

Antrag des Regierungsrates vom 22. März 2006

**4307**

**Gesetz  
über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die  
interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. März 2006,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

§ 1. Der Kanton Zürich tritt der Rahmenvereinbarung über die Beitritt interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV) bei.

§ 2. <sup>1</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten über den Vollzug Vollzug der IRV.

<sup>2</sup> Er legt rechtzeitig das Verfahren fest, das bei der Aushandlung eines Vertrags zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zur Anwendung kommen soll.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

\_\_\_\_\_

## **Anhang**

# **Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

(vom 24. Juni 2005)

## **I. Allgemeine Bestimmungen**

### **1. Grundsätze**

#### **Art. 1** Zweck und Geltungsbereich

<sup>1</sup> Die Rahmenvereinbarung regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

<sup>2</sup> Sie bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Artikel 48 a der Bundesverfassung.

<sup>3</sup> Kantone können interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der Rahmenvereinbarung unterstellen.

#### **Art. 2** Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

<sup>1</sup> Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt.

<sup>2</sup> Sie ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind.

<sup>3</sup> Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlicht alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit.

#### **Art. 3** Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.

#### **Art. 4** Stellung der kantonalen Parlamente

<sup>1</sup> Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.

<sup>2</sup> Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente.

## **2. Zuständigkeiten und Kompetenzen**

### **Art. 5** Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

<sup>1</sup> Beitrittserklärungen, Austrittserklärungen und Änderungsgesuche zur Rahmenvereinbarung sind bei der KdK zu hinterlegen.

<sup>2</sup> Die KdK stellt das Inkrafttreten und das Ausserkrafttreten der Rahmenvereinbarung fest und führt ein allfälliges Änderungsverfahren durch.

<sup>3</sup> Sie wählt die Mitglieder der Interkantonalen Vertragskommission (IVK) und genehmigt deren Geschäftsordnung.

### **Art. 6** Präsidium der KdK

Die Präsidentin oder der Präsident der KdK ist zuständig für das informelle Vorverfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens.

### **Art. 7** Interkantonale Vertragskommission (IVK)

<sup>1</sup> Die IVK ist zuständig für das förmliche Vermittlungsverfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens.

<sup>2</sup> Sie besteht aus sechs Mitgliedern, welche von der KdK auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden. Bei der Wahl ist auf eine angemessene Vertretung der Sprachregionen Rücksicht zu nehmen.

<sup>3</sup> Sie gibt sich eine Geschäftsordnung.

<sup>4</sup> Die KdK trägt die Bereitstellungskosten der IVK. Alle weiteren Kosten sind gemäss Art. 34 Abs. 5 von den Parteien zu tragen.

## **3. Begriffe**

### **Art. 8**

<sup>1</sup> Leistungserbringer ist ein Kanton oder eine gemeinsame Träger-schaft, in deren Zuständigkeitsbereich die Leistungserstellung fällt.

<sup>2</sup> Leistungskäufer ist der die Leistungen abgeltende Kanton.

<sup>3</sup> Leistungsersteller ist, wer eine Leistung herstellt.

<sup>4</sup> Leistungsbezüger ist, wer eine Leistung in Anspruch nimmt.

<sup>5</sup> Nachfragende im Sinne von Art. 13 und 23 sind potenzielle Leistungsbezüger.

## **II. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

### **Art. 9**

Die Rahmenvereinbarung regelt folgende Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:

- a. die gemeinsame Trägerschaft,
- b. den Leistungskauf.

### **1. Gemeinsame Trägerschaft**

#### **Art. 10** Definitionen

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Die an einer gemeinsamen Trägerschaft beteiligten Kantone werden als Trägerkantone bezeichnet.

#### **Art. 11** Anwendbares Recht

<sup>1</sup> Es gilt das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen.

#### **Art. 12** Rechte der Trägerkantone

<sup>1</sup> Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.

<sup>2</sup> Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind umfassend und erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung.

#### **Art. 13** Gleichberechtigter Zugang

Nachfragende aus den Trägerkantonen haben gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen.

#### **Art. 14** Aufsicht

<sup>1</sup> Die Trägerkantone stellen eine wirksame Aufsicht über die Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft sicher.

<sup>2</sup> Sie übertragen die Aufsichtsfunktionen geeigneten Organen. Allen Trägerkantonen ist die Einsitznahme in die Organe zu ermöglichen.

**Art. 15** Geschäftsprüfung

<sup>1</sup> Bei gemeinsamen Trägerschaften werden interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt.

<sup>2</sup> Die Sitzzuteilung ist grundsätzlich paritätisch. In Ausnahmefällen kann sie sich nach dem Finanzierungsschlüssel richten, wobei jedem Kanton eine Mindestvertretung einzuräumen ist.

<sup>3</sup> Die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission wird rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert.

<sup>4</sup> Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen können den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Sie haben im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte.

**Art. 16** Eintritt

<sup>1</sup> Neue Trägerkantone bezahlen eine Einkaufssumme, welche dem aktuellen Wert der durch die bisherigen Trägerkantone getätigten Investitionen anteilmässig entspricht.

<sup>2</sup> Die bisherigen Trägerkantone haben im Umfang der von ihnen getätigten Investitionen einen Anspruch auf die Einkaufssumme.

<sup>3</sup> Das Eintrittsverfahren ist in den interkantonalen Verträgen zu regeln.

**Art. 17** Austritt

<sup>1</sup> Das Austrittsverfahren und die Austrittsbedingungen einschliesslich eines allfälligen Entschädigungsanspruchs austretender Trägerkantone sind in den interkantonalen Verträgen zu regeln.

<sup>2</sup> Austretende Trägerkantone haften für Verbindlichkeiten, die während der Dauer ihrer Mitträgerschaft entstanden sind.

**Art. 18** Auflösung

<sup>1</sup> Ein allfälliger Auflösungs- und Liquidationserlös ist anteilmässig nach Massgabe der Beteiligung auf die Vertragsparteien zu verteilen.

<sup>2</sup> Für allfällige zur Zeit der Auflösung bestehende Verpflichtungen haften die Trägerkantone solidarisch, soweit die interkantonalen Verträge nichts anderes vorsehen.

**Art. 19** Haftung

<sup>1</sup> Die Trägerkantone haften subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten gemeinsamer Trägerschaften.

<sup>2</sup> Die Trägerkantone haften für Personen, die sie in interkantonale Organe abordnen.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen.

**Art. 20** Information

Die Trägerkantone sind über die Tätigkeiten der gemeinsamen Trägerschaft rechtzeitig und umfassend zu informieren.

## **2. Leistungskauf**

**Art. 21** Formen des Leistungskaufs

Ein Leistungskauf kann mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch erfolgen.

**Art. 22** Mitsprache der Leistungskäufer

Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.

**Art. 23** Zugang zu den Leistungen

<sup>1</sup> Nachfragende aus den Vertragskantonen haben grundsätzlich gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen.

<sup>2</sup> Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Vertragskantonen jenen aus Nichtvertragskantonen vorgezogen.

<sup>3</sup> Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Trägerkantonen jenen aus Kantonen, welche Leistungskäufer sind, vorgezogen.

**Art. 24** Informationsaustausch

Die Leistungskäufer sind vom Leistungserbringer periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren.

## **III. Lastenausgleich**

### **1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen**

**Art. 25** Kosten- und Leistungsrechnungen

<sup>1</sup> Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen.

<sup>2</sup> Die an einem Vertrag beteiligten Kantone erarbeiten die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnungen.

**Art. 26** Kosten- und Nutzenbilanz

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

**2. Grundsätze für die Abgeltungen****Art. 27** Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen

<sup>1</sup> Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezügerinnen und -bezüger nicht aufkommen, werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten.

<sup>2</sup> Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.

**Art. 28** Kriterien für die Abgeltung

<sup>1</sup> Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten.

<sup>2</sup> Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen.

<sup>3</sup> Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:

- 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.

**Art. 29** Abgeltung des Leistungserstellers

Der Leistungserbringer verpflichtet sich, die Abgeltung dem Leistungsersteller zukommen zu lassen, soweit dieser die Kosten für die Leistungserstellung trägt.

**Art. 30** Gemeinden als Leistungsersteller

<sup>1</sup> Sind die Leistungsersteller Gemeinden, ist diesen ein Anhörungs- und Mitspracherecht einzuräumen.

<sup>2</sup> In einem interkantonalen Vertrag kann Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen ein direkter Anspruch auf die Abgeltung eingeräumt werden.

#### **IV. Streitbeilegung**

##### **Art. 31 Grundsatz**

<sup>1</sup> Die Kantone und interkantonale Organe bemühen sich, Streitigkeiten aus bestehenden oder beabsichtigten interkantonalen Verträgen durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.

<sup>2</sup> Sie verpflichten sich, bei allen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor Erhebung einer Klage gemäss Art. 120 Abs. 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 am nachstehend beschriebenen Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen.

<sup>3</sup> Das Streitbeilegungsverfahren kann auch von Nichtvereinbarungskantonen sowie von interkantonalen Organen, die nicht auf der IRV basieren, angerufen werden.

##### **Art. 32 Streitbeilegungsverfahren**

<sup>1</sup> Das Streitbeilegungsverfahren ist zweistufig. Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der IVK.

<sup>2</sup> Jeder Kanton und jedes interkantonale Organ kann zu diesem Zweck beim Präsidium der KdK mit schriftlichem Vermittlungsgesuch das Streitbeilegungsverfahren einleiten.

##### **Art. 33 Informelles Vorverfahren**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Im Einvernehmen mit den Beteiligten kann eine auf dem Gebiet der Mediation besonders befähigte Person beigezogen werden.

<sup>3</sup> 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.

**Art. 34** Förmliches Vermittlungsverfahren

<sup>1</sup> Die IVK gibt den Parteien die Eröffnung des förmlichen Vermittlungsverfahrens bekannt.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Das Ergebnis wird von der IVK zuhanden der Beteiligten in einer Urkunde festgehalten. Darin ist auch die Verteilung der Verfahrenskosten auf die Parteien zu regeln.

<sup>6</sup> Die Parteien verpflichten sich, eine allfällige Klage beim Schweizerischen Bundesgericht innert sechs Monaten nach förmlicher Eröffnung eines allfälligen Scheiterns des Vermittlungsverfahrens zu erheben.

<sup>7</sup> Sie verpflichten sich, die Unterlagen des Streitbeilegungsverfahrens zu den Gerichtsakten zu geben.

**V. Schlussbestimmungen****Art. 35** Beitritt und Austritt

<sup>1</sup> Der Beitritt zur Rahmenvereinbarung wird mit der Mitteilung an die KdK wirksam.

<sup>2</sup> Jeder Kanton kann durch Erklärung gegenüber der KdK austreten. Der Austritt wird mit dem Ende des auf die Erklärung folgenden Kalenderjahres wirksam.

<sup>3</sup> Die Austrittserklärung kann frühestens auf das Ende des 5. Jahres seit Inkrafttreten und fünf Jahre nach erfolgtem Beitritt abgegeben werden.

**Art. 36** Inkrafttreten

Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind.

**Art. 37** Geltungsdauer und Ausserkrafttreten

<sup>1</sup> Die Rahmenvereinbarung gilt unbefristet.

<sup>2</sup> Sie tritt ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt.

**Art. 38** Änderung der Rahmenvereinbarung

Auf Antrag von drei Kantonen leitet die KdK die Änderung der Rahmenvereinbarung ein. Sie tritt unter den Voraussetzungen von Art. 36 in Kraft.

---

## **Weisung**

### **I. Ausgangslage**

#### **1. Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

Am 28. November 2004 hat das Volk dem Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen klar zugestimmt. Die NFA soll bereits am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Damit dieser ehrgeizige Zeitplan eingehalten werden kann, müssen die notwendigen Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene so schnell wie möglich vorangetrieben werden.

Das Konzept der NFA beruht auf vier Pfeilern, von denen einer die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist (die anderen sind: Entflechtung der Aufgaben, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben und neues Ausgleichssystem). Die Grundlagen dieser Zusammenarbeit regelt die Bundesverfassung. Nach Art. 48 a der Bundesverfassung (BV; SR 101) kann der

Bund auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten. Dies jedoch nur in den folgenden Aufgabenbereichen:

- 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 Invaliden.

Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung soll nach Art. 48 a Abs. 2 BV in der Form eines Bundesbeschlusses erfolgen. Die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung und für die Beteiligungsverpflichtung sowie das Verfahren regelt nach Art. 48 a Abs. 3 BV das Gesetz.

## **2. Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG)**

Der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist der 4. Abschnitt des FiLaG (SR 613.2) gewidmet. Nach Art. 10 Abs. 3 FiLaG regeln die Kantone ihre Zusammenarbeit in den in Art. 48 a BV aufgeführten Aufgabenbereichen in interkantonalen Verträgen. Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind nach Art. 11 FiLaG:

- a) Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen,
- b) Wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen,
- c) Gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

Grundsätze für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind nach Art. 12 FiLaG insbesondere die Berücksichtigung der effektiven Beanspruchung dieser Leistungen, des Umfangs der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie der damit verbundenen erheblichen Standortvorteile und Nachteile.

Eine Allgemeinverbindlicherklärung bedarf nach Art. 14 Abs. 1 lit. b FiLaG des Antrags von mindestens 18 Kantonen und ist in die Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses zu kleiden.

Die Beteiligungspflicht kann nach Art. 15 Abs. 1 FiLaG von der Bundesversammlung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, ausgesprochen werden.

In beiden Fällen sind die betroffenen Kantone vor dem Entscheid anzuhören (Art. 14 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2 FiLaG). Die Kantone, die zur Beteiligung verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner (Art. 14 Abs. 3, Art. 15 Abs. 3 FiLaG). Die Beteiligung kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden (Art. 14 Abs. 4, Art. 15 Abs. 4 FiLaG). Die Bundesversammlung kann 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 (Art. 14 Abs. 5 lit. a und b, Art. 15 Abs. 5 FiLaG). Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Beteiligungspflicht stellen (Art. 14 Abs. 6, Art. 15 Abs. 6 FiLaG).

Art. 13 FiLaG verpflichtet die Kantone, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Darin sind nach Art. 13 FiLaG festzulegen:

- 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.

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich kann durch die Bundesversammlung auf Antrag von mindestens 21 Kantonen in Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses allgemein verbindlich erklärt werden (Art. 14 Abs. 1 lit. a FiLaG).

### **3. Vorarbeiten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)**

In der ersten Botschaft des Bundesrates zur NFA vom 14. November 2001 wurde auch ein Entwurf für eine Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vorgelegt. Die Beschlüsse der Eidgenössischen Räte zur ersten NFA-Botschaft führten zu einer vor allem auch strukturellen Überarbeitung dieses Entwurfs. Im Sommer 2004 gab die KdK die überarbeitete Fassung der IRV in die Vernehmlassung. Der Regierungsrat äusserte sich dazu am 8. September 2004 positiv und brachte lediglich einige Bemerkungen zu Detailpunkten an. Die KdK hat die Vernehmlassungsantworten aller Kantone ausgewertet und den Text der IRV in einigen Punkten verändert. Diese überarbeitete Fassung wurde im Februar 2005 in Vernehmlassung gegeben. Der Regierungsrat stimmte der Vorlage am 2. März 2005 grundsätzlich zu. Die IRV wurde schliesslich von der KdK an der Plenarversammlung vom 24. Juni 2005 bei zwei Enthaltungen einstimmig verabschiedet.

### **4. Ratifikation und Zeitplan**

Mit der Verabschiedung durch die KdK ist der Weg für die Ratifikation durch die Kantonsparlamente frei. Gemäss Art. 24 Abs. 3 FiLaG hat der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen. Eine rechtzeitige Ratifikation wäre daher ein wichtiges Indiz für das ernsthafte Bestreben der Kantone zum Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die IRV wird für die unterzeichnenden Kantone in Kraft treten, sobald ihr 18 Kantone beigetreten sind (Art. 36 IRV).

Damit die IRV wie die gesamte NFA ebenfalls am 1. Januar 2008 in Kraft treten kann, muss sichergestellt werden, dass die Ratifikationsverfahren rechtzeitig zu Ende gebracht werden. Unter Berücksichtigung der Zeit, die eine allfällige Volksabstimmung in Anspruch nehmen würde (Art. 33 Abs. 1 lit. b neue Kantonsverfassung; LS 101), wäre es daher von Vorteil, wenn der Kantonsrat seine Beratungen im ersten Semester 2006 beginnen könnte.

## II. Vernehmlassung

Die Vorlage fand in der Vernehmlassung grösstenteils Zustimmung. Grundsätzliche Einwände wurden keine erhoben. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und der Stadtrat Winterthur melden allerdings ihre Skepsis gegenüber der Umsetzung von Art. 30 IRV an (Mitsprache- und Anhörungsrechte für Gemeinden, die Leistungsersteller sind). Sie regen an, dass der Regierungsrat bei der in § 2 des Beitrittsgesetzes vorgesehenen Regelung der Einzelheiten des innerkantonalen Vollzugs der IRV bestimmen soll, dass die Gemeinden in den Verhandlungsprozess zum jeweiligen Konkordat einzubeziehen sind. Den leistungserbringenden Gemeinden soll namentlich ein Stimmrecht oder allenfalls ein Vetorecht bei Abschluss einer Leistungsvereinbarung und bei der Festlegung der Abgeltung zustehen. Die Evangelische Volkspartei weist darauf hin, dass die interkantonale Zusammenarbeit dem demokratischen Prozess weitgehend entzogen sei, und verlangt ebenso wie die Sozialdemokratische Partei, der Gewerkschaftsbund, die Behindertenkonferenz und sinngemäss auch die Christlichdemokratische Volkspartei konkrete Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 IRV (Regelung der Mitwirkungsrechte des Parlaments im kantonalen Recht) bzw. einen verstärkten Einbezug des Parlaments. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) weist darauf hin, dass die Regelung von Art. 12 IRV, wonach bei gemeinsamen Trägerschaften die Trägerkantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte haben und nur ausnahmsweise eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung möglich ist, für Zürich von Nachteil sei. Unklar sei im Übrigen, wann eine solche Ausnahme vorliege. Zusammen mit der Gesundheitsdirektion und der Bildungsdirektion betont die ZHK sodann, dass nicht jedes Konkordat, das zu einem der in Art. 48 a BV aufgelisteten Aufgabenbereiche gehöre, auch eine horizontale Lastenverteilung durch interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich umfasse.

Nicht abschätzbar sei zudem, mit welchen Leistungsabteilungen der Kanton auf Grund der IRV zu rechnen habe. Hierzu solle der Regierungsrat in der Weisung an den Kantonsrat konkrete Angaben nachliefern.

Auch der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Gemeinden und Städte sowie allfällige Dritte bei der Aushandlung eines Konkordats dann besonders berücksichtigt werden sollen, wenn sie Erbringer der betroffenen Leistungen sind. Dabei ist allerdings zu unterscheiden, ob solche Mitwirkungsrechte wie beim Abschluss einer Leistungsvereinbarung die innerkantonale Regelung des Verfahrens zur Vertragsverhandlung oder wie bei der Festlegung der Abgeltung einen unmittelbaren Vertragsinhalt betreffen. Im letzten Fall käme das vom GPV

geforderte Stimm- oder Vetorecht einer Legislativkompetenz gleich, deren Festlegung zumindest in einem formellen Gesetz erfolgen müsste. Da dabei auch die grundsätzliche Kompetenzordnung der staatlichen Organe zu berücksichtigen wäre, würde dies den Rahmen des vorliegenden Beitrittsgesetzes sprengen. Kommt hinzu, dass es sich bei Verträgen über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich um eine Regelungsmaterie handelt, zu der bisher nur wenig Erfahrung besteht und daher auch eine allgemeine formellgesetzliche Festlegung im jetzigen Zeitpunkt zu früh käme. Der erste Fall ist hingegen im Zusammenhang mit der von einigen Vernehmlassungsteilnehmern geäusserten Kritik zu sehen, § 2 Beitrittsgesetz sei zu unbestimmt formuliert. Der Vollzug der IRV betrifft in erster Linie die Konkordate, die nach der Konzeption der NFA in den von Art. 48 a BV genannten spezifischen Bereichen abgeschlossen werden sollen. Eine Regelung der Mitwirkungsrechte von betroffenen Gemeinden, Städten oder Dritten in den dannzumal erforderlichen Beitrittsgesetzen wäre indes zu spät. Sie würde nur die Ratifikation (Genehmigung) des Konkordats, aber nicht dessen Aushandlung betreffen. § 2 Beitrittsgesetz wird daher entsprechend angepasst (vgl. unten Ziff. V).

Im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit hatte der Regierungsrat bereits verschiedentlich Gelegenheit, sich auch zur Frage der Mitwirkungsmöglichkeiten des Kantonsrates bei interkantonalen Vereinbarungen zu äussern (Beantwortung der Interpellationen KR-Nrn. 82/1997 und 331/2003). Er stimmt der Auffassung zu, dass die gegenwärtige Regelung der Mitwirkung der kantonalen Parlamente nicht mehr zeitgemäss ist und Anpassungen erforderlich sind. Vorschläge dazu wird der Regierungsrat im Rahmen der Stellungnahme zum dringlichen Postulat KR-Nr. 93/2005 unterbreiten.

Die IRV ist eine Rahmenvereinbarung, die auf eine unbestimmte Vielzahl von möglichen Konkordaten anwendbar sein muss. Der Regierungsrat erachtet es daher als ausreichend, wenn der Vertrag zwar ausnahmsweise die Möglichkeit vorsieht, die kantonalen Mitwirkungsrechte nach der Höhe der finanziellen Beteiligung zu gewichten, aber nicht näher auf die weiteren Voraussetzungen eingeht. Die Erforderlichkeit einer Ausnahme, d. h. einer finanziellen Gewichtung der kantonalen Mitwirkungsrechte, kann vielmehr erst anhand der konkreten Verhandlung für ein spezifisches Konkordat beurteilt werden.

Ähnliches gilt für die Abschätzung der finanziellen Folgen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Gegenwärtig sind Vertragsverhandlungen erst in einigen wenigen Bereichen überhaupt absehbar. Im Gegensatz zur 4. Säule der NFA (Finanzausgleich im engeren Sinn mit Ressourcen- und Lastenausgleich), bei der die Pflicht zur Zahlung der Beiträge in den Ressourcenausgleich mit der

Inkraftsetzung der NFA beginnt, entsteht bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zum selben Zeitpunkt lediglich die Pflicht zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen. Eine Abschlusspflicht besteht zudem nicht. Unwillige Kantone können nur unter bestimmten, strengen Voraussetzungen über die Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 14 FiLaG) oder den Beitrittszwang (Art. 15 FiLaG) in ein Konkordat gezwungen werden. Art. 24 Abs. 3 Schlussbestimmungen FiLaG, der verlangt, dass der Bundesrat bei der Bestimmung des Inkrafttretens der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich berücksichtigt, wurde vor allem auf Drängen des Kantons Zürich ins Gesetz aufgenommen. Die von der ZHK verlangte konkrete Darstellung der Leistungsabteilungen, mit denen der Kanton durch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu rechnen hat, ist hingegen gegenwärtig nicht möglich.

### **III. Rahmenvereinbarung zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

#### **1. Überblick**

Die Kantone legen in dieser Vereinbarung die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit, die zuständigen Organe sowie das Beitritts- und Austrittsverfahren fest. Als Ziel wird vereinbart, dass die interkantonale Zusammenarbeit so auszugestaltet ist, dass die Nutzniesser möglichst auch Kosten- und Entscheidungsträger sind. Geregelt wird mit der Rahmenvereinbarung die Zusammenarbeit in Form gemeinsamer Organisationen und Einrichtungen (gemeinsame Trägerschaft) sowie der Leistungskauf mittels Ausgleichszahlungen oder Tausch von öffentlichen Leistungen.

Grundlage für die Ermittlung der Abteilungen sind Kostenrechnungen. Die Kantone erarbeiten zusammen die Anforderungen an die Kostenrechnung. Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Nutzniesser nicht aufkommen, werden grundsätzlich durch leistungs- und ergebnisorientierte Ausgleichszahlungen abgegolten. Ausgang sind die durchschnittlichen Vollkosten, d. h. die Betriebs- und Infrastrukturausgaben. Die Abgeltung richtet sich nach der Beanspruchung der Leistungen, dem eingeräumten oder beanspruchten Mitspracherecht, dem gewährten Zugang zum Leistungsangebot, erheblichen Standortvorteilen sowie der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

Die Kantone verpflichten sich, die Abteilungen den tatsächlichen Leistungserbringern zukommen zu lassen, soweit diese die Kosten tragen. Die Kantone beachten zudem die Grundsätze der Rahmenvereinbarung sinngemäss auch im Lastenausgleich zwischen den Städten und Gemeinden bzw. verpflichten sich, diese Grundsätze auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten. Die Konferenz der Kantonsregierungen berichtet darüber periodisch.

Bei gemeinsamen Organisationen und Einrichtungen haben die Trägerkantone ein Mitspracherecht. Deren Einwohnerinnen und Einwohnern wird ein gleichberechtigter Zugang zu den Leistungen gewährleistet. Die Geschäftsprüfung erfolgt durch interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen. In der Rahmenvereinbarung werden zudem die Ein- und Austrittsbedingungen sowie die Haftung der beteiligten Kantone geregelt.

Beim Leistungskauf mittels Ausgleichszahlungen wird den Vereinbarungskantonen mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt. Deren Einwohnerinnen und Einwohnern wird grundsätzlich der gleichberechtigte Zugang zu den Leistungen gewährleistet. Im Fall des Leistungskaufs mittels Tausch wird für die vereinbarten Kapazitäten grundsätzlich der gleichberechtigte Zugang gewährt.

Für die Streiterledigung wird eine ständige Interkantonale Vertragskommission (IVK) geschaffen. Das Streitbelegungsverfahren ist zweistufig. Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der IVK.

## **2. Die einzelnen Bestimmungen**

Der Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen ist die überarbeitete und auf den Kanton Zürich angepasste Fassung eines Textes, der vom Sekretariat der KdK erarbeitet wurde. Die Verwendung eines gemeinsamen Ausgangstextes soll ermöglichen, dass die kantonalen Parlamente einheitlich und widerspruchsfrei über die Bestimmungen der IRV informiert werden.

### **1. Grundsätze**

#### Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Art. 13 FiLaG verpflichtet die Kantone, eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Die IRV regelt die Grundsätze und das Verfahren für einen angemessenen Lastenausgleich. Die Einzel-

heiten der Zusammenarbeit wie die konkrete Höhe von Ausgleichszahlungen und die dafür gewährten Mitwirkungsrechte werden in den aufgabenspezifischen Verträgen festgehalten.

Die IRV regelt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen mit einer möglichen Pflicht zur Zusammenarbeit. Die Aufgabenbereiche, in denen ein Kanton zur Zusammenarbeit verpflichtet werden kann, sind in Art. 48 a BV abschliessend aufgelistet.

Mit Abs. 3 wird indes die Möglichkeit geschaffen, interkantonale Zusammenarbeitsverträge auf freiwilliger Basis auch in anderen Aufgabenbereichen als in den in Art. 48 a BV genannten der IRV zu unterstellen. Bei einer freiwilligen Unterstellung sind eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht jedoch ausgeschlossen.

Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Art. 2 konkretisiert die Zielsetzungen von Art. 11 FiLaG (vgl. oben Ziff. I. 2).

Art. 2 Abs. 2 wiederholt sodann den in Art. 43a Abs. 2 und 3 BV festgehaltenen Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Abweichungen im Einzelfall sind zu begründen.

Art. 2 Abs. 3 bestimmt die Modalitäten zu Art. 18 Abs. 3 FiLaG, wonach die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gesondert darzulegen sind.

Art. 3 Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Art. 3 setzt Art. 13 lit. g FiLaG um, 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. Im Vertragstext ausdrücklich erwähnt werden dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Der Begriff der fiskalischen Äquivalenz ist im Sinne von Art. 2 Abs. 2 umfassend zu verstehen.

Den unterschiedlichen Kantonsverhältnissen wird dadurch Rechnung getragen, dass die Grundsätze im innerkantonalen Verhältnis sinngemäss zu berücksichtigen sind.

#### Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente

Art. 13 lit. d. FiLaG verpflichtet die Kantone, in der IRV die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen.

Abs. 1 regelt das Minimum, das von den Kantonsregierungen für den Einbezug der kantonalen Parlamente zu beachten ist.

Die weitere Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte bleibt dann nach Abs. 2 dem kantonalen Recht vorbehalten. Mit der verpflichtenden Formulierung soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Nach Art. 69 Abs. 2 neue Kantonsverfassung informiert der Regierungsrat die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat am 31. März 2005 die Kommission für Staat und Gemeinden als zuständige Kommission für die Belange der IRV bestimmt. Im Planungsbericht zur Umsetzung der NFA im Kanton Zürich, der sich im Anhang des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) des Regierungsrates findet, ist sodann auch ein Kapitel der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gewidmet.

## **2. Zuständigkeiten und Kompetenzen**

In den Art. 5–7 werden die verschiedenen Handlungsträger und ihre Hauptaufgaben beschrieben.

#### Art. 5 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Die KdK ist Depositärin der IRV. Sie stellt das Inkrafttreten und ein Ausserkrafttreten der IRV fest, wählt die Mitglieder der IVK und genehmigt deren Geschäftsordnung.

#### Art. 6 Präsidium der KdK

Die erste Stufe des in den Art. 31 ff. geregelten Streitbeilegungsverfahrens ist das informelle Vorverfahren (Art. 33). Nach Art. 6 ist die Präsidentin oder der Präsident der KdK für die Durchführung dieses Verfahrens zuständig.

#### Art. 7 Interkantonale Vertragskommission (IVK)

Die zweite Stufe des Streitbeilegungsverfahrens, das in Art. 34 geregelte förmliche Vermittlungsverfahren, wird nach Art. 7 von der IVK durchgeführt.

Die KdK achtet bei der Zusammensetzung der Kommission darauf, dass darin sowohl die Anliegen der Leistungserbringer, der Leistungskäufer sowie der städtischen und ländlichen Regionen vertreten sind.

In der nach Abs. 3 vorgesehenen Geschäftsordnung sind auch Fragen wie Sekretariatsführung, Entscheidquoten usw. zu regeln.

Die Organisationskosten der IVK (Konstituierung, Erlass Geschäftsordnung usw.) gehen nach Abs. 4 zu Lasten der KdK. Die Aufwendungen in einem konkreten Verfahren sind von den Streitparteien zu bezahlen.

### **3. Begriffe**

Art. 8

Art. 8 definiert die in der Rahmenvereinbarung verwendeten Begriffe.

## **II. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Art. 9

Die IRV sieht zwei Möglichkeiten zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor: Entweder können zwei oder mehrere Kantone gemeinsam bestimmte Leistungen erbringen oder ein oder mehrere Kantone können Leistungen bei einem andern Kanton einkaufen.

### **1. Gemeinsame Trägerschaft**

Art. 10 Definitionen

Art. 10 Abs. 1 und 2 definieren die Begriffe der gemeinsamen Trägerschaft bzw. des Trägerkantons formal. Keine Vorgaben macht Art. 10 zu spezifischen Rechtsformen, die von den Kantonen zu verwenden wären.

### Art. 11 Anwendbares Recht

Da sich eine gemeinsame Trägerschaft über das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt, ist zu regeln, welches kantonale Recht anwendbar ist. Art. 11 Abs. 1 sieht als Grundsatz vor, dass das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft zur Anwendung kommt.

Mit der Möglichkeit, in den jeweiligen interkantonalen Verträgen abweichende Regelungen vorzusehen, erhält Abs. 2 die notwendige Flexibilität für angepasste Regelungen in Einzelfällen.

### Art. 12 Rechte der Trägerkantone

Nach Art. 12 FiLaG ist als Grundsatz für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen auch der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu berücksichtigen. Art. 12 Abs. 1 IRV legt dazu fest, dass die paritätische Mitsprache die Regel und eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung nur die Ausnahme sein soll.

Im Vergleich zum Leistungskauf bildet die gemeinsame Trägerschaft eine Beteiligungsform mit weitgehenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden, die sich nach Abs. 2 auf alle Bereiche der Leistungserstellung beziehen.

### Art. 13 Gleichberechtigter Zugang

Mitentscheidungsrechte und gleichberechtigter Zugang bilden das Gegenstück zur umfassenden Kostenbeteiligung. Der gleichberechtigte Zugang entspricht einem allgemeinen Diskriminierungsverbot.

### Art. 14 Aufsicht

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 sowohl die eher auf der Verwaltungsebene anzusiedelnde fachspezifische als auch die eher durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht.

### Art. 15 Geschäftsprüfung

Neben der Aufsicht durch Verwaltung und Exekutive ist auch eine parlamentarische Aufsicht vorgesehen. Nach Art. 15 kommt bei gemeinsamen Trägerschaften einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission eine Art Oberaufsicht zu. Die Kommission ist

grundsätzlich paritätisch zusammengesetzt. Analog zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten der beteiligten Kantone soll eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung die Ausnahme bilden.

Mit der Möglichkeit, Vertragsänderungen zu beantragen, und den Mitwirkungsrechten bei der Erarbeitung von Leistungsauftrag und Globalbudget werden der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sodann gestalterische Kompetenzen eingeräumt. Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen sollen das Bewusstsein für die Notwendigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit auch auf Parlamentsebene stärken. Die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Regierung und Parlament vor und nach Abschluss interkantonaler Verträge obliegt hingegen grundsätzlich den einzelnen Kantonen.

#### Art. 16 Eintritt

Neue Trägerkantone sollen sich nach Abs. 1 anteilmässig an den bereits getätigten Investitionen beteiligen. Sie bezahlen dazu eine Einkaufssumme. Das detaillierte Eintrittsverfahren ist in den jeweiligen interkantonalen Vereinbarungen zu regeln.

#### Art. 17 Austritt

Ebenso wie das Eintrittsverfahren sind auch das Ausmass eines Entschädigungsanspruchs und die Austrittsbedingungen in jedem Vertrag separat zu regeln.

Im Falle eines Austritts haftet der austretende Kanton nach Abs. 2 analog der gesellschaftsrechtlichen Grundsätze für die während der Dauer seiner Mitträgerschaft entstandenen Verbindlichkeiten.

#### Art. 18 Auflösung

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. auf Grund der bezogenen Leistungen) denkbar.

### Art. 19 Haftung

Nach Abs. 1 haftet in erster Linie die gemeinsame Trägerschaft mit ihrem Vermögen. Die Festlegung einer subsidiären Haftung der Trägerkantone als Grundsatz erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen als geboten. Die vorgesehene Solidarhaftung bezieht sich auf das Aussenverhältnis. Im Innenverhältnis ist ein (anteilmässiger) Rückgriff auf die andern Trägerkantone möglich.

Abs. 2 bezieht sich nur auf die von den Kantonen in die Organe abgeordneten, nicht aber auf die von der gemeinsamen Trägerschaft angestellten Personen. Für Letztere regelt sich die Haftung nach dem Anstellungsvertrag.

In den jeweiligen interkantonalen Verträgen können Abweichungen vorgesehen werden, soweit diesen das Bundesrecht nicht entgegensteht (z. B. Art. 762 Abs. 4 OR, faktische Organschaft).

### Art. 20 Information

Die Informationspflicht steht im Zusammenhang mit der Schaffung der Aufsichtsorgane (Art. 14 und 15). Die Information im innerkantonalen Verhältnis richtet sich grundsätzlich nach Art. 69 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung.

## 2. Leistungskauf

### Art. 21 Formen des Leistungskaufs

Für den Leistungskauf sind grundsätzlich alle Zahlungsmodalitäten vorgesehen. Der Tausch von öffentlichen Leistungen zwischen Kantonen dürfte indes eher die Ausnahme darstellen.

### Art. 22 Mitsprache der Leistungskäufer

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.

### Art. 23 Zugang zu den Leistungen

Für den Zugang zu den Leistungen legt Art. 23 eine nach dem Umfang der Verbundenheit der jeweiligen Kantone abgestufte Hierarchie fest. Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Trägerkantonen solchen aus Vertragskantonen, und diese wiederum Nachfragenden aus Nichtvertragskantonen vorgezogen.

#### Art. 24 Informationsaustausch

Obwohl die Leistungskäufer nach Art. 22 ein mindestens partielles Mitspracherecht haben, sind sie zu dessen Ausübung auf die Angaben der Leistungserbringer angewiesen. Letztere haben daher Erstere periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren.

### **III. Lastenausgleich**

#### **1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen**

##### Art. 25 Kosten- und Leistungsrechnungen

Das von der Finanzdirektorenkonferenz (FdK) erarbeitete «Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden» enthält Grundlagen für die Entwicklung der in Abs. 1 vorausgesetzten Kosten- und Leistungsrechnungen. Die offene Formulierung berücksichtigt, dass es verschiedene Rechnungsmodelle gibt. Die konkreten Anforderungen sind in den einzelnen Verträgen festzulegen.

##### Art. 26 Kosten- und Nutzenbilanz

Bei Verhandlungsbeginn soll die Ausgangslage möglichst transparent gemacht werden. Die Kosten basieren auf einer Vollkostenrechnung (vgl. Art. 25). Neben dem eigentlichen Leistungsbezug (direkter Nutzen) können auch gewichtige indirekte Nutzen (z. B. Standortvorteil durch Kaufkraftzufluss) abgeltungswürdig sein. Im Gegenzug können nachteilige Wirkungen (z. B. infolge zusätzlicher Immissionen oder Abwanderung von Universitätsabsolventen) geltend gemacht werden.

#### **2. Grundsätze für die Abgeltungen**

##### Art. 27 Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen

Ausgleichszahlungen sollen nur in jenen Fällen zum Zug kommen, in denen Leistungsbezüge erhebliche Kosten verursachen. Massstab für die Beurteilung, ob Kosten erheblich sind oder nicht, ist der allgemeine Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

### Art. 28 Kriterien für die Abgeltung

Ausgangswert für die Berechnung der Abgeltung sind nach Abs. 1 die durchschnittlichen Vollkosten. Damit wird u. a. auch eine Pauschalierung der Abgeltungen möglich.

Nach Abs. 2 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 Public Managements zu verstehen und bedeutet, dass die erreichte oder beabsichtigte Wirkung im Mittelpunkt stehen soll.

Abs. 3 listet die Kriterien auf, die bei der Aushandlung der Abgeltungshöhe zu beachten sind. Sie sind relativ offen formuliert und gewährleisten einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung der Abgeltung. Nicht eingeräumte Mitspracherechte und Mitwirkungsrechte (lit. a) oder die Inkaufnahme von gewissen Zugangsbeschränkungen (lit. b) müssten sich in einer Reduktion der Abgeltung niederschlagen.

Mit der Leistung verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile sowohl beim Anbieter- als auch beim Nachfragerkanton sind zu berücksichtigen (lit. c). 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.

### Art. 29 Abgeltung des Leistungserstellers

Zusammen mit Art. 3 besteht die Gewähr, dass insbesondere die Gemeinden als Leistungsersteller und Kostenträger allfällige Abgeltungszahlungen anteilmässig, d. h. gemessen an der Kostentragungspflicht, erhalten. Dies entspricht auch dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.

### Art. 30 Gemeinden als Leistungsersteller

Mit Abs. 1 wird das Anliegen der Städte und Gemeinden aufgenommen, dort in das Verfahren zum Abschluss eines interkantonalen Vertrags einbezogen zu werden, wo ihre Interessen berührt sind. Nach Art. 85 Abs. 2 und 3 der neuen Kantonsverfassung berücksichtigt der Kanton die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden und Städte und hört sie rechtzeitig an.

Abs. 2 sieht vor, dass den Städten und Gemeinden im jeweiligen Vertrag ein direkter Anspruch auf die Abgeltung nach Art. 29 IRV verliehen werden kann.

## **IV. Streitbeilegung**

### **Art. 31 Grundsatz**

Im Gegensatz zu Art. 15 FiLaG, wonach die Beteiligungspflicht nur für einen interkantonalen Vertrag oder einen definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf möglich ist, soll das Schlichtungsverfahren nach Abs. 1 bereits bei beabsichtigten Verträgen beansprucht werden können.

Bevor der Bund auf Antrag der Kantone eingeschaltet wird, sollen die Kantone Konflikte soweit möglich aus eigener Kraft beilegen (Abs. 2). Gemäss Art. 16 Abs. 2 FiLaG kann das Bundesgericht im Falle von Verletzungen von Verträgen oder Beschlüssen interkantonomer Organe erst angerufen werden, wenn das interkantonale Rechts- und Schlichtungsverfahren erschöpft ist.

Auf freiwilliger Basis sollen sich die Kantone sowie interkantonale Organe auch bei andern Streitigkeiten dem Streitbeilegungsverfahren unterziehen können.

### **Art. 32 Streitbeilegungsverfahren**

Die Zweistufigkeit des Streitbeilegungsverfahrens geht davon aus, dass im Streitfall zunächst ein geleiteter Informationsaustausch stattfinden soll, um so mögliche Missverständnisse und Fehlerquellen zu beseitigen. Erst wenn die Beendigung eines Streitfalls auf diese Weise nicht möglich ist, soll ein formelles Verfahren aufgenommen werden.

### **Art. 33 Informelles Vorverfahren**

Grundsätzlich ist die Präsidentin oder der Präsident zur Durchführung des informellen Vorverfahrens zuständig. Sie oder er kann sich jedoch durch eine von ihr oder ihm eingesetzte Person vertreten lassen.

Mit der Befristung des informellen Vorverfahrens auf sechs Monate ab Eingang des Vermittlungsgesuchs in Abs. 3 wird auf die Beteiligten Druck ausgeübt, innert angemessener Frist zu einer Beilegung des Streits zu kommen oder dann ein förmliches Verfahren zu beginnen.

### **Art. 34 Förmliches Vermittlungsverfahren**

Ziel des förmlichen Verfahrens ist nicht die Erreichung eines Urteils, das allenfalls vollumfänglich die Position eines beteiligten Kantons stützt. Im Vordergrund steht die Beilegung eines Streitfalls und damit eine von allen Beteiligten akzeptierbare Lösung. Bereits bei der Wahl der Mitglieder der IVK wird daher auf eine ausgeglichene Ver-

tretung der Sprachregionen, der Leistungserbringer, der Leistungskäufer sowie der städtischen und ländlichen Regionen geachtet (vgl. oben Ziff. II. 2. Art. 7). Die Mitglieder der IVK bestimmen sodann ihrerseits eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden. Können sie sich nicht einigen, bestimmt nach Abs. 2 die Präsidentin oder der Präsident des Bundesgerichts die gesuchte Person. Sind Interessen des Bundes berührt, erhält dieser nach Abs. 3 die Möglichkeit, mit Beobachterstatus am Verfahren teilzunehmen.

Sind die Parteien mit dem Ergebnis des Streitbeilegungsverfahrens nicht einverstanden, sieht Abs. 6 die Möglichkeit einer Klage an das Bundesgericht vor.

## **V. Schlussbestimmungen**

### **Art. 35 Beitritt und Austritt**

Der Beitritt zur Rahmenvereinbarung wird mit der Mitteilung an die KdK wirksam. Die Mitteilung wirkt konstitutiv, d. h., vor dieser Mitteilung kann die IRV für den betreffenden Kanton keine Wirkungen entfalten.

Abs. 2 sieht vor, dass jeder Kanton durch eine entsprechende Erklärung aus der IRV austreten kann. Allerdings bestimmt Abs. 3, dass die Austrittserklärung frühestens auf das Ende des 5. Jahres seit Inkrafttreten und fünf Jahre nach erfolgtem Beitritt möglich ist. Dieser Zeitraum ist auf die Frist abgestimmt, nach der die Kantone gemäss Art. 14 Abs. 6 FiLaG frühestens einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen können.

### **Art. 36 Inkrafttreten**

Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind. Von diesem Quorum zu unterscheiden ist das in Art. 14 Abs. 1 lit. a FiLaG Geregelte, wonach 21 Kantone erforderlich sind, damit die IRV vom Bundesparlament für allgemein verbindlich erklärt werden kann.

### **Art. 37 Geltungsdauer und Ausserkrafttreten**

Die Geltungsdauer der IRV ist unbefristet mit der Möglichkeit, aus der Vereinbarung auszutreten. Analog zum Inkrafttreten tritt die Rahmenvereinbarung ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 sinkt.

Ist die IRV allgemein verbindlich, kann diese Allgemeinverbindlichkeit nach Art. 14 Abs. 5 lit. a auf Antrag von mindestens sechs Kantonen durch einfachen Bundesbeschluss (keine Unterstellung unter das Referendum) aufgehoben werden.

#### Art. 38 Änderung der Rahmenvereinbarung

Veränderte Rahmenbedingungen können eine Anpassung der IRV erforderlich machen. Das Quorum für die Antragstellung zur Änderung der IRV soll zudem tief sein, damit auch eine allfällige Minderheit, die durch die Allgemeinverbindlicherklärung entstanden ist, eine Revision in Gang setzen kann.

Auch eine Änderung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone zustimmen.

### **IV. Würdigung**

Wie die jüngsten Erfahrungen zeigen, gestaltet sich die Konkretisierung des interkantonalen Lastenausgleichs schwierig. So ist etwa die Vereinbarung zur Zusammenarbeit bei Kulturinstituten von überregionaler Bedeutung wegen der Ablehnung durch den Kanton Zug gescheitert. Der Kanton Zürich war denn auch einer der Initiatoren zu der in Art. 24 Abs. 3 FiLaG festgehaltenen Verknüpfung von Inkraftsetzung der NFA mit dem Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Als Zentrumsanton ist die konkrete Ausgestaltung des interkantonalen Lastenausgleichs für ihn einer der wichtigsten Prüfsteine für eine gerechte horizontale Lastenverteilung unter den Kantonen.

Allerdings erscheint der Hinweis wichtig, dass nicht jedes Konkordat, das Regelungen in einem der neun von Art. 48 a BV aufgelisteten Bereiche enthält, auch eine gerechte horizontale Lastenverteilung durch interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zum Inhalt hat. Nach der IRV umfasst Lastenverteilung bzw. Lastenausgleich immer entweder den Kauf einer durch einen bestimmten Kanton erbrachten Leistung oder die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft zur Erbringung einer Leistung. Konkordate, die weder das eine noch das andere regeln, haben hingegen keinen Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. So bestimmt etwa der Entwurf für die interkantonale Vereinbarung über die Koordination und Konzentration der hoch spezialisierten Medizin (IVKKM) nur, welcher Kanton welche Leistung erbringen darf. Nicht geregelt wird jedoch der Einkauf hoch spezialisierter medizinischer

Leistungen oder die Erbringung solcher Leistungen durch gemeinsame Trägerschaften. Für eine solche Aufteilung kantonaler Zuständigkeiten liefern aber weder die NFA noch die IRV die erforderliche Legitimation. Andernfalls könnte der Bund mit den dem Lastenausgleich dienenden Instrumenten der Allgemeinverbindlicherklärung und des Beitrittszwangs ohne entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage eine bestimmte Aufgabenverteilung zwischen den Kantonen durchsetzen. Dies gilt insbesondere auch für den in Art. 48 a Abs. 1 BV ebenfalls aufgeführten Bildungsbereich (kantonale Hochschulen, Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche). So betrifft die geplante neue interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule nicht den Lastenausgleich, sondern eine inhaltliche Koordination der Bildungsziele und Schulstrukturen. Im Vernehmlassungsbericht der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) wird denn auch ausdrücklich festgehalten, dass das Konkordat auf Art. 48 und nicht auf Art. 48 a BV gestützt wird und daher nicht von der IRV erfasst wird. Gleiches gilt für die gemeinsame Hochschulkoordination zwischen Bund und Kantonen, die gestützt auf den geplanten neuen Hochschulartikel (Art. 63 a BV) und das Hochschulrahmengesetz erfolgen soll. Diese betrifft eine inhaltliche Koordination und Steuerung des Schweizerischen Hochschulraums, die weit über Fragen der finanziellen Abgeltung hinausgeht. Auch sie fällt deshalb nicht in den Anwendungsbereich der IRV.

Wird die IRV bei ihrer Anwendung auf ihren eigentlichen Zweck des horizontalen Lastenausgleichs beschränkt, ist sie als Element der institutionalisierten interkantonalen Zusammenarbeit ein unverzichtbarer Teil der NFA. Sie regelt Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf zweckmässige, konsensfähige Art und sichert die Effektivität der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich durch eine eigenverantwortliche und solidarische Verpflichtung der Kantone untereinander. Gleichzeitig wahrt sie die Zuständigkeit der Kantone, indem sie ermöglicht, dass die normative Regelung auf Bundesebene auf das unerlässliche Minimum reduziert werden kann. Die IRV bindet indes nicht nur die Kantone, sondern gibt auch gegenüber dem Bund die Garantie ab, dass die Ebene der Gemeinden, insbesondere die Städte und Agglomerationen, in die Mechanik einbezogen sind.

## **V. Beitrittsgesetz zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Das Beitrittsgesetz legt die Randbedingungen für den Beitritt fest. In § 1 erfolgt die Beitrittserklärung.

§ 2 Abs. 1 ermöglicht es dem Regierungsrat, ergänzende Einzelheiten zum Vollzug der IRV selbst zu regeln. Dazu gehört beispielsweise die Beteiligung an den Kosten für den Vollzug der Vereinbarung.

Mit der auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse neu erarbeiteten Bestimmung von § 2 Abs. 2 soll zudem sichergestellt werden, dass der Regierungsrat das innerkantonale Verfahren für die Aushandlung eines Konkordats im Rahmen der IRV rechtzeitig festlegt. Weiter gehende inhaltliche Vorgaben wie etwa die vom GPV geforderten Stimm- oder Vetorechte wären im Beitrittsgesetz zur IRV hingegen verfrüht. Sie erfolgen sinnvollerweise erst dann, wenn die spezifischen Anforderungen absehbar sind, die das jeweilige Konkordat an die Vertragsverhandlungen stellt. Die Festlegung des Verfahrens kann sowohl mit einer Verordnung als auch mit einem Beschluss des Regierungsrates erfolgen.

## **VI. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Zürich, 15. März 2006

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Fierz

Der Staatschreiber:

Husi