

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 72/2005

Sitzung vom 25. Mai 2005

714. Anfrage (Gutachten betreffend Haftungsfragen in der interkantonalen Zusammenarbeit sowie möglichen Rechtsformen von gemeinsamen interkantonalen Trägerschaften)

Kantonsrat Yves de Mestral, Zürich, hat am 7. März 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat im Rahmen der Verabschiedung der überarbeiteten Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) bei Prof. Andreas Lienhard, Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches unter anderem Haftungsfragen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit abklären soll. Darüber hinaus wurde in Ziffer 2 des Gutachtensauftrages vom Gutachter die Klärung der Frage verlangt, ob für interkantonal gemeinsame Trägerschaften die Form von Aktiengesellschaften gewählt werden können. Im Hinblick auf die Plenarversammlung der KdK vom 18. März 2005 wurde in Aussicht gestellt, dass das Gutachten bis im Februar 2005 vorliegen sollte.

In diesem Zusammenhang stellen sich für den Unterzeichnenden die folgenden Fragen:

1. Wurde das erwähnte Gutachten bereits publiziert oder gedenkt die KdK respektive der Regierungsrat des Kantons Zürich dieses zu publizieren?
Falls Frage 1) mit nein beantwortet wird, so stellen sich die Fragen 2) und 3):
2. Befürwortet der Gutachter die Rechtsform einer Aktiengesellschaft für interkantonal gemeinsame Trägerschaften?
Falls Frage 2) mit ja beantwortet wird, so stellen sich die weiteren Fragen:
3. Sieht der Gutachter im Rahmen der Partizipation an der Geschäftspolitik einer Aktiengesellschaft durch die Kantone bundesverfassungs- und kantonsverfassungsrechtliche Grenzen? Wenn ja, in welche Richtung gehen die Vorbehalte des Gutachters?
4. Erachtet der Regierungsrat den Umstand, dass in mittlerer bis ferner Zukunft beispielsweise im Bereich von nBV 48a I lit. a eine Aktiengesellschaft mit dem Straf- und Massnahmenvollzug der beteiligten Vertragskantone beauftragt werden könnte, als wünschenswerte Entwicklung?

5. Sollte die Zulässigkeit von Aktiengesellschaften für interkantonal gemeinsame Trägerschaften gutachterlich als rechtlich unbedenklich qualifiziert werden, welche Haltung wird der Regierungsrat im Hinblick auf die Plenarversammlung der KdK vom 18. März 2005 einnehmen und auf Grund welcher Argumente dafür und dawider hat sich der Regierungsrat seine Meinung gebildet?
6. Ist dereinst geplant, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern an Stelle eines Stimmzettels für Volksabstimmungen an der Urne für die Teilnahme an den Aktionärs-Generalversammlungen Aktienzertifikate und Depotbestätigungen auszuhändigen? Sieht der Regierungsrat in solcherlei Auswüchsen nicht einen bedauernswerten Rückfall in die Zeit der Landsgemeinden?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Yves de Mestral, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Rechtsgutachten von Prof. Andreas Ladner / Dr. Jürg Wichter-
mann vom 7. März 2005 betreffend Haftung bei gemeinsamen Träger-
schaften im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lasten-
ausgleich wurde bisher nicht publiziert. Die KdK beabsichtigt aber, das
Gutachten öffentlich zugänglich zu machen.

Zu Frage 2:

Die Gutachter weisen darauf hin, dass die Kantone grundsätzlich
auch privatrechtliche Organisationsformen nach ZGB (z. B. Verein)
und OR (z. B. Aktiengesellschaft) für die Organisation einer gemein-
samen Trägerschaft wählen können. Sie betonen indessen, dass bei der
Erfüllung öffentlicher Aufgaben vor allem öffentlichrechtliche Organi-
sationsformen im Vordergrund stehen.

Zu Frage 3:

Die Gutachter behandeln die Form der privatrechtlich organisierten
Aktiengesellschaft nur am Rande. Die Fragestellungen sind zudem auf
den Bereich des Haftungsrechts beschränkt. Zu den Grenzen, die einer
Aufgabenübertragung auf eine privatrechtlich organisierte Aktiengesell-
schaft durch die Bundes- und allenfalls durch die Kantonsverfassungen
gesteckt sind, finden sich nur allgemeine Literaturhinweise.

Zu Frage 4:

Art. 48a der Bundesverfassung (vgl. BBl 2003, 6591; noch nicht in
Kraft) regelt die Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungs-
pflicht bei interkantonalen Verträgen. Art. 48a Abs. 1 lit. a BV sieht vor,
dass der Bund auf Antrag interessierter Kantone im Bereich des Straf-

und Massnahmenvollzugs interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Es gibt keinen Anlass, bei dieser Bestimmung im Zusammenhang mit der IRV eine Entwicklung zu sehen, nach der der Straf- und Massnahmenvollzug künftig auf privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaften übertragen würde. Vielmehr gelten auch unter dem Regime der interkantonalen Zusammenarbeit der Kantone mit Lastenausgleich die allgemeinen Grundsätze, die Lehre und Rechtsprechung zur Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf private Aufgabenträger entwickelt haben.

Zu Frage 5:

Die Entscheidung über die definitive Fassung der IRV wurde an der Plenarversammlung der KdK vom 18. März 2005 aus zeitlichen Gründen auf den 24. Juni 2005 verschoben. Bei der Regelung von gemeinsamen Trägerschaften stehen in der IRV Mitwirkungs- und Mitspracherechte, Haftungsfragen sowie Austrittsmodalitäten im Vordergrund. Keine ausdrückliche Regelung findet sich zur Form der gemeinsamen Trägerschaften. Diese Frage ist denn auch höchstens von zweitrangiger Bedeutung und wird erst in den jeweiligen Konkordaten zu thematisieren sein.

Zu Frage 6:

Die IRV ist ein Instrument zur Stärkung der föderalen Stellung der Kantone. Durch eine verbesserte interkantonale Zusammenarbeit soll verhindert werden, dass der Bund eine kantonale Aufgabe an sich zieht. Nicht beabsichtigt ist hingegen mit der IRV eine Umgehung bestehender demokratischer Rechte.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi