinbaren in allen Verträgen, mit denen eine Institution oder ein Netzwerk von interkantonalen Institutionen geschaffen wird und deren Genehmigung dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt ist, eine koordinierte parlamentarische Kontrolle über diese Institution oder dieses Netzwerk in dem Rahmen, als der durch jeden Kanton zu übernehmende Anteil im Jahresbudget jedes Kantons 1 000 000 Franken im Durchschnitt übersteigt.

² Diese koordinierte Kontrolle wird durch eine interparlamentarische Kommission ausgeübt und umfasst mindestens:

- a. die strategischen Zielsetzungen der Institution oder des interkantonalen Netzwerkes und ihre Umsetzung, ob das nun in einem Leistungsauftrag definiert ist oder nicht;
- b. die mehrjährige Finanzplanung;
- c. das Jahresbudget der Institution oder des Netzwerkes;
- d. die Jahresrechnung;
- e. die Evaluation des Geschäftsergebnisses der Institution oder des Netzwerkes.

³ Die Zusammensetzung und die Kompetenzen der interparlamentarischen Kommission sind wie die Modalitäten der Kontrolle im Vertrag geregelt, mit dem die Institution oder das interkantonale Netzwerk geschaffen wird.

⁴ Die interparlamentarische Kommission erstellt mindestens einmal im Jahr einen schriftlichen Bericht zuhanden des betreffenden Parlaments.

⁵ Die Kompetenzen bezüglich Budget und kantonaler parlamentarischer Kontrollen bleiben vorbehalten.

entschieden zu beantragen, dass die Vereinbarung über die Vereinbarungen geändert wird, insbesondere damit die Verbindung zur IRV verbessert und der Geltungsbereich besser umschrieben wird. Wir weisen darauf hin, dass die Arbeiten der WRK keine direkte Auswirkung auf die IRV und das Ratifikationsverfahren haben. Wie Professor Auer in seinem Rechtsgutachten festgestellt hat, können beide Texte auf befriedigende Weise zusammen existieren. Am 9. Juni 2006 hat die WRK aber entschieden, dass die Vereinbarung über die Vereinbarungen nicht revidiert wird, bis die IRV und die NFA in Kraft sind. Laut der WRK verunmöglicht der gedrängte Zeitplan zur Umsetzung der NFA, dass die Änderung der Vereinbarung über die Vereinbarungen gleichzeitig mit der Ratifikation der IRV durchgeführt werden kann.

4.4 Schlussfolgerung

Das interparlamentarische Verfahren nach der Vereinbarung über die Vereinbarungen sollte auf die Ratifikationsverfahren der Vereinbarungen oder der Änderungen der bestehenden Vereinbarungen, die mehrheitlich Bereiche aus dem Geltungsbereich der IRV betreffen, Anwendung finden können. Nur die Bereiche der kantonalen Universitäten (Teil von Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV) und die Spitzenmedizin (Art. 48a Abs. 1 Bst. h BV) scheinen a priori aus dem Geltungsbereich der Vereinbarung über die Vereinbarungen ausgeschlossen zu sein.

Hingegen dürfte das Verfahren der parlamentarischen Kontrolle nach Artikel 8 der Vereinbarung über die Vereinbarungen der Geschäftsprüfung nach Artikel 15 IRV weichen müssen.

5. *Stand der Ratifikation in den anderen Kantonen*

Die definitive Version der IRV wurde von der Vollversammlung der KdK am 24. Juni 2005 einstimmig mit zwei Enthaltungen (VD und NE) angenommen. Die IRV tritt in Kraft, sobald 18 Kantone beigetreten sind. Zurzeit ist das Beitrittsverfahren in zahlreichen Kantonen im Gang. Der Beitritt wurde schon in mehreren Kantonen (UR, SZ, OW, NW, GL, SO, AI, GR, AG) beschlossen. Das Inkrafttreten darf nicht mit einer allfälligen Allgemeinverbindlicherklärung verwechselt werden. Gemäss dem Verfahren nach Artikel 14 Absatz 1 FiLaG können 21 Kantone bei der Bundesversammlung die Allgemeinverbindlicherklärung mit einem Bundesbeschluss, der dem fakultativen Referendum untersteht, verlangen.

6. *Gesamtbeurteilung der IRV und Folgen des beantragten Gesetzesentwurfs über den Beitritt*

Im Allgemeinen kann die IRV als Grundlage einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit und als bedeutender Beitrag zu einer besseren Beachtung der fiskalischen Äquivalenz betrachtet werden. Indem die grundlegenden Prinzipien und ein Mindestinhalt festgelegt werden, dürfte die IRV die Aushandlung von neuen interkantonalen Verträgen vereinfachen und beschleunigen.

Im besonderen Fall des Kantons Wallis scheint es wenig wahrscheinlich zu sein, dass die Ratifikation der IRV zu grösseren Veränderungen bei den Realitäten und Tendenzen, die man bei der interkantonalen Zusammenarbeit beobachten kann, führt. Der Kanton steht der interkantonalen Zusammenarbeit seit langem offen und verantwortungsvoll gegenüber. Seine Mitwirkung bei der interkantonalen Zusammenarbeit auf regionaler und gesamtschweizerischer Ebene wird sich in den kommenden Jahren weiterentwickeln. Die IRV dürfte das Tempo dieser Entwicklung in einigen Fällen höchstens beschleunigen.

Die IRV bedingt übrigens eine systematische Überprüfung der bestehenden thematischen interkantonalen Verträge und wenn nötig eine Änderung von gewissen Bestimmungen dieser Verträge, damit die Mindestvoraussetzungen nach IRV erfüllt werden.

Der Staatsrat befürwortet die IRV und den Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit in den betreffenden Bereichen. Er unterstützt die Ziele, die mit dieser Vereinbarung verfolgt werden. Mit ihr sollte man insbesondere das Phänomen der Kompetenzverschiebung Richtung Bund, das man in den letzten Jahren beobachten konnte, bekämpfen können. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ist in der Tat unbedingt nötig. Der kooperative Föderalismus sollte mit der Entwicklung von horizontaler Zusammenarbeit den Kantonen gegenüber dem Bund mehr Gewicht verschaffen. Die örtlichen und regionalen Bedürfnisse der Bürger können so besser berücksichtigt werden als wenn die Aufgaben zentralisiert auf Bundesebene ausgeführt werden.

Die Ratifikation der IRV als solche hat für den Kanton keine direkten finanziellen Folgen und sollte kurz- und mittelfristig keine indirekten Folgen haben. Die längerfristigen finanziellen Folgen können zurzeit nur schwer abgeschätzt werden. Sie hängen insbesondere davon ab, wie stark der Kanton und seine Nachbarn von den Bestimmungen der IRV und insbesondere von denjenigen von Artikel 14 FiLaG, mit denen ein Kanton zur Zusammenarbeit verpflichtet werden kann, Gebrauch machen werden. Die IRV hat ausserdem keine personellen Auswirkungen.

Wir hoffen, dass der Grosse Rat den Entwurf, den wir ihm mit dieser Botschaft unterbreiten, annehmen kann, und versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, unserer vorzüglichen Hochachtung und empfehlen Sie samt uns dem Machtschutze Gottes.

Sitten, den 11. Oktober 2006

Der Präsident des Staatsrats: **Thomas Burgener**
Der Staatskanzler: **Henri v. Roten**



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. 34 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>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>	

Vertragstext	Kommentar
<p>regeln.</p> <p>6 Die Parteien verpflichten sich, eine allfällige Klage beim Schweizerischen Bundesgericht innert sechs Monaten nach förmlicher Eröffnung eines allfälligen Scheiterns des Vermittlungsverfahrens zu erheben.</p> <p>7 Sie verpflichten sich, die Unterlagen des Streitbeilegungsverfahrens zu den Gerichtsakten zu geben.</p>	
V. Schlussbestimmungen	
<p>Art. 35 Beitritt und Austritt</p> <p>1 Der Beitritt zur Rahmenvereinbarung wird mit der Mitteilung an die KdK wirksam.</p> <p>2 Jeder Kanton kann durch Erklärung gegenüber der KdK austreten. Der Austritt wird mit dem Ende des auf die Erklärung folgenden Kalenderjahres wirksam.</p> <p>3 Die Austrittserklärung kann frühestens auf das Ende des 5. Jahres seit Inkrafttreten und fünf Jahre nach erfolgtem Beitritt abgegeben werden.</p>	<p>Der Mitteilung an die KdK wird konstitutive Bedeutung zugewiesen.</p> <p>Der frühestmögliche Zeitpunkt von 5 Jahren für eine Austrittserklärung ist auf die Frist abgestimmt, nach der die Kantone gemäss Art. 14 Abs. 6 FiLaG frühestens einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen können.</p>
<p>Art. 36 Inkrafttreten</p> <p>Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind.</p>	<p>Grundsätzlich sind zwei Quoren zu beachten: Die Anzahl Kantone, welche beitreten müssen, damit die IRV Rechtskraft erlangt und das Antragsquorum zur Allgemeinverbindlicherklärung der IRV gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. a FiLaG.</p>
<p>Art. 37 Geltungsdauer und Ausserkrafttreten</p> <p>1 Die Rahmenvereinbarung gilt unbefristet.</p> <p>2 Sie tritt ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt.</p>	<p>Die Geltungsdauer ist unbefristet mit der Möglichkeit, aus der Vereinbarung auszutreten. Analog zum Inkrafttreten tritt die Rahmenvereinbarung ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt.</p> <p>Bei einer allgemeinverbindlich erklärten Rahmenvereinbarung ist die Aufhebung dieser Allgemeinverbindlicherklärung nach Massgabe von Art. 14 Abs. 5 Bst. a FiLaG vorausgesetzt.</p>
<p>Art. 38 Änderung der Rahmenvereinbarung</p> <p>Auf Antrag von drei Kantonen leitet die KdK die Änderung der Rahmenvereinbarung ein. Sie tritt unter den Voraussetzungen von Artikel 36 in Kraft.</p>	<p>Aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen können sich bei der IRV Anpassungen aufdrängen. Das Quorum für die Antragstellung für eine Änderung soll tief sein, so dass durch eine Allgemeinverbindlicherklärung möglicherweise entstandene Minderheiten eine Revision in Gang setzen können.</p> <p>Die Änderung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone zustimmen.</p>
<p>Von der Konferenz der Kantonsregierungen zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet:</p> <p>Bern, 24. Juni 2005</p> <p>sig. Staatsrat Luigi Pedrazzini Präsident</p>	<p>sig. Canisius Braun Sekretär</p>