



2006/044

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

betreffend Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005

vom 14. Februar 2006

1. Zusammenfassung

Ein Ziel der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. In einem Teilprojekt wurden deshalb Grundlagen über die interkantonale Zusammenarbeit erarbeitet und namentlich eine Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) entworfen. Die IRV richtet sich nach den im Rahmen der NFA definierten Vorgaben des Bundes über die interkantonale Zusammenarbeit und wurde unter der Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erarbeitet.

Die IRV regelt im Sinne einer „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ Grundsätze, Prinzipien und Verfahren für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf dem Gebiet der Pflichtzusammenarbeit gemäss Art. 48a Bundesverfassung (BV)¹. Sie enthält Mindestvorgaben für die parlamentarische Mitwirkung, die Ausgestaltung der gemeinsamen Trägerschaft und des Leistungskaufes sowie die Regelung des Lastenausgleichs. Zudem regelt sie das Verfahren zur Streitbeilegung. Als Rahmenvereinbarung führt die IRV nicht unmittelbar zu einer interkantonalen Zusammenarbeit. Sie macht Vorgaben für die Ausgestaltung der aufgabenspezifischen Verträge, welche die Kantone gestützt auf die IRV noch abzuschliessen haben und vom Landrat genehmigt werden müssen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat die IRV an der Plenarversammlung vom 24. Juni 2005 einstimmig zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet. Mit dieser Vorlage wird nun die Ratifikation im Kanton Basel-Landschaft vollzogen. Die IRV wird für die unterzeichnenden Kantone in Kraft treten, sobald ihr 18 Kantone beigetreten sind. Die Bundesversammlung kann auf Antrag von mindestens 21 Kantonen die IRV für alle Kantone für allgemein verbindlich erklären.

¹ SR 101.

Inhaltsverzeichnis:

1.	Zusammenfassung	1
2.	Einleitung	3
2.1.	IRV als Teil der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung	3
2.2.	Entstehung der IRV	4
2.3.	Bundesrechtliche Vorgaben	4
2.4.	Partnerschaftsverhandlungen mit dem Kanton Basel-Stadt	6
3.	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich	6
3.1.	Inhalt und Struktur der IRV	6
3.2.	Geltungsbereich der IRV	7
3.3.	Umsetzung der IRV	8
3.4.	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der IRV	8
3.4.1.	Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 8)	8
3.4.2.	Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9 bis 24)	9
3.4.2.1.	Gemeinsame Trägerschaft (Art. 10 bis 20)	10
3.4.2.2.	Leistungskauf (Art. 21 bis 24)	11
3.4.3.	Lastenausgleich (Art. 25 bis 30)	12
3.4.3.1.	Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltung (Art. 25 und 26)	12
3.4.3.2.	Grundsätze für die Abgeltungen (Art. 27 bis 30)	12
3.4.4.	Streitbeilegung (Art. 31 bis 34)	14
3.4.5.	Schlussbestimmungen (Art. 35 bis 38)	15
4.	Auswirkungen der IRV	16
4.1.	Kantonal	16
4.2.	Partnerschaftsverhandlungen mit dem Kanton Basel-Stadt	16
5.	Beitrittsbeschluss	16
5.1.	Beitritt	16
5.2.	Beitrittsbeschluss	17
6.	Antrag	17

Beilage 1: Entwurf des Landratsbeschlusses

Beilage 2: Interkantonale Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005

2. Einleitung

2.1. IRV als Teil der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung

Die Interkantonale Rahmenvereinbarung IRV steht in engem Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Zur Stärkung und Weiterentwicklung des schweizerischen Föderalismus setzt die NFA auf die vier Instrumente Finanzausgleich im engeren Sinne, Entflechtung der Aufgaben und Finanzierung, Neuregelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Verbundaufgaben und eben die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Mit der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit verfolgt die NFA drei Hauptziele:

- Erstens entsprechen die heutigen Kantonsgrenzen nur noch bedingt den tatsächlichen Lebensräumen. Damit wird einerseits gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip verstossen (da Entscheidungsträger, Finanzierer und Nutzniesser nicht übereinstimmen) und andererseits die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen erschwert. Grundsätzlich bieten sich Gebietsreformen als Lösung an. Diese sind aber politisch kaum opportun. Deshalb soll der skizzierten Entwicklung mittels einer intensivierten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich begegnet werden.
- Zweitens soll die Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit die Tendenz zur Zentralisierung der Aufgabenerfüllung beim Bund brechen. Unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips sollen kantonale Aufgaben, welche die Möglichkeiten eines Kantons übersteigen, regional und nicht zentral wahrgenommen werden. Denn die interkantonale Erfüllung ermöglicht im Vergleich mit einer beim Bund zentralisierten Aufgabenerfüllung eine bessere Berücksichtigung der lokalen und regionalen Bedürfnisse der Bevölkerung.
- Drittens sollen die Möglichkeiten der interkantonalen Zusammenarbeit genutzt werden, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung dank der Ausnützung von Grössenvorteilen zu verbessern.

Die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit ist gemäss NFA ein Auftrag des Bundes und der Kantone. Die Aufgabe des Bundes besteht in der Befähigung der Kantone zur Zusammenarbeit. Mit dem neuen Art. 48a BV erhält er die Möglichkeit, die interkantonale Zusammenarbeit in neun abschliessend aufgeführten Aufgabenbereichen verbindlich zu erklären. Im Weiteren sind die Kantone gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)² verpflichtet, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Rahmenvereinbarung mit bestimmten Mindestinhalten zu erarbeiten. Die eigentliche materielle Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist und bleibt aber Sache der Kantone. Der Wille zur Zusammenarbeit muss nach wie vor von den Kantonen formuliert werden. In der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich regeln die Kantone im Sinne einer „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ in genereller Weise Grundsätze, Prinzipien und Verfahren der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs. Die IRV führt damit noch zu keiner gemeinsamen Aufgabenerfüllung, sie erleichtert aber die Erarbeitung der einzelnen Zusammenarbeitsverträge durch die Vorgabe verschiedener Grundlagen.

Die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich für das Gesamtprojekt NFA wird dadurch unterstrichen, dass der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der Umsetzung der interkantonalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen hat (Art. 24

² SR 613.2.

Abs. 3 FiLaG). Diese Bestimmung wurde in den Diskussionen stets dahingehend ausgelegt, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die IRV von einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein muss.

2.2. Entstehung der IRV

Die IRV ist als Teil des NFA-Projektes zu betrachten. Sie wurde im Rahmen der NFA-Projektorganisation erarbeitet: Das politische Steuerungsorgan NFA hat 1997 einer Projektgruppe das Mandat erteilt, die Verhandlungsmodalitäten und die rechtlichen Voraussetzungen eines funktionierenden interkantonalen Lastenausgleichs auf Verfassungs-, Gesetzes- und Vereinbarungsstufe zu erarbeiten und dabei alle relevanten Problembereiche aufzuarbeiten sowie Lösungsvorschläge zu skizzieren. Der Vorschlag der Projektgruppe sah vor, auf Bundesebene neue Verfassungsgrundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit zu schaffen und in einem neuen Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich die Grundzüge der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu regeln. Die Kantone ihrerseits sollten die Grundprinzipien der interkantonalen Zusammenarbeit sowie die Grundsätze und Verfahren des Lastenausgleichs in einer Rahmenvereinbarung festlegen. Die Projektgruppe legte dazu einen Vereinbarungsentwurf vor. Dieser wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen weiter bearbeitet, bereinigt und an der Plenarversammlung vom 6. Oktober 2000 verabschiedet. Bis am 1. November 2000 erklärten sich 22 Kantonsregierungen (darunter auch der Kanton Basel-Landschaft) bereit, die IRV unter Vorbehalt der Ratifikation durch das Kantonsparlament zu paraphieren, sofern das vom politischen Steuerungsorgan zuhanden des Bundesrates zu verabschiedende NFA-Gesamtpaket für die Kantonsregierungen als akzeptabel erscheint. Diese grundsätzliche Zustimmung zum Entwurf ermöglichte es, die IRV als wesentlichen Teil der NFA zusammen mit der NFA-Botschaft des Bundesrates zu publizieren.³

Die NFA-Vorlage mit den neuen Verfassungsgrundlagen und dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich erfuhr in der Beratung und Beschlussfassung durch die Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 noch verschiedene Änderungen, die eine Überarbeitung der IRV notwendig machten. Die federführende KdK stellte dazu eine Arbeitsgruppe zusammen, in der neben den Kantonsregierungen auch eine Vertretung der Parlamente, der Direktorenkonferenzen, der Städte und Gemeinden Einsitz nahmen. Die überarbeitete und neu strukturierte IRV wurde den Kantonsregierungen im Sommer 2004 zur Vernehmlassung unterbreitet. Grundsätzlich fielen die Antworten der Kantone sehr positiv aus. Die neue Struktur wurde einstimmig befürwortet und den meisten der vorgeschlagenen wesentlichen Änderungen mit grossem Mehr zugestimmt. Die definitive Fassung der IRV wurde an der Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2005 einstimmig - bei zwei Enthaltungen - zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

2.3. Bundesrechtliche Vorgaben

Die IRV kann nicht allein als Resultat interkantonalen Zusammenarbeit betrachtet werden. Sie ist ein Glied des gesamten NFA-Systems und hat daher verschiedene Bundesvorgaben zu beachten.

³ Bundesblatt 2002 2574.

Die Bundesverfassung hält den Bund an, Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen zu erlassen, der namentlich auch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördert (Art. 135 Abs. 2 lit. d BV). Gestützt darauf enthält das neue Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, FiLaG, verschiedene Bestimmungen über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 10 bis 17 FiLaG). Insbesondere werden die Kantone verpflichtet, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung abzuschliessen, die vom Bund auf Antrag von mindestens 21 Kantonen allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Darin haben die Kantone insbesondere festzulegen (Art. 13 FiLaG):

- a) die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit;
- b) die Grundsätze des Lastenausgleichs;
- c) die zuständigen Organe;
- d) die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich;
- e) das Beitritts- und Austrittsverfahren;
- f) das interkantonale Streitbeilegungsverfahren, das für alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zur Anwendung kommt;
- g) wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind.

Der Bund beschränkt sich nicht auf die Bezeichnung der von der IRV mindestens zu regelnden Grundsätze, Verfahren und Einzelfragen. Zusätzlich enthält das FiLaG auch Mindestvorschriften materieller Art. Vorgegeben werden die Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und die Grundsätze des Lastenausgleichs: Anzustreben hat die Zusammenarbeit die Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, eine wirtschaftliche Erfüllung kantonalen Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen sowie einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone (Art. 11 FiLaG). Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen zu berücksichtigen sind insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile (Art. 12 FiLaG).

Vor allem aber legt der Bund den Geltungsbereich der IRV fest: Die Bundesverfassung zählt in Art. 48a BV abschliessend auf, in welchen Aufgabengebieten der Bund die Kantone mittels Allgemeinverbindlicherklärung oder Beteiligungsverpflichtung zur Zusammenarbeit verpflichten kann. Es sind dies die Bereiche des Straf- und Massnahmenvollzugs, der kantonalen Universitäten, der Fachhochschulen, der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, der Abfallbewirtschaftung, der Abwasserreinigung, des Agglomerationsverkehrs, der Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Ein Recht, allgemeine Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit allgemeinverbindlich zu erklären, hat der Bund nicht. Aus diesem Grunde kann er auch die IRV nur für die Bereiche der Pflichtzusammenarbeit gemäss Art. 48a BV als allgemeinverbindlich erklären, was ursprünglich zum Anlass genommen wurde, den Geltungsbereich der IRV auf diese Bereiche zu beschränken. Die bereinigte IRV sieht nun aber ausdrücklich vor, dass die Kantone die Grundsätze und Prinzipien der Rahmenvereinbarung freiwillig auch für andere Verträge anwendbar erklären können. Damit soll die interkantonale Zusammenarbeit über die Felder der Pflichtzusammenarbeit hinaus vereinfacht und gefördert werden.

2.4. Partnerschaftsverhandlungen mit dem Kanton Basel-Stadt

Aufgrund der seit Jahrzehnten entwickelten Kooperation gelten Basel-Landschaft und Basel-Stadt in der Schweiz als Pioniere der Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinweg. Im November 2003 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft den Bericht zur regionalen Zusammenarbeit⁴ vorgelegt. Daraus geht hervor, dass die beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt auch hinsichtlich der vertraglichen Abmachungen stark miteinander verbunden sind. Die Kooperation BS/BL basiert auf 84 finanzwirksamen Dach- bzw. Einzelvereinbarungen. Dazu kommen neun Dach- bzw. Einzelvereinbarungen zwischen dem Baselbiet und anderen Kantonen, vor allem mit Aargau und Solothurn.

Zur weiteren Verbesserung der Kooperation auf einer transparenten Grundlage haben die beiden Regierungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemeinsame Regelungen für den Lastenausgleich erarbeitet (BL/BS-Standards). Diese wurden am 4. Januar 2005 in Kraft gesetzt. Dabei wurde beschlossen, die BL/BS-Standards in erster Priorität bei den folgenden Verhandlungsdossiers anzuwenden: Universität, Regionale Spitalplanung (Dienstleistung sowie Lehre und Forschung), Kultur und St. Jakob.

Die BL/BS-Standards sollen zudem in Zukunft bei der Aushandlung von neuen und auslaufenden partnerschaftlichen Vereinbarungen sowie bei unbefristeten Vereinbarungen auf Initiative eines Vereinbarungskantons angewendet werden. Somit wird infolge der Beachtung der Standards die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen schrittweise systematisiert.

Die BL/BS-Standards regeln die finanziellen und inhaltlichen Grundsätze für den Lastenausgleich zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Sie erfüllen damit das vom Kanton Basel-Landschaft im Partnerschaftsbericht vorgebrachte Anliegen nach einer transparenten und fachlich fundierten Grundlage für die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben. Die Standards bauen auf der IRV auf und konkretisieren sie in gewissen Bereichen, wie z.B. bei der Abgeltung.

Die beiden Kantonsregierungen stellen die Berücksichtigung der Standards bei der Formulierung konkreter Vereinbarungen zwischen BL und BS sicher. Da die Standards von den beiden Regierungen beschlossen werden, verpflichten sie die beiden Kantone nicht wie parlamentarisch genehmigte interkantonale Verträge. Im interkantonalen Verhältnis besteht somit keine (unmittelbare) rechtliche, sondern eine politische Verbindlichkeit. Im innerkantonalen Verhältnis kommt den Standards hingegen im Sinne einer Weisung an die Direktionen bzw. Departemente Rechtsverbindlichkeit zu. Diese Verpflichtung bezieht sich auf die Berücksichtigung der Standards bei der Vorbereitung konkreter Vereinbarungen über spezifische Leistungsbereiche, welche in der Folge den Parlamenten unterbreitet werden.

3. Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

3.1. Inhalt und Struktur der IRV

Der Inhalt der IRV orientiert sich weitestgehend an den Mindestvorgaben des FiLaG. Die Rahmenvereinbarung stellt Grundsätze der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf (Art. 1 bis 8), sie macht verschiedene Vorgaben für Zusammenarbeitsverträge, die in der Form der gemeinsamen Trägerschaft oder des Leistungskaufes auszugestalten sind (Art. 9 bis 24) und sie re-

⁴ Vorlage an den Landrat 2003/277.

gelt insbesondere auch die Grundsätze des Lastenausgleiches (Art. 25 bis 30). Schliesslich wird in der IRV auch die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Kantonen geregelt (Art. 31 bis 34). Damit wird erstmals ein einheitliches Verfahren geschaffen, um dem verfassungsmässigen Auftrag nachzuleben, Streitigkeiten nach Möglichkeit mittels Verhandlung und Vermittlung beizulegen (Art. 44 Abs. 3 BV).

Dies führt zur folgenden Struktur der IRV:

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

3.2. Geltungsbereich der IRV

Die IRV stellt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf eine neue rechtliche Grundlage, indem sie als Rahmenvereinbarung verschiedene Grundsätze und Prinzipien der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs festlegt. Der Geltungsbereich der IRV, d.h. die Anwendbarkeit dieser Grundsätze und Prinzipien, ist dabei beschränkt auf die interkantonalen Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a der Bundesverfassung (Art. 1 Abs. 2). Zu berücksichtigen sind die Grundsätze und Prinzipien der IRV dann, wenn die Kantone Verträge abschliessen über den Straf- und Massnahmenvollzug, die kantonalen Universitäten oder Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, die Abfallbewirtschaftung oder die Abwasserreinigung, den Agglomerationsverkehr, die Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie über Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Darüber hinaus bietet die IRV selbst an, die Rahmenvereinbarung freiwillig auch in allen übrigen Zusammenarbeitsverträgen für anwendbar zu erklären (Art. 1 Abs. 3). Von dieser Möglichkeit sollte wenn möglich Gebrauch gemacht werden: Einerseits wurden die Grundsätze, Prinzipien und Verfahren der IRV in einem weit abgestützten Projekt erarbeitet und sie fanden den breiten Konsens der Kantone. Sie können in die aufgabenspezifischen Verträge übernommen werden, ohne die Grundsätze erneut aushandeln zu müssen. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wird zukünftig erleichtert, wenn die IRV freiwillig ganz allgemein als Grundlage der Zusammenarbeit herangezogen wird. Andererseits besteht in der interkantonalen Zusammenarbeit zur Zeit eine ausgesprochen grosse Vielfalt an Lösungen, was dem Vorwurf an Intransparenz Vorschub leistet. Die freiwillige Anwendung der IRV kann zu einer Standardisierung und damit auch zu Berechenbarkeit und Transparenz und letztlich zu erhöhter Legitimation der Zusammenarbeit führen.

3.3. Umsetzung der IRV

Die Rahmenvereinbarung selbst führt noch zu keiner interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie regelt nur deren Grundsätze und Verfahren. Damit die Kantone tatsächlich zusammenarbeiten, haben sie aufgabenspezifische Verträge abzuschliessen. In diesen einzelnen Verträgen sind gestützt auf die Grundlagen der IRV die Einzelheiten der Zusammenarbeit zu regeln. So etwa die konkrete Höhe der Ausgleichszahlungen oder die Mitwirkungsrechte der Vertragspartner. Kommt es mangels Konsens der Kantone zu keinem Zusammenarbeitsvertrag, kommt nicht etwa die IRV ersatzweise zum Tragen. Es findet dann vorerst gar keine Zusammenarbeit statt, womit auch die IRV keinerlei Wirkung entfaltet.

Vorbehalten bleibt das Recht der Bundesversammlung, auf Antrag interessierter Kantone in den unter Kapitel 3.2 definierten Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich zu erklären (wenn von mindestens 18 Kantonen beantragt) oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen zu verpflichten (wenn von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, beantragt).⁵

3.4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der IRV

3.4.1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 8)

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Vgl. oben

Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die IRV setzt keine neuen Zielsetzungen, sondern übernimmt die bereits vom FiLaG definierten Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit: Die Kantone sollen zusammenarbeiten, wenn Aufgaben dadurch bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden können. In Analogie zu Art. 43a BV verlangt die IRV zudem die Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz: Das Gemeinwesen, das vom Nutzen einer staatlichen Leistung profitiert, soll deren Kosten tragen und wer die Kosten trägt, soll über die Leistungserbringung bestimmen können. Verlangt ist somit eine dreifache Kongruenz: Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger sollen übereinstimmen.⁶ Gefordert sind Verträge, welche die Kosten gemäss den Leistungsströmen und die Mitsprache gemäss den Lastenströmen verteilen (vgl. auch Art. 25ff.).

Art. 3 Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Gemäss FiLaG hat die IRV festzuhalten, wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind (Art. 13 lit. g FiLaG). Die Kantone verpflichten sich mit der Ratifizierung der IRV, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten. Der Grundsatz der Subsidiarität stellt die staatspolitische Maxime dar, staatliche Aufgaben jener Ebene zuzuteilen, die sie am

⁵ Vgl. FiLaG Art. 14 und 15.

⁶ Bundesblatt 2002 2459.

besten zu erfüllen vermag. Schon die Bundesverfassung verlangt die Berücksichtigung der Subsidiarität auf allen staatlichen Ebenen (Art. 5a BV); die IRV führt somit keinen neuen Grundsatz ein. Den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz stellt die Bundesverfassung dagegen nur für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auf (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV), weshalb die IRV hier zu einer Ausdehnung des Grundsatzes führt. Die innerkantonale Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz bedeutet, dass wenn der Nutzen einer staatlichen Leistung nicht auf dem ganzen Gebiet eines Kantons anfällt, sondern bloss in einer oder mehreren Gemeinden, dann sollen diese Gemeinden auch für den Entscheid und die Finanzierung aufkommen. Umgekehrt sollen Leistungen, deren Nutzen breit über das Gebiet des Kantons streut, vom Kanton geregelt und gegebenenfalls auch vollzogen werden.⁷ Die sinngemässe Beachtung dieser Grundsätze erlaubt es den Kantonen, bei der Umsetzung ihren unterschiedlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen.

Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente

Auch die Regelung der Stellung der kantonalen Parlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit wird vom Bund verlangt (Art. 13 lit. d FiLaG). Er reagiert damit auf den Vorwurf, die interkantonale Zusammenarbeit schwäche die Stellung der Parlamente. Mit Art. 4 werden die Kantonsregierungen nun verpflichtet, die Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Die Informationspflicht bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischer Mitwirkung. Die Stellung der Parlamente wird letztlich jedoch vom kantonalen Recht definiert. Dieses hat den von der IRV vorgegebenen Mindestanforderungen zu entsprechen.

Art. 5 bis 7 Zuständigkeiten und Kompetenzen

Die IRV teilt der Konferenz der Kantonsregierungen Aufgaben im Bereich der Umsetzung der IRV zu. Sie ist namentlich Depositärin der Rahmenvereinbarung sowie Wahlbehörde der interkantonalen Vertragskommission (IVK). Diese besteht aus sechs Mitgliedern, die so auszuwählen sind, dass die sprachlichen Regionen, der städtische und ländliche Raum sowie die Leistungskäufer und Leistungserbringer möglichst ausgewogen vertreten sind. Die Aufgabe der IVK besteht in der versöhnlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Kantonen und interkantonalen Organen, soweit nicht bereits der Vermittlungsversuch des KdK-Präsidiums erfolgreich war (vgl. Art. 31ff.).

Art. 8 Begriffe

Die von der IRV verwendeten Begriffe sind nach Möglichkeit im definierten Sinne auch von den aufgabenspezifischen Verträgen anzuwenden.

3.4.2. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9 bis 24)

Die IRV sieht vor, dass die gemeinsame Aufgabenerfüllung in zwei Formen erfolgt:

⁷ Bundesblatt 2002 2459.

1. Leistungskauf: Wenn ein Kanton eine Aufgabe nicht nur für sich, sondern auch für weitere Kantone erfüllt, soll er von diesen entschädigt werden (Leistungskauf, Art. 21 bis 24).
2. Gemeinsame Trägerschaft: Dies ist der Fall, wenn die Kantone die Aufgabenerfüllung einer von ihnen gemeinsam getragenen Institution übertragen (gemeinsame Trägerschaft, Art. 10 bis 20).

Die Form des Leistungskaufes besteht heute zum Beispiel im regionalen Schulabkommen. Eine gemeinsame Trägerschaft stellt das UKBB dar.

Die IRV macht keine Vorgaben, wann welche Form anzuwenden ist. Es ist Aufgabe der verhandelnden Kantone, im Einzelfall die der gemeinsam zu erfüllenden Aufgabe angemessene Form zu wählen und vertraglich auszugestalten. Die Ausgestaltung soll sich aber an den von der IRV festgelegten Vorgaben ausrichten.

3.4.2.1. Gemeinsame Trägerschaft (Art. 10 bis 20)

Die gemeinsame Trägerschaft erfüllt für die Trägerkantone eine öffentliche Aufgabe. In welcher Rechtsform die gemeinsame Trägerschaft geschaffen wird, lässt die IRV offen. Es sind grundsätzlich sämtliche Formen des öffentlichen und privaten Rechts denkbar. Im Vordergrund stehen die öffentlichrechtliche Körperschaft und die öffentlichrechtliche Anstalt sowie aus dem Privatrecht der Verein, die Stiftung, die Aktiengesellschaft und allenfalls die GmbH oder die Genossenschaft. Allerdings sollte die zu wählende Rechtsform die Umsetzung der weiteren, von der IRV festgesetzten Mindestvorgaben erlauben. Dazu zählen namentlich:

Alle Trägerkantone haben grundsätzlich die gleichen Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Jedem Träger kommen in allen Organen der Trägerschaft die gleichen Rechte zu. Nur ausnahmsweise sind die finanziellen Beteiligungen zu berücksichtigen (Art. 12 und 15). Auf der anderen Seite haben alle Kantone, bzw. alle Kantonsangehörigen den gleichen Anspruch auf die Leistungen der gemeinsamen Trägerschaft. Dieser gleichberechtigte Zugang entspricht einem Diskriminierungsverbot innerhalb der gemeinsamen Trägerschaft (Art. 13).

Die Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft ist unter eine wirksame Aufsicht zu stellen, die einem Organ zu übertragen ist, das aus Vertretungen aller Trägerkantone besteht (Art. 14). Die IRV verlangt, dass auch die gemeinsame Trägerschaft unter einer Oberaufsicht steht, was durch die Einsetzung einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sicher zu stellen ist (Art. 15). Deren Rechte, namentlich auch die Beziehungen zur Trägerschaft und zu den kantonalen Parlamenten sind in den einzelnen Verträgen zu definieren, wobei mindestens zu gewährleisten ist, dass die Kommission rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert und in die Erarbeitung von Leistungsauftrag und Globalbudget einbezogen wird. Darüber hinaus erteilt die IRV den interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen das Recht, den Trägerkantonen Vertragsänderungen vorzuschlagen. Damit werden der Kommission auch gestalterische Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt. Die Einsetzung dieser beiden Organe und insbesondere das jedem Kanton zustehende Recht auf Einsitznahme will vor allem auch sicherstellen, dass die Kantone rechtzeitig und umfassend über die Tätigkeiten der gemeinsamen Trägerschaft informiert werden (Art. 20). Wie die Informationen aus den interkantonalen Gremien in die kantonalen Organe, namentlich das Parlament gelangen, muss jeder Kanton selber regeln.

Eine gemeinsame Trägerschaft kann weder dem Bund noch einem einzelnen Kanton zugerechnet werden. Sie basiert allein auf dem sie gründenden Vertrag und nicht, wie etwa eine kantonale Anstalt, auf dem allgemeinen Recht eines Kantons. Es stellt sich daher immer die

Frage nach dem von der Trägerschaft anzuwendenden Recht. Im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes hält die IRV nun klärend fest, dass das Recht am Sitz der Trägerschaft gilt (Art. 11). Die Sitzwahl ist damit etwa massgebend für die Frage, welches Personalrecht oder welches Verfahrensrecht anzuwenden ist. Den Vertragskantonen steht es aber jederzeit frei, im Vertrag selbst Recht zu setzen oder auf ein anderes als das Sitzrecht zu verweisen. Neben diesem Grundsatz setzt die IRV selber Recht: So haben später eintretende Trägerkantone direkt gestützt auf die IRV eine Eintrittssumme zu entrichten, die sich am aktuellen Wert der bereits getätigten Investitionen bemisst und den bisherigen Trägerkantonen gemäss ihren geleisteten Anteilen zukommt (Art. 16). Für den Austritt dagegen bestimmt die IRV lediglich, dessen Modalitäten seien vertraglich zu regeln (Art. 17). Diese Differenzierung hat ihren guten Grund: Ein beitretender Kanton erwirbt einen Anteil an den bereits getätigten Investitionen der andern Partner und muss für diese Beteiligungsrechte ein angemessenes Entgelt entrichten. Die Folgen des Austritts eines Kantons können dagegen sehr unterschiedlich sein. Sie entziehen sich daher einer einheitlichen Regelung. So kann der Austritt eines Kantons für die verbleibenden Partner höchst nachteilig sein, wenn beispielsweise eine interkantonale Anstalt auf die Bedürfnisse aller Partner hin ausgebaut worden ist und sie nach dem Austritt Überkapazitäten aufweist. In diesem Fall kann der austretende Kanton keine Rückerstattung von Investitionsbeiträgen erwarten, sondern muss unter Umständen Entschädigungsforderungen der verbleibenden Vertragspartner gewärtigen. Kommt es zur Auflösung einer gemeinsamen Trägerschaft, ist ein Erlös anteilmässig auf die Trägerkantone zu verteilen, wobei sich die Anteile in erster Linie an der finanziellen Beteiligung ausrichten sollen (Art. 18). Vor allem aber bestimmt die IRV, dass - vorbehältlich abweichender Regelungen in den aufgabenspezifischen Verträgen - die Trägerkantone subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten der Trägerschaften haften. Festlegung dieser subsidiären Haftung als Grundsatz erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen als geboten. Die solidarische Haftung bezieht sich nur auf das Aussenverhältnis, im Innenverhältnis bleibt ein Rückgriff auf die andern Trägerkantone möglich. Zudem haftet jeder Trägerkanton für Personen, die er in die Organe der Trägerschaft abordnet (Art. 19).

3.4.2.2. Leistungskauf (Art. 21 bis 24)

Der Leistungskauf ist im Gegensatz zur gemeinsamen Trägerschaft nur rudimentär geregelt. Er besteht darin, dass ein Kanton die Erfüllung einer Aufgabe einem anderen Kanton überträgt, dieser die Leistung für beide Kantone erbringt und dafür entschädigt wird. Die Entschädigung muss nicht zwingend in einer Geldleistung bestehen, sondern kann als Tausch ausgestaltet werden (Art. 21). Für die Leistungserbringung ist der leistende Kanton allein verantwortlich. Die IRV sieht aber vor, dass dem übertragenden Kanton mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt wird (Art. 22). Zumindest ist er periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren (Art. 24). Ein Leistungskaufvertrag hat somit mindestens die zu erbringende Leistung und deren Abgeltung sowie ein Berichtswesen zu regeln und allenfalls eine partielle Mitsprache einzurichten. Anders als bei der gemeinsamen Trägerschaft sieht die IRV beim Leistungskauf keine generelle Gleichberechtigung der Leistungsbezüger aller Vertragskantone vor. Können nicht für alle Nachfragenden Leistungen erbracht werden, müssen in erster Linie Nachfragende aus Nichtvertragskantonen verzichten. Kommt es trotzdem noch zu Engpässen, haben in zweiter Linie die Angehörigen der Kantone zu verzichten, die die Aufgabe übertragen haben. Nachfragende aus dem Kanton, der die Leistung erbringt, werden somit bevorzugt (Art. 23).

3.4.3. Lastenausgleich (Art. 25 bis 30)

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

3.4.3.1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltung (Art. 25 und 26)

Ein gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen setzt die Führung einer transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnung voraus (Art. 25). Sie bildet die Grundlage, dass einerseits die durchschnittlichen Vollkosten als Ausgangslage der Abgeltung bestimmt werden können (Art. 28 Abs. 1) und andererseits die Abgeltung ergebnisorientiert und nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen erfolgen kann (Art. 28 Abs. 2).

Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung bildet das von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) erarbeitete Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, 2003. Da die Umsetzung kantonal verschieden erfolgte, werden die Vertragspartner allerdings nicht umhin kommen, die Grundzüge der Kosten- und Leistungsrechnung im Vertrag zu definieren (Art. 25 Abs. 2).

Damit das Vorliegen und das Ausmass kantonsübergreifender Leistungen überhaupt festgestellt werden kann, sind Informationen der betroffenen Kantone notwendig. Um eine Beurteilung zu ermöglichen, verpflichtet die IRV die Kantone, auch ohne Vorliegen eines Vertrages, d.h. vor Aufnahme von Vertragsverhandlungen darzulegen, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren bzw. mit welchen Kosten und Nachteilen sie belastet werden und was die Leistungserbringung kostet (Art. 26).

Erst dies erlaubt es den Kantonen, Leistungs- und Lastenströme zu eruieren und Vertragsverhandlungen zu initiieren. Die Pflicht zur Vorlage der dazu notwendigen Unterlagen (Art. 26 Abs. 2) ist die Grundlage für den gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen überhaupt. Konsequenterweise sieht die IRV daher auch vor, dass das Streitbeilegungsverfahren auch ohne Verträge im Zusammenhang mit beabsichtigten Verträgen eingeleitet werden kann (Art. 34). Dies ist etwa der Fall, wenn sich ein Kanton weigert, die notwendigen Informationen zu leisten oder wenn keine Einigung über die Beurteilung kantonsübergreifender Leistungen gefunden werden kann.

3.4.3.2. Grundsätze für die Abgeltungen (Art. 27 bis 30)

Der gerechte Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen verlangt nicht nach einer Abgeltung sämtlicher Leistungen. Der freiheitliche föderative Bundesstaat geht davon aus, dass der Nutzen öffentlicher Aufgabenerfüllung nicht an den Kantonsgrenzen halt machen kann. In der Regel profitieren von der Leistung eines Kantons Angehörige mehrerer Kantone. Kantonsstrassen werden nicht ausschliesslich von Kantonsangehörigen benutzt, Plakate kantonalen Gesundheitsprävention beeinflussen auch ausserkantonale Betrachter oder die Tourismuswerbung eines Kantons wird sich auch auf den Tourismus der Nachbarn auswirken. Nicht alle diese kantonsübergreifenden Leistungen sind abzugelten. Die IRV verlangt daher nur den Ausgleich von Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezüger nicht aufkommen (Art. 27). Die Erheblichkeit wird allerdings nicht weiter definiert, sondern zur Beurteilung des Einzelfalls den verhandelnden Kantonen überlassen. Sie haben gemeinsam zu entscheiden, ob die ausserkantonalen Leistungsbezüge gemessen an der absoluten Höhe oder im

Verhältnis zu den Gesamtkosten der vom Anbieterkanton erbrachten Leistungen erheblich und damit abzugelten sind oder nicht.

Sind grenzüberschreitende Leistungen abzugelten, bilden die durchschnittlichen Vollkosten die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung (Art. 28 Abs. 1). Die Abgeltung muss damit nicht zwingend den genauen Kosten der einzelnen erbrachten Leistung entsprechen. Der Idee der IRV entspricht ebenso die Pauschalisierung der Abgeltung. Wesentlicher ist, dass die Abgeltung ergebnisorientiert erfolgt und sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen richtet (Art. 28 Abs. 2). Dies setzt voraus, dass die Verträge einerseits die abzugeltenden Leistungen genau definieren (gilt als Leistung nur die Aufnahme eines ausserkantonalen Häftlings im eigenen Gefängnis oder bereits die Reservation von – allenfalls leer bleibenden – Zellen im eigenen Gefängnis?) und andererseits die mit der Leistungserbringung beabsichtigte Wirkung festgehalten wird.

Die durchschnittlichen Vollkosten bilden die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung. Die IRV definiert weitere Kriterien, welche bei der Aushandlung der Abgeltungshöhe eine Rolle spielen und die Abgeltung von den durchschnittlichen Vollkosten abweichen lassen (Art. 28 Abs. 3):

- Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Gewährt ein leistungserbringender Kanton den abgeltungspflichtigen Kantonen im Rahmen der Leistungserbringung weitgehende Mitspracherechte, nähert sich die Abgeltung den durchschnittlichen Vollkosten an. Beschränkt sich die Mitwirkung auf der anderen Seite ausschliesslich auf die Ausgleichszahlung, ist von den durchschnittlichen Vollkosten ein Abzug zu gewähren. In der gemeinsamen Trägerschaft verfügen die Trägerkantone grundsätzlich über die gleichen Rechte, weshalb dieses Kriterium in der gemeinsamen Trägerschaft in der Regel unberücksichtigt bleiben kann.
- Zugangsbeschränkung. Haben die Nachfragenden des leistungserbringenden Kantons gegenüber den Angehörigen der abgeltungspflichtigen Kantone einen erleichterten Zugang zum Leistungsangebot, hat die Abgeltung tiefer als die durchschnittlichen Vollkosten auszufallen. Dies entspricht dem Grundsatz, dass der effektive Leistungsbezug abzugelten ist. Bestehen Zugangsbeschränkungen, dürfte auch der effektive Leistungsbezug geringer sein und damit eine tiefere Abgeltung zur Folge haben.
- Standortvor- und –nachteile. Führt der Standort der Leistungserbringung beim leistungserbringenden Kanton zu erheblichen Vorteilen oder beim abgeltungspflichtigen Kanton zu erheblichen Nachteilen, hat die Abgeltung tiefer als die durchschnittlichen Vollkosten auszufallen. Die IRV verzichtet dabei auf die Definition sowohl der Erheblichkeit als auch des Standortvorteils bzw. –nachteils. Aus den Materialien ist lediglich zu schliessen, dass die Wanderungsbewegungen der Studenten, die entweder als Wanderungsgewinn beim Standortvorteil für den Anbieterkanton oder als Wanderungsverlust beim Standortnachteil des abgeltungspflichtigen Kantons erfasst werden können.
- Transparenz des Kostennachweises. Der leistungserbringende Kanton muss die Kosten seiner Leistungen transparent und nachvollziehbar nachweisen können. Er hat dazu eine Kostenrechnung zu führen (Art. 25 und Art. 26). Je ungenügender er dieser Anforderung nachkommt, desto grösser ist der Abzug von den von ihm ausgewiesenen durchschnittlichen Vollkosten.
- Wirtschaftlichkeit. Muss sich der leistungserbringende Kanton vorhalten lassen, er erbringe seine Leistung nicht wirtschaftlich, hat er von den durchschnittlichen Vollkosten einen Ab-

zug zu gewähren. Wirtschaftlichkeit bedeutet dabei die Relation zwischen Kosten und Ertrag.

Alle die genannten Kriterien werden von der IRV nicht weiter ausgeführt. Es ist Sache der Kantone, sie in die Vertragsverhandlungen einzubringen, von den Verhandlungspartnern die notwendigen Informationen zu verlangen und allfällige Korrekturen der auf den durchschnittlichen Vollkosten basierenden Abgeltung auszuhandeln. Die vertraglich festzulegende Abgeltung von kantonsüberschreitenden Leistungen werden daher immer das Resultat von Verhandlungen sein. Die IRV bringt nur mögliche Argumente dazu.

Die IRV geht bei der Regelung der Lastenabgeltung davon aus, dass Verhandlungspartner immer die Kantone sind. Die Abgeltung kantonsüberschreitender Leistungen wird zwischen Kantonen vereinbart, unabhängig davon, ob die abzugeltende Leistung vom Kanton, einer Gemeinde oder einem Dritten (etwa einer Stiftung) erstellt wurde. Erbringt beispielsweise ein Theater kantonsübergreifende Leistungen, wird die Abgeltung gemäss IRV nicht zwischen dem Theater und dem abgeltungspflichtigen Kanton festgelegt. Vertragspartner sind die beiden Kantone. Der Standortkanton wird durch die IRV aber verpflichtet, die Abgeltung dem Theater, d.h. dem eigentlichen Leistungsersteller, in dem Umfang zukommen zu lassen, als dieses die Kosten des Theaters tatsächlich selber trägt (Art. 29). Ist das Theater nicht ein privates, sondern ein kommunales, ist die Gemeinde in die Vertragsverhandlungen einzubeziehen (Anhörungs- und Mitwirkungsrecht) und der Vertrag kann der Gemeinde einen direkten Anspruch auf die Abgeltung einräumen (Art. 30).

3.4.4. Streitbeilegung (Art. 31 bis 34)

Die Bundesverfassung hält die Kantone an, Streitigkeiten zwischen Kantonen nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beizulegen (Art. 44 Abs. 3 BV). Das FiLaG legt darüber hinaus fest, dass die Kantone und die interkantonalen Organe gegen Kantone, die einen Vertrag oder verbindliche Beschlüsse eines interkantonalen Organs verletzen, beim Bundesgericht nur Klage erheben können, wenn das interkantonale Streitbeilegungsverfahren zu keiner Einigung geführt hat (Art. 16 Abs. 2 FiLaG). Die IRV greift diese Bestimmungen auf und regelt ein interkantonales Streitbeilegungsverfahren.

Mit dem Beitritt zur IRV erklären die Kantone ihre Absicht, Streitigkeiten aus Verträgen und insbesondere auch Streitigkeiten im Zusammenhang mit beabsichtigten Verträgen durch Vermittlung und Verhandlung beizulegen (Art. 31 Abs. 1) und sie verpflichten sich, vor Erhebung einer Klage, das Streitbeilegungsverfahren der IRV durchzuführen (Art. 31 Abs. 2). Da einerseits die IRV nur einen beschränkten Geltungsbereich hat und andererseits womöglich nicht alle Kantone der IRV beitreten werden, öffnet die Rahmenvereinbarung das Streitbeilegungsverfahren ausdrücklich auch für Nichtvereinbarungskantone und für interkantonale Organe, die nicht auf Verträgen im Geltungsbereich der IRV basieren (Art. 31 Abs. 3).

Das Streitbeilegungsverfahren gliedert sich in die zwei Stufen informelles Vorverfahren und förmliches Vermittlungsverfahren. Es wird eingeleitet, indem ein Kanton oder ein interkantonales Organ dem Präsidium der KdK ein Gesuch um Streitbeilegung unterbreitet (Art. 32). In einem informellen Vorverfahren versucht das Präsidium, den Streit durch Aussprache der Parteien beizulegen (Art. 33). Sollte das Präsidium befangen sein oder sieht es sich aus anderen Gründen ausser Stande, die Aussprache zu leiten, kann es eine Persönlichkeit mit dem Vorverfahren betrauen. Beide können zusätzlich durch den Beizug einer zur Mediation befähigten Person unterstützt werden. Kann der Streit nicht innert sechs Monaten beigelegt werden, wird

das förmliche Vermittlungsverfahren eingeleitet. Dieses findet vor der Interkantonalen Vertragskommission (IVK) statt (Art. 34). Die Einleitung des förmlichen Vermittlungsverfahrens wird auch dem Bund angezeigt. Soweit der Streitgegenstand die Interessen des Bundes berührt, erhält er die Möglichkeit, als Beobachter am Verfahren teilzunehmen. Die IVK hat die Parteien einzuladen, ihre Standpunkte schriftlich festzuhalten und zu dokumentieren. Anschliessend findet eine mündliche Vermittlungsverhandlung der Parteien mit der IVK statt. In einer Urkunde hat die IVK den Vermittlungserfolg bzw. das Scheitern festzuhalten und die Verteilung der Verfahrenskosten vorzunehmen. Die IRV geht dabei davon aus, dass die Streitparteien zusammen die gesamten Kosten des Verfahrens zu tragen haben; die KdK trägt ausschliesslich die Bereitstellungskosten der Kommission (Art. 7 Abs. 4). Die Urkunde, welche den gescheiterten Vermittlungsversuch festhält, ist schliesslich Voraussetzung der Klageerhebung beim Bundesgericht. Diese ist innert sechs Monaten nach Zustellung der Urkunde zu erheben.

3.4.5. Schlussbestimmungen (Art. 35 bis 38)

Art. 35 Beitritt und Austritt

Die IRV steht allen Kantonen zum Beitritt offen. Er erfolgt durch Mitteilung an die KdK. Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, sobald 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben (Art. 36). Das Ziel der IRV als „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ ist allerdings der Beitritt sämtlicher Kantone. Auf Antrag von 21 Kantonen kann daher der Bund die in Kraft getretene IRV allgemeinverbindlich erklären und so alle Kantone zum Beitritt verpflichten (Art. 14 Abs. 1 lit. a FiLaG).

Der Austritt erfolgt ebenfalls durch Erklärung gegenüber der KdK. Er ist frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten und fünf Jahre nach Beitritt möglich. Das Recht auf Austritt ist aber sistiert, solange die Allgemeinverbindlicherklärung des Bundes rechtskräftig ist. Diese kann höchstens auf 25 Jahre ausgesprochen werden (Art. 14 Abs. 4 FiLaG). Kantone, die der IRV nicht freiwillig beigetreten sind, sondern durch den Bund verpflichtet wurden, treten mit der Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung automatisch aus der IRV aus. Sie müssen den Austritt nicht erklären.

Art. 37 Geltungsdauer und Ausserkrafttreten

Die IRV wird unbefristet abgeschlossen. Sinkt aber die Mitgliederzahl unter 18, tritt die Rahmenvereinbarung ausser Kraft.

Art. 38 Änderungen der Rahmenvereinbarung

Die IRV kann mit übereinstimmenden Willen der Vereinbarungspartner abgeändert werden. Auf Antrag von drei Kantonen hat die KdK das Verfahren zur Änderung der IRV einzuleiten. Für die Änderungen gelten die gleichen Bedingungen wie für die IRV selbst. Jeder Kanton erklärt Annahme der Änderungen durch Mitteilung an die KdK. Sie treten in Kraft, sobald ihr 18 Kantone zugestimmt haben.

4. Auswirkungen der IRV

4.1. Kantonal

Die IRV an sich hat weder personelle noch finanzielle Konsequenzen. Mit der Ratifizierung des Rahmenvertrags werden keine Ausgaben beschlossen. Über die indirekten Konsequenzen lassen sich zurzeit keine verlässlichen Angaben machen, da diese abhängig sind von den konkreten Verträgen, welche ausgehandelt werden und im Kanton Basel-Landschaft zu gegebener Zeit vom Landrat genehmigt werden müssen.

Mit dem Beitritt verpflichten sich die Kantone, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten und sicher zu stellen, dass die Kantonsregierungen die Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen informieren.

4.2. Partnerschaftsverhandlungen mit dem Kanton Basel-Stadt

Die beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sind bereits stark miteinander verbunden. Das Inkrafttreten der BL/BS-Standards hat die Beziehung weiter gefestigt und vor allem die Erarbeitung neuer Staatsverträge (Gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel) auf eine neue transparente Grundlage gestellt. Die Standards basieren auf der IRV und konkretisieren diese für BS und BL.

Infolge der Ratifikation der IRV durch die Parlamente der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt werden die Regierungen die Standards prüfen und allenfalls anpassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Standards von den beiden Regierungen beschlossen worden sind. Deshalb verpflichten sie die beiden Kantone nicht wie parlamentarisch genehmigte interkantonale Verträge. Im interkantonalen Verhältnis besteht somit keine (unmittelbare) rechtliche, sondern eine politische Verbindlichkeit. Im innerkantonalen Verhältnis kommt den Standards hingegen im Sinne einer Weisung an die Direktionen bzw. Departemente Rechtsverbindlichkeit zu. Diese Verpflichtung bezieht sich auf die Berücksichtigung der Standards bei der Vorbereitung konkreter Vereinbarungen über spezifische Leistungsbereiche, welche in der Folge den Parlamenten unterbreitet werden.

5. Beitrittsbeschluss

5.1. Beitritt

Die IRV wurde von der KdK beschlossen. Die Kantone können ihr beitreten oder den Beitritt ablehnen. Sie können aber keine Änderungen mehr vornehmen. Auch sieht die IRV die Möglichkeit kantonaler Vorbehalte nicht vor.

Die IRV wurde als gesamtschweizerische Vereinbarung abgeschlossen. Sie soll eine Art Verfassung für die interkantonale Zusammenarbeit aller Kantone darstellen. Der Bund, der die Kantone zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung verpflichtet, hat mit dem FiLaG ausdrücklich die Grundlage geschaffen, die IRV durch die Bundesversammlung auf Antrag von 21 Kantonen allgemeinverbindlich erklären zu können. Sofern mindestens 21 Kantone der IRV freiwillig beitreten, ist deshalb davon auszugehen, dass alle Kantone Vereinbarungspartner sein werden; sei dies freiwillig oder aufgrund einer Allgemeinverbindlicherklärung.

Es ist theoretisch aber auch möglich, dass schliesslich doch nicht alle Kantone Mitglied der IRV sind. Der Nichtbeitritt eines Kantons wird für diesen keine unmittelbaren Konsequenzen haben. Es ist aber davon auszugehen, dass die Vereinbarungspartner auf der Umsetzung der Grundsätze und Prinzipien der IRV bestehen und diese in die Verhandlungen der aufgabenspezifischen Verträge einbringen werden, unabhängig davon, ob alle Verhandlungspartner Mitglieder der IRV sind oder nicht. So ist es etwa möglich, dass ein aufgabenspezifischer Vertrag auf die IRV verweist und sie für anwendbar erklärt, auch wenn nicht alle Vertragspartner der IRV beigetreten sind.

5.2. Beitrittsbeschluss

Die IRV wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen verabschiedet zu Händen der kantonalen Genehmigungsverfahren. Es handelt es sich dabei um einen Staatsvertrag, welcher gemäss § 64 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV)⁸ der Genehmigung des Landrates bedarf, ist doch der Regierungsrat nicht durch Gesetz ermächtigt, in diesem Bereich Staatsverträge endgültig abzuschliessen. Zudem handelt es sich nicht um eine Verwaltungsvereinbarung, die lediglich einen Gegenstand von bloss geringer, untergeordneter Bedeutung oder lediglich Vollzugsfragen regelt. Demzufolge muss der Landrat den Staatsvertrag genehmigen. Abgeschlossen wird der Vertrag vom Regierungsrat, da er und nicht das Parlament den Kanton nach aussen vertritt und die Beziehungen mit den Behörden des Bundes und anderer Kantone pflegt (vgl. § 77 Absatz 1 Buchstaben b und c KV).

Die IRV enthält gesetzeswesentliche Elemente. Demzufolge unterliegt die Vereinbarung dem obligatorischen Referendum, sofern sie der Landrat mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder genehmigt oder durch besonderen Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt; andernfalls untersteht sie der fakultativen Volksabstimmung (§ 30 Buchstabe b und § 31 Absatz 1 Buchstabe c KV sowie § 64 Absatz 1 Buchstabe a KV).

6. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, gemäss beiliegendem Entwurf eines Landratsbeschlusses zu beschliessen.

Liestal, 14. Februar 2006

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Schneider-Kenel

Der Landschreiber: Mundschin

Beilagen:

1. Entwurf des Landratsbeschlusses
2. Interkantonale Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005

⁸ SGS 100.

Landratsbeschluss betreffend Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 wird genehmigt.
2. Dieser Beschluss unterliegt gemäss den Bestimmungen von § 30 Buchstabe b und § 31 Absatz 1 Buchstabe c der Kantonsverfassung der obligatorischen oder der fakultativen Volksabstimmung.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber: