

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 331/2003

Sitzung vom 17. Dezember 2003

1914. Interpellation (Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs [NFA] auf die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments)

Kantonsrat Samuel Ramseyer, Niederglatt, hat am 27. Oktober 2003 folgende Interpellation eingereicht:

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs wirft in der aktuellen politischen Diskussion neben finanz- und sozialpolitischen auch demokratiepolitische Fragen auf. Interessant in diesem Zusammenhang sind die Auswirkungen der NFA auf die Mitwirkung und die Gestaltungsmöglichkeiten des Kantonsrates und der Bevölkerung.

1. Die NFA hat unter anderem die Absicht, die Stellung der Kantone zu stärken, indem vermehrt interkantonale Verträge an die Stelle von Bundesregelungen treten sollen.

Wird die demokratische Beteiligung (dass heisst die Beteiligung vom Volk und Parlament) durch diese Bestrebungen an den Entscheidungsprozessen gestärkt oder geschwächt?

2. Kantone, die den Beitritt zu einem interkantonalen (gesamtschweizerischen oder regionalen) Vertrag ablehnen, sollen gemäss NFA in bestimmten Aufgabenbereichen auf Antrag interessierter Kantone durch den Bund zur Teilnahme am Vertrag gezwungen werden können (Art. 48 BV).

Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen dieser Beteiligungspflicht auf den Föderalismus? Wird dieser dadurch gestärkt oder geschwächt?

3. Die NFA sieht vor, dass interkantonale Organe durch einen interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigt werden können. Die Kantone müssen dieses interkantonale Recht beachten (Art. 48 BV).

Wie beurteilt der Regierungsrat die Schaffung einer «rechtsetzenden» vierten oder fünften Ebene (neben Gemeinden, zwischen den Kantonen und dem Bund), welche weder demokratisch legitimiert noch kontrolliert ist?

4. Die Kantone werden durch die NFA verpflichtet, in der «interkantonalen Rahmenvereinbarung» (IRV) diese Mitwirkung an den interkantonalen Verträgen festzulegen (Art. 11 FAG). Die IRV verpflichtet die Kantonsregierungen, «die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende und beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren» (Art. 7 IRV).

Wie gedenkt der Regierungsrat die Mitwirkungsrechte des Kantonsrates konkret auszugestalten?

Genügt die Informationspflicht oder sollte – analog der höheren Ebene – eine weiter gehende Konsultationspflicht des Regierungsrates gegenüber den zuständigen Kommissionen eingerichtet werden?

5. Die NFA sieht vor, dass Bund und Kantone miteinander vereinbaren können, «dass die Kantone bei der Umsetzung vom Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen müssen, die der Bund finanziell unterstützt» (Art. 46 BV).

Handelt es sich bei diesen so genannten «Programmvereinbarungen» um den blossen Vollzug von Bundesgesetzen, oder kann es sich dabei auch um rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen handeln?

Falls Letzteres zutreffen würde, welche Auswirkungen hätte das auf die Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Kantonsrates?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

bes chliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Samuel Ramseyer, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

1. Seine grundlegende Haltung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie zu zahlreichen Einzelfragen hat der Regierungsrat bereits in rund 20 Beschlüssen dargelegt. Seine Position ist zum Teil auch in die Stellungnahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie einzelner Fachdirektorenkonferenzen eingeflossen. Zum besseren Verständnis werden die Hauptstossrichtungen der NFA aber nochmals kurz umrissen.

Die NFA umfasst vier Hauptbereiche. Mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen werden die öffentlichen Aufgaben nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Identität von Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger) möglichst weitgehend in reine Bundesaufgaben oder reine Kantonsaufgaben unterteilt. Bei jenen Aufgaben, die nicht vollständig entweder dem Bund oder den Kantonen zugeordnet werden können (Verbundaufgaben), stehen neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen zur Verfügung. Eine institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit (mit Lastenausgleich für jene Kantone, die für die umliegenden Kantone Zentrumsleistungen erbringen) soll sodann verhindern, dass Aufgaben, die aus staats- und finanzpolitischer Sicht sinnvollerweise in horizontaler Zusammenarbeit erfüllt werden, auf den Bund übergehen. Die interkantonale Zusammenarbeit ist nach dem vorgesehenen

Art. 48a BV (Art. 48a E-BV, vor dem entsprechenden Entscheid der eidgenössischen Räte im Entwurf des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich geregelt) für die Bereiche Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallentsorgung, Abwasserreinigung, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden vorgesehen (BB1 2002 Seiten 2291 ff.; 2003 Seiten 6596 ff.). Der Finanzausgleich im engeren Sinn führt schliesslich einen Ressourcenausgleich und einen Lastenausgleich ein.

Die vorliegende Interpellation betrifft vor allem die Bereiche zwei und drei der NFA. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Frage nach der innerkantonalen Zuständigkeit zum Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen. Das erfordert eine kurze Darlegung der diesbezüglichen, geltenden Regelungen.

Die innerkantonale Zuständigkeit zum Abschluss interkantionaler Verträge (Konkordate) richtet sich in erster Linie nach der Kantonsverfassung. Dabei ist vorab anzumerken, dass der Regierungsrat im Kanton im Gegensatz zum Bundesrat von den Stimmberechtigten und im Gegensatz zum Parlament im Majorzsystem gewählt wird. Es ist daher zur kurz gegriffen, demokratische Beteiligung mit der Beteiligung von Parlament und Stimmberechtigten gleichzusetzen. Die kantonale Regelung der Zuständigkeit zum Abschluss von Konkordaten sieht denn auch die Beteiligung der Stimmberechtigten, des Kantonsrates und des Regierungsrates vor.

Der Begriff Abschluss umfasst sodann zwei Vorgänge: den eigentlichen Abschluss und die Genehmigung. Die eigentliche Abschlusszuständigkeit besagt, wer befugt ist, den Kanton durch das Eingehen einer formalen Bindung nach aussen zu vertreten. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob diese Bindung von einem weiteren Organ (Kantonsrat, Stimmberechtigte) genehmigt werden muss. Die Staatsrechtslehre stellt für die Zuweisung von Abschluss- und Genehmigungsbefugnissen grundsätzlich auf die Bedeutung des Geschäfts ab. Kriterien für die Bedeutung bzw. Wichtigkeit eines Geschäfts sind die Grösse des Adressatenkreises und die Zahl der erfassten Sachverhalte, die Intensität, mit der Grundrechtspositionen betroffen werden, die Bedeutung für das politische System, die finanziellen Auswirkungen sowie die Akzeptanz, mit der man bei den Betroffenen bzw. den Stimmberechtigten bzw. im Parlament rechnen kann. Neben diesen von der Lehre entwickelten allgemeinen Grundsätzen sind selbstverständlich die konkreten Regelungen im Kanton massgebend. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass die Wichtigkeit einer Programmvereinbarung für Bund und Kantone gesondert zu beur-

teilen ist. Was für den Bund eine rein operative Frage ist, kann für die Kantone bereits von strategischer Bedeutung sein. Es ist daher davon auszugehen, dass die Entscheidungsbefugnis bei ihnen in der Regel auf einer höheren hierarchischen Stufe angesiedelt sein wird als beim Bund. Der Regierungsrat vertritt den Kanton gegen aussen. Grundsätzlich schliesst er daher die interkantonalen Vereinbarungen ab.

Enthält ein Konkordat Regelungen, die innerkantonal in Gesetzesform zu erlassen sind, bedarf die Vereinbarung der Genehmigung durch den Kantonsrat. Den Stimmberechtigten steht das fakultative Referendum zur Verfügung (Art. 30^{bis} Abs. 1 Ziffer 1 KV; LS 101). Hat ein Konkordat einen verfassungsändernden Inhalt, untersteht es dem obligatorischen Referendum (Art. 30 Ziffer 1 KV). Auch aus finanziellen Gründen kann die Genehmigung des Kantonsrats erforderlich sowie das fakultative Referendum gegeben sein (Art. 31 Ziffer 5, Art. 28^{bis} Ziffer 1 KV). Selbstständig, d. h. ohne nachträgliche Genehmigung, kann der Regierungsrat interkantonale Vereinbarungen im Rahmen seiner Vollzugskompetenzen (Art. 40 Ziffer 2 KV) abschliessen. Selbstständige Abschlusskompetenz hat der Regierungsrat sodann nach den von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen dort, wo ein Abkommen dem Kanton nur Rechte bringt, er durch ein Gesetz oder den Kantonsrat zum Abschluss ermächtigt ist oder Gegenstände betroffen sind, zu deren Regelung die Exekutive im innerkantonalen Bereich allein zuständig wäre. Über seine Tätigkeiten im Bereich der Aussenbeziehungen informiert der Regierungsrat den Kantonsrat im Rahmen der ordentlichen Berichterstattung. Im Entwurf zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung ist zudem vorgesehen, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat über die Aussenbeziehungen regelmässig Bericht erstattet.

2. Die Aufgaben, bei denen eine horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen vorgesehen ist, haben eine gemeinsame Charakterisierung. Es handelt sich um solche, bei denen der Bundesrat in der Botschaft zur NFA vom 14. November 2001 davon ausgeht, dass ein Scheitern der Zusammenarbeit zu einem Zentralisierungsschub und damit zu einer Aushöhlung der föderalen Strukturen führen würde. Ohne das Instrument der horizontalen Zusammenarbeit würde sich hier mit anderen Worten die Frage der Beteiligung von Volk und Parlament gar nicht stellen. Die kantonale Einflussmöglichkeit und damit auch jene der kantonalen Behörden würde sich nämlich im Wesentlichen auf das Vernehmlassungsverfahren zu Bundesvorlagen beschränken. In diesem Licht bedeutet die horizontale Zusammenarbeit unabhängig von der Frage der innerkantonalen Zuständigkeit eine Stärkung der föderalen Struktur. Die Beteiligung von Kantonsrat und Stimmberechtigten wird dabei

nicht neu geregelt, sondern richtet sich nach den eingangs geschilderten Grundsätzen und Regelungen. Zudem kann mit einer vermehrten interkantonalen Zusammenarbeit eine effizientere Aufgabenerfüllung sichergestellt werden.

3. Die horizontale Zusammenarbeit betrifft Bereiche, deren Regelung ohne eine solche Zusammenarbeit wohl auf den Bund übertragen werden müsste. Die horizontale Zusammenarbeit bedeutet somit (unabhängig von der Möglichkeit einer erzwungenen Beteiligung) eine Stärkung der Stellung der Kantone. Davon zu unterscheiden ist die Frage, wie sich eine erzwungene Beteiligung auf das Verhältnis der Kantone untereinander auswirken würde. Immerhin ist anzumerken, dass eine erzwungene Beteiligung nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist (Art. 14 Abs. 1 lit. b und Art. 15 Abs. 1 E-Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich).

4. In der Botschaft zur NFA wird sodann betont, dass interkantonale Organe nur unter Beachtung des Legalitätsprinzips und der direkt-demokratischen Kontrolle rechtsetzende Normen erlassen dürfen. Art. 48 Abs. 5 E-BV bestimmt, dass die Kantone interkantonale Organe nur durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen können. Voraussetzungen sind zudem, dass der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist, und er die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmung festlegt. Die eidgenössischen Räte haben zudem am 3. Oktober 2003 beschlossen, dass die Ermächtigung zum Erlass rechtsetzender Normen in Art. 48 Abs. 5 E-BV auf Bestimmungen eingeschränkt wird, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen. Art. 48 Abs. 5 E-BV greift damit in die kantonale Organisationsautonomie ein, wobei die Regelung den Voraussetzungen entspricht, unter denen nach den allgemeinen Grundsätzen der Kantonsrat Gesetzgebungskompetenzen an den Regierungsrat übertragen darf. Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an interkantonale Organe unterstände im Kanton Zürich demnach grundsätzlich dem fakultativen Referendum. Die Zuständigkeit zum Abschluss weiterer Konkordate richtet sich zudem nach den eingangs dargelegten Grundsätzen und Regelungen.

Rechtsetzende Normen, die durch interkantonale Organe erlassen wurden, sind im Übrigen keine Neuerung der NFA, sondern seit langem bekannt. Zu erinnern ist etwa an die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 16. Januar / 15. Februar 1995 (BBl 1995, S. 318) sowie an verschiedene Richtlinien im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs.

5. Die interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) legt die Prinzipien der interkantonalen Zusammenarbeit sowie die Grundsätze und das Verfahren des Lastenausgleichs fest. Es handelt sich dabei um die Regelung der Eckpunkte der Zusammenarbeit. Selbstverständlich ist die IRV an die Vorgaben insbesondere von Art. 48 E-BV gebunden. Art. 7 IRV, wonach die Kantonsregierungen verpflichtet sind, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren, ist damit als allgemeine Mindestanforderung für die interkantonale Zusammenarbeit überhaupt zu verstehen. Die zuständigen Kommissionen des Kantonsrates werden denn auch durch den Regierungsrat laufend über die materielle Entwicklung von Vereinbarungen informiert. Dort, wo durch ein Konkordat Rechtsetzungsbefugnisse auf ein interkantonales Organ übertragen würden, gelten aber natürlich bezüglich der Mitwirkung der kantonalen Parlamente die Vorgaben von Art. 48 E-BV. Art. 7 Abs. 2 IRV sieht zudem vor, dass es im Übrigen dem kantonalen Recht vorbehalten bleibt, auch beim Abschluss weiterer Konkordate weiter gehende Mitwirkungsrechte der Parlamente vorzusehen. Art 7 IRV ändert damit nichts an der für den Abschluss von Konkordaten eingangs dargelegten Zuständigkeitsordnung. Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei ausserkantonalen Beziehungen ist im Übrigen auch ein Thema, das im Rahmen der KdK angegangen wird.

6. Das Instrument der Programmvereinbarung wird bei den so genannten Verbundaufgaben eingesetzt. Anders als die Bezeichnung Verbundaufgaben aber erwarten lassen würde, handelt es sich dabei nicht um Aufgaben mit konkurrierenden Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, sondern ausnahmslos um Bundesaufgaben. Den Kantonen kommt daher keine Rechtsetzungskompetenz, sondern allein der Vollzug der jeweiligen Aufgabe zu (die Bezeichnung Verbundaufgaben soll lediglich betonen, dass die jeweilige Aufgabe gemeinsam von Bund und Kantonen finanziert wird). Obwohl auch andere Charakterisierungen denkbar wären, sind die Programmvereinbarungen daher in erster Linie als Verwaltungsabkommen zu betrachten (vgl. dazu Prof. Giovanni Biaggini, Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend «Verbundaufgaben» und Programmvereinbarungen vom 31. August 2000). Die Charakterisierung der Programmvereinbarung etwa als staatsrechtlicher Vertrag oder als Verwaltungsabkommen gibt aber ohnehin keinen Hinweis auf die Abschlusszuständigkeit. Diese ist im Gegenteil das eigentliche Hauptkriterium zur rechtlichen Charakterisierung einer Programmvereinbarung.

Obwohl nicht wie bei interkantonalen Verträgen zwei (oder mehrere) Staatswesen gleicher Ebene beteiligt sind, weist die Programmvereinbarung verschiedene Parallelen zu diesen auf. Die Frage der Abschlusszuständigkeit ist daher auch bei den Programmvereinbarungen nach den eingangs geschilderten Grundsätzen und Regelungen zu beantworten. Die Tragweite der Regelung ist dabei für Bund und Kanton jeweils gesondert zu bestimmen.

Die Auswirkung der Programmvereinbarungen auf die Mitgestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantonsparlamente ist im Übrigen einer der Hauptpunkte eines Informationspapiers, das im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur 2. Botschaft des Bundesrats zur NFA zuhanden der Kantone verfertigt wird. Die Veröffentlichung dieses Informationspapiers ist auf Anfang 2004 vorgesehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi