

Interkantonale Rechtsetzung am Beispiel der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)

Walter Moser | Die Erarbeitung der IRV bildet einen kleinen Teil des grossen föderalistischen Reformprojekts der NFA und hat eine lange Geschichte. Der Entstehungsprozess, der zur IRV führte ist einmalig und kann nicht unbedingt mit der Erarbeitung anderer interkantonalen Verträge verglichen werden. Der Beitrag zeigt, wie es dazu gekommen ist, wer bei der Erarbeitung mitgewirkt hat und welche Schritte letztlich zum Ziel geführt haben.

Inhaltsübersicht

- 1 *Einleitung: Die IRV im Spannungsfeld zwischen Kantonsautonomie und bundesstaatlicher Regelung*
- 2 *Der Entwurf der IRV gemäss der ersten NFA-Botschaft*
 - 2.1 *Rechtsetzungsimpulse und Konzepterarbeitung*
 - 2.2 *Ausarbeitung des Musters einer IRV*
 - 2.3 *Bereinigung des Entwurfs der IRV durch die KdK*
 - 2.4 *Bestimmungen zur IRV gemäss der ersten NFA-Botschaft*
- 3 *Behandlung der ersten NFA-Botschaft durch die Bundesversammlung*
- 4 *Überarbeitung und Verabschiedung der definitiven Fassung durch die KdK*
 - 4.1 *Gründe für die Überarbeitung der IRV*
 - 4.2 *Überarbeitungsprozess*
 - 4.3 *Definitive Bereinigung der IRV*
- 5 *Das Beitrittsverfahren in den einzelnen Kantonen*
- 6 *Zusammenfassung und Würdigung des Rechtsetzungsprozesses*

1 Einleitung: Die IRV im Spannungsfeld zwischen Kantonsautonomie und bundesstaatlicher Regelung

Als autonome Glieder unseres Bundesstaates sind die Kantone frei, miteinander Verträge abzuschliessen und gemeinsame Organisationen und Organe zu bilden (Art. 48 Abs. 1 BV). Diese Vertragsfreiheit ist verfassungsmässig nur insofern eingeschränkt, als die vertraglichen Vereinbarungen weder den Interessen des Bundes noch jenen anderer Kantone zuwiderlaufen dürfen (Art. 48 Abs. 3 BV). Eine Vielzahl interkantonalen Verträge und Vereinbarungen zeugt davon, dass die Kantone bereits in der Vergangenheit von ihrer Vertragsfreiheit regen Gebrauch gemacht haben.

Mit der NFA, der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, erhält die interkantonale Zusammenarbeit eine neue Dimension. Neben der Aufgabenentflechtung, den neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen und dem Finanz- und Lastenausgleich gehört der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu den Grundpfeilern dieses föderalistischen Reformprojekts. Damit soll sichergestellt werden, dass:

- kantonale Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen wirtschaftlich erfüllt werden,
- kantonsübergreifende Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone gerecht abgegolten werden und
- der Föderalismus unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität gestärkt wird.

Auf Verfassungsstufe werden mit der NFA einerseits Lücken geschlossen, indem in Artikel 48 Absatz 4 BV genau festgelegt wird, unter welchen Bedingungen Gesetzgebungskompetenzen an Vertragsorgane delegiert werden können, und in Artikel 48 Absatz 5 BV das Verhältnis zwischen interkantonalem und kantonalem Recht definiert wird. Grundlegend neu ist andererseits die mit dem neuen Artikel 48a BV geschaffene Möglichkeit, die Kantone in neun abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu verpflichten. Als Instrumente stehen die Allgemeinverbindlicherklärung von Verträgen und die Festlegung einer Beteiligungspflicht zur Verfügung. Auf Gesetzesstufe werden die Kantone in Artikel 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) dazu verpflichtet, eine interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) mit einem bestimmten Mindestinhalt abzuschliessen.

Daraus ergibt sich die unübliche Situation, dass die Kantone durch ein Bundesgesetz dazu verpflichtet werden, eine interkantonale Vereinbarung abzuschliessen, deren Inhalt ebenfalls bereits im Bundesgesetz weitgehend festgelegt ist. Im Rechtsetzungsprozess sind deshalb die folgenden Phasen zu unterscheiden:

- Erarbeitung des Entwurfs der IRV für die erste NFA-Botschaft (Änderungen auf Verfassungsstufe und Erlass FiLaG; BBl 2002 2291) durch die paritätische Projektorganisation NFA und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK),
- Behandlung der ersten NFA-Botschaft durch die Bundesversammlung,
- Überarbeitung der IRV und Verabschiedung der definitiven Fassung durch die KdK,
- Ratifikation durch die einzelnen Kantone.

2 Der Entwurf der IRV gemäss der ersten NFA-Botschaft

2.1 Rechtsetzungsimpuls und Konzepterarbeitung

Bereits im Jahre 1994 schlugen die vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) mit der Überprüfung des geltenden Subventionssystems beauftragten Experten vor, im Rahmen einer Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen auch den kantonalen Lastenausgleich auszubauen. Aufgabe des Bundes sei es dabei, «*Spielregeln für den kantonalen Lastenausgleich* aufzustellen, damit die horizontalen Ausgleichszahlungen zwischen Kantonen mit möglichst geringem Verhandlungsaufwand erfolgen können» (Frey/Spillmann/Dafflon/Jeanrenaud/Meier 1994, 18).

Die vom Bundesrat noch im gleichen Jahr eingesetzte paritätische, gemeinsam von EFD und FDK getragene Projektorganisation nahm diesen Vorschlag auf. Im Rahmen dieser Projektorganisation wurde bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung für die operative Gesamtleitung eine vollamtliche Projektleitung (Projektleitung NFA) eingesetzt.¹

Die damalige Projektgruppe 2, die sich mit der interkantonalen Zusammenarbeit und dem interkantonalen Lastenausgleich befasste, stand unter dem Vorsitz von Regierungsrat Dr. Ueli Vischer (BS). Es gehörten ihr je drei Vertreter von Bund und Kantonen an, als Experten wurden die Herren Prof. René L. Frey und Dr. Andreas Spillmann beigezogen. Im sogenannten Grundzügebericht (Grundzüge 1996, 15), empfahl die Projektorganisation, als einen der Hauptpfeiler des neuen Finanzausgleichs die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auszubauen. Zur rechtlichen Verankerung des Lastenausgleichs wurden zwei Instrumente empfohlen:

- eine allgemein gültige Rahmenvereinbarung,
- spezifische Vereinbarungen pro Funktionalregion und Aufgabengebiet.

Dabei wurde vorgeschlagen, in der Rahmenvereinbarung die allgemeinen Grundsätze und Verfahren des Lastenausgleichs zu regeln und darin insbesondere die folgenden Punkte zu verankern (Grundzüge 1996, 27):

- Grundsatz, dass Nutzen und Finanzierung einerseits sowie Finanzierung und Mitsprache andererseits übereinstimmen müssen,
- Grundtypen des Lastenausgleichs (gemeinsame Trägerschaften, Leistungskauf und Realtausch),
- Grundsätze der Kosten- und Nutzenermittlung sowie einer adäquaten Mitsprache,
- Schiedskommission.

Die Regelung der konkreten Einzelheiten in einem bestimmten Aufgabebereich blieb dagegen den spezifischen Vereinbarungen vorbehalten.

In der anschliessenden Vernehmlassung wurde das vorgeschlagene Prinzip der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich mit der Möglichkeit des Kontraktzwangs grossmehrheitlich positiv beurteilt. (Vernehmlassung 1996, 12 f.) Punktuell wurden verschiedene Bedenken geäussert, so zur Schwerfälligkeit und zur Komplexität der Vertragsverhandlungen zwischen den Kantonen, zur Frage des Einbezugs der kantonalen Parlamente sowie zum Durchsetzungsvermögen des Bundes. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch die Standortvorteile der Zentrums Kantone und die Nutzenwanderungen in die Berechnungen einzubeziehen seien und dass den Gemeinden keine Nachteile aus der interkantonalen Zusammenarbeit erwachsen dürften. Schliesslich wurde die generelle Feststellung gemacht, dass die Möglichkeit des Vertragszwangs eigentlich den Zielen des neuen Finanzausgleichs diametral entgegenstehen würde.

2.2 Ausarbeitung des Musters einer IRV

Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis zu den Grundzügen des Neuen Finanzausgleichs beauftragte der Bundesrat eine erweiterte, wiederum paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Projektorganisation (vgl. Anhang 2) mit der Konkretisierung des Konzepts. Aufgrund eines Vertrages zwischen dem EFD und der KdK wurde neu ein vollamtlicher Kantonsvertreter in die Projektleitung delegiert. Gleichzeitig ging die Federführung auf Seiten der Kantone von der FDK auf die KdK über.

Die mit der Bearbeitung der interkantonalen Zusammenarbeit beauftragte Projektgruppe 2 stand neu unter dem Vorsitz von Regierungsrat Peter Schönenberger, St.Gallen. Neben je drei Vertretern aus der Bundesverwaltung und aus kantonalen Verwaltungen gehörten ihr neu auch ein Vertreter des Schweizer Gemeindeverbandes und zwei externe Fachleute (Prof. Alexander Ruch, ETHZ, und Frau Yvonne Reichlin, Sektionschefin in der aargauischen Finanzverwaltung) an. Die Arbeiten wurden unterstützt durch den persönlichen Mitarbeiter des Vorsitzenden sowie durch die Projektleitung NFA beim Bund. Mit weiteren externen Experten (Prof. René L. Frey und Prof. Raimund R. Germann) führte die Projektgruppe Hearings durch. Sie erarbeitete eine Muster-Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, welche insgesamt 30 Artikel umfasste und wie folgt gegliedert war:

- A. Allgemeine Bestimmungen
- B. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen für den Lastenausgleich
- C. Grundsätze für die Abgeltungen
- D. Gemeinsame Organisationen und Einrichtungen
- E. Leistungskauf
- F. Schlichtungsverfahren
- G. Schlussbestimmungen

Auf Gesetzesebene schlug die Projektgruppe vor, im Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen lediglich die Pflicht der Kantone festzuhalten, in einer IRV die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit, die zuständigen Organe und das Beitritts- und Austrittsverfahren festzulegen. Die Vorschläge der Projektgruppe wurden von der paritätischen Projektorganisation praktisch unverändert übernommen und mit dem Bericht vom 31. März 1999 zur Vernehmlassung gegeben (Konkretisierung 1999).

In der Vernehmlassung wurde die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wiederum grossmehrheitlich unterstützt. Die Kritik liess sich wie folgt zusammenfassen:

Die Schaffung neuer Institutionen und Rechtsgrundlagen wird als schwerfällig und undurchsichtig bezeichnet. In diesem Zusammenhang werden namentlich die demokratische Legitimität sowie die Kompatibilität mit dem politischen System der Schweiz in Frage gestellt und von einer «Exekutivlastigkeit» der Stossrichtung gesprochen. Die zur Diskussion gestellte interkantonale Rahmenvereinbarung und die auf ihr abgestützten interkantonalen Verträge erscheinen als Komplizierung, die einen hohen Koordinationsaufwand mit entsprechenden Kosten nach sich ziehen würde. Ferner wird die Rolle des Bundes als zu schwach betrachtet (Vernehmlassung 2000, Zusammenfassung).

Die KdK und mehrere Kantone erklärten sich bereit, die IRV noch vor der parlamentarischen Beratung definitiv auszuhandeln und zu unterzeichnen, damit die Zentrums Kantone die Gewähr erhielten, dass die interkantonale Zusammenarbeit samt Lastenausgleich ohne Verzug umgesetzt werde, sobald die NFA in Kraft trete (Vernehmlassung 2000, 49).

2.3 Bereinigung des Entwurfs der IRV durch die KdK

Ein aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens überarbeiteter Entwurf der IRV wurde von der KdK den Kantonsregierungen mit Schreiben vom 22. Mai 2000 zur Stellungnahme unterbreitet. Die umfangreichen Stellungnahmen und Anträge der Kantonsregierungen führten zu einer bereinigten Fassung, welche der Plenarversammlung der KdK zum Entscheid unterbreitet wurde. Strittig waren insbesondere die Bestimmungen über die innerkantonale Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und über die Stellung der kantonalen Parlamente. Es wurde bemängelt, dass es sich dabei um Eingriffe in die kantonale Organisationsautonomie handle. Demgegenüber wurde darauf hingewiesen, dass die Bestimmung über die innerkantonale Anwendung der Grundsätze einen politischen Kompromiss mit den Kommunalverbänden darstelle und dass man mit den Ausführungen zur Stellung der kantonalen Parlamente dem immer wieder geäusserten Vorwurf eines «Demokratiedefizits» bei interkantonalen Verträgen entgegenwirken wolle. Die beiden Artikel wurden schliesslich mit eindeutigen Mehrheiten in der vorliegenden moderaten Form beschlossen.

Die bereinigte Fassung der IRV wurde an der Plenarversammlung der KdK vom 6. Oktober 2000 verabschiedet, und die Kantonsregierungen wurden eingeladen, bis am 1. November 2000 eine Absichtserklärung zur IRV mit dem folgenden Wortlaut zu unterzeichnen:

Sie (die Regierung) ist dementsprechend bereit, unter Vorbehalt der Ratifikation durch das kantonale Parlament die interkantonale Rahmenvereinbarung zu paraphieren, sofern das vom Politischen Steuerungsorgan zuhanden des Bundesrates zu verabschiedende NFA-Gesamtpaket für die Kantonsregierungen als akzeptabel erscheint.

Diese Absichtserklärung wurde von 22 Kantonen unterzeichnet. Nicht unterzeichnet wurde sie von den Kantonen Freiburg, Appenzell Innerrhoden, Neuenburg und Genf, wobei dieses Abseitsstehen entweder mit zu grossen Eingriffen in die Kantonsautonomie oder mit der noch bestehenden Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen des Gesamtpakets NFA begründet wurde.

In der am 6. Oktober 2000 verabschiedeten Fassung der IRV waren die Detailbestimmungen zum Streitbeilegungsverfahren noch nicht enthalten. Es bestand damals noch die Absicht, dazu einen separaten Vertrag auszuarbeiten. Mit der Erarbeitung eines Vorschlages wurde Prof. Ulrich Zimmerli beauftragt (Zimmerli 2001). Dieser schlug vor, die entsprechenden Bestim-

mungen in das FiLaG aufzunehmen und damit das Streitbeilegungsverfahren zwischen den Kantonen in einem Bundesgesetz zu regeln. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt, weil es sich um eine kantonale Angelegenheit handle. Am 5. Oktober 2001 beschloss die Plenarversammlung der KdK, das Streitbeilegungsverfahren weder in einem Bundesgesetz noch in einem separaten interkantonalen Vertrag zu regeln, sondern die IRV mit den entsprechenden Bestimmungen zu ergänzen.

2.4 Bestimmungen zur IRV gemäss der ersten NFA-Botschaft

Der von der KdK bereinigte Entwurf der IRV wurde zur Information in der ersten NFA-Botschaft des Bundesrats abgedruckt, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass für Form, Inhalt und Umsetzung der IRV ausschliesslich die Kantone verantwortlich seien (BBl 2002 2357). Gleichzeitig wurde beschlossen, im Entwurf zum FiLaG die Mindestanforderungen an die IRV zu ergänzen und neben der Festlegung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs, der zuständigen Organe sowie des Beitritts- und Austrittsverfahrens auch Aussagen zum interkantonalen Streitbeilegungsverfahren sowie zur Frage zu verlangen, wieweit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind.

3 Behandlung der ersten NFA-Botschaft durch die Bundesversammlung

Als Erstrat setzte sich der Ständerat bei der Beratung der ersten NFA-Botschaft sehr intensiv mit der staatspolitischen Dimension des Ausbaus der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auseinander. Dabei gewichtete er die Problematik des damit verbundenen bundesstaatlichen Eingriffs in die Kantonsautonomie wesentlich stärker, als dies der Bundesrat (auf Antrag der paritätisch von Bund und Kantonen zusammengesetzten Projektorganisation) in seiner Botschaft getan hatte, und setzte in mehrfacher Hinsicht die Hürden wesentlich höher. So wurde die Liste der neun Aufgabenbereiche, in denen die Kantone zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können, in die Verfassung aufgenommen. Gleichzeitig wurde die Kompetenz, einen interkantonalen Vertrag für allgemeinverbindlich zu erklären oder eine Beitrittspflicht auszusprechen, der Bundesversammlung statt dem Bundesrat zugewiesen, wobei für die Allgemeinverbindlicherklärung die Form eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses bestimmt wurde.

Auf Gesetzesstufe wurde der Mindestinhalt der von den Kantonen zu erarbeitenden IRV noch um die Bestimmung ergänzt, dass auch die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen sei (Art. 13 Bst. d FiLaG). Zudem wurden der 4. Abschnitt des FiLaG neu strukturiert und in einem neuen Artikel 12 Grundsätze für den Ausgleich eingefügt. Konkret wurde darin festgehalten, dass für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen «insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen» sind (Art. 12 FiLaG). Mit diesen Änderungen wurden Bestimmungen in das Bundesgesetz aufgenommen, die bereits im Entwurf der IRV enthalten waren. Materiell ergaben sich daraus somit keine Änderungen, mit der Regelung auf Stufe Bundesgesetz wurde der Gestaltungsspielraum der Kantone aber weiter eingeschränkt. Der Nationalrat folgte diesen Anträgen des Ständerats.

4 Überarbeitung und Verabschiedung der definitiven Fassung durch die KdK

4.1 Gründe für die Überarbeitung der IRV

Obwohl die erwähnten Entscheide der eidgenössischen Räte im Rahmen der Beratungen der ersten NFA-Botschaft materiell keinen Einfluss auf den Inhalt der IRV hatten, mussten doch verschiedene Verweise und einzelne Definitionen (z. B. Mitsprache- und Mitwirkungsrechte) geändert werden.

Im Rahmen der Überarbeitung zeigte es sich, dass die ursprüngliche Fassung schwer lesbar war, weil die Struktur unübersichtlich war und verschiedene Begriffe uneinheitlich verwendet wurden. Zudem waren die Übergangsbestimmungen in sich nicht schlüssig, und es fehlten Bestimmungen über die Kostentragung.

Bereits in der Projektgruppe, welche die Muster-IRV erarbeitet hatte, war die Möglichkeit diskutiert worden, die IRV auch andern interkantonalen Verträgen zugrunde zu legen und das Streitbeilegungsverfahren auch für andere interkantonale Streitigkeiten zu öffnen. Aus zeitlichen Gründen und weil es über das Mandat der Projektgruppe hinausgegangen wäre, wurde jedoch damals darauf verzichtet, konkrete Bestimmungen aufzunehmen. Mit der nun folgenden Überarbeitung sollte die Chance genutzt werden, die IRV für einen breiteren Anwendungsbereich zu öffnen.

4.2 Überarbeitungsprozess

Im August 2003 beschloss der Leitende Ausschuss der KdK, die erforderliche Revision der IRV unter Einbezug der betroffenen und interessierten Konfe-

renzen an die Hand zu nehmen und zur Beschlussfassung vorzubereiten. Gestützt darauf wurde unter der Leitung des Sekretärs der KdK eine Arbeitsgruppe² gebildet, die in insgesamt vier Sitzungen einen Vorschlag für eine neu strukturierte IRV erstellte.

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe wurde am 21. Juni 2004 den Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zugestellt. Über den von der Staatsschreiberkonferenz in die Arbeitsgruppe delegierten Vertreter eines kantonalen Parlamentsdienstes wurden auch die kantonalen Parlamente angeschrieben. Innerhalb der Vernehmlassungsfrist gingen die Stellungnahmen von 25 Kantonsregierungen ein. Zusätzlich reichten die Parlamente der Kantone Waadt und Wallis eine separate Stellungnahme ein. Grundsätzlich fielen die Antworten der Kantone sehr positiv aus. Die neue Struktur wurde einstimmig befürwortet und den meisten der vorgeschlagenen wesentlichen Änderungen wurde mit grossem Mehr zugestimmt.

Grosse Unsicherheit bestand bezüglich der Haftungsfrage bei gemeinsamen Trägerschaften. Es wurde deshalb beschlossen, dazu ein Rechtsgutachten bei Prof. Andreas Lienhard, Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern, einzuholen (Lienhard 2005). Aufgrund der Empfehlungen dieses Gutachtens wurden eine allgemeine Bestimmung über das anwendbare Recht bei gemeinsamen Trägerschaften eingefügt (Art. 11) und die Bestimmungen zur Haftung in Artikel 19 angepasst.

Die Bedenken der kantonalen Parlamente bezogen sich vor allem auf die Schwächung der Stellung der Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit. Vertreterinnen und Vertreter von Westschweizer Parlamenten wiesen zudem darauf hin, dass die Parlamente nicht in die Vernehmlassung zur IRV einbezogen worden seien, wie dies Artikel 4 der Vereinbarung vom 9. März 2001 zwischen den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura über die «Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» (die sog. Convention des conventions)³ vorsieht.

Die aufgeworfenen Fragen wurden mit Vertreterinnen und Vertretern kantonalen Parlamente im Oktober 2004 in Bellinzona und im Januar 2005 in Sion diskutiert. Die KdK wies darauf hin, dass in der IRV nur Mindestvorschriften festgelegt werden und dass die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in jedem einzelnen Kanton nach seinem Recht und seinen Gepflogenheiten zu regeln sei. Dabei seien selbstverständlich auch die vom jeweiligen Kanton eingegangenen Verpflichtungen aus interkantonalen Verträgen zu berücksichtigen.

Der Antrag, in der IRV eine ähnliche Vorschrift über die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Aushandlung interkantonalen Verträge und Vereinbarungen aufzunehmen, wie sie die «Convention des conventions» vorsieht, wurde im Rahmen der definitiven Bereinigung der IRV grossmehrheitlich abgelehnt, weil dies einen zu starken Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie bedeuten würde. Die in Artikel 4 Absatz 1 IRV vorgesehene Informationspflicht der Regierung bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten.

4.3 Definitive Bereinigung der IRV

Die bereinigte Fassung der IRV wurde den Kantonsregierungen im März 2005 zur Verabschiedung unterbreitet. Das Vorgehen entsprach der üblichen Praxis bei der Erarbeitung verbindlicher Stellungnahmen durch die KdK: Mit den Sitzungsunterlagen wurde den Kantonsregierungen der Vertragstext zugestellt mit der Bitte, Änderungsanträge zu einzelnen Artikeln vor der Sitzung schriftlich einzureichen. Die eingegangenen Anträge wurden vom Sekretariat zusammengefasst und zuhanden der Plenarversammlung mit einem Kommentar versehen. Da das Geschäft aus zeitlichen Gründen an der März-Versammlung nicht behandelt werden konnte, wurde die Abstimmung zu den Einzelanträgen auf schriftlichem Weg durchgeführt. Diese Detailbereinigung ergab eindeutige Ergebnisse, so dass die definitive Fassung an der Plenarversammlung vom 24. Juni 2005 einstimmig, bei zwei Enthaltungen, zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet werden konnte. Der Text des definitiven Dokuments befindet sich im Anhang 1. Zudem steht eine Fassung mit Kommentaren zu den einzelnen Artikeln zur Verfügung (www.nfa.ch/de/dokumente/vereinbarungen/).

5 Das Beitrittsverfahren in den einzelnen Kantonen

Mit Schreiben vom 5. Juli 2005 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, das Ratifikationsverfahren in ihrem Kanton so bald als möglich einzuleiten, damit der Beitritt bis zur Inkraftsetzung der NFA erfolgen kann. Der Beitritt eines Kantons wird mit der Mitteilung an die KdK wirksam. Die IRV wird für die unterzeichneten Kantone in Kraft treten, sobald ihr 18 Kantone beigetreten sind.⁴

Das Ratifikationsverfahren richtet sich nach den in den einzelnen Kantonen gültigen Vorschriften. In den meisten Kantonen dürfte die Zuständigkeit beim kantonalen Parlament liegen, mit oder ohne fakultatives Refe-

rendum. Das Beitrittsverfahren bietet den Kantonen die Gelegenheit, das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament bei der künftigen interkantonalen Zusammenarbeit zu klären und unbestimmte Begriffe wie zum Beispiel «rechtzeitig» und «umfassend» in Artikel 4 Absatz 1 IRV auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt zu definieren.

Bei Redaktionsschluss haben die Parlamente von fünf Kantonen den Beitritt zur IRV bereits beschlossen. In mehreren andern Kantonen liegen die entsprechenden Botschaften bereits vor oder sind in Erarbeitung. Bis zur Inkraftsetzung der NFA sollte das Beitrittsverfahren in einer Mehrheit der Kantone abgeschlossen sein.

6 Zusammenfassung und Würdigung des Rechtsetzungsprozesses

Als kleines Rädchen im grossen föderalistischen Reformprojekt der NFA hat die Erarbeitung der IRV eine lange Geschichte. Von der Empfehlung zur Erarbeitung von Spielregeln für den kantonalen Lastenausgleich durch eine Expertenkommission im Jahr 1994 bis zur Verabschiedung der definitiven Fassung durch die KdK im Jahr 2005 sind elf Jahre verstrichen. Von Beginn weg bildete der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich einen der Hauptpfeiler der NFA. Die dazu erforderlichen Grundlagen mussten auf Bundesebene in der Verfassung und im FiLaG geschaffen werden. Dies führte dazu, dass wesentliche Inhalte der IRV vom Bundesgesetzgeber vorgegeben wurden, wobei das ursprünglich lockere Inhaltskonzept vom eidgenössischen Parlament mit der Einfügung zusätzlicher Inhaltserfordernisse viel engmaschiger geknüpft wurde.

Der Anstoss zur Ausarbeitung einer Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wurde von der gemeinsam von Bund und Kantonen eingesetzten paritätischen Projektorganisation aufgenommen. Diese erarbeitete in einer ersten Phase ein Grobkonzept und unterbreitete dieses 1996 im Grundzügebericht der Vernehmlassung. Die anschliessende Erarbeitung einer Muster-Rahmenvereinbarung wurde ebenfalls durch die paritätische Projektorganisation vorgenommen und als Teil des Konkretisierungsberichts 1999 nochmals zur Vernehmlassung gegeben. Aufgrund der Ergebnisse dieses Vernehmlassungsverfahrens erstellte die Projektorganisation NFA einen überarbeiteten Entwurf. In allen Phasen liessen sich die NFA-Projektgruppen von externen Fachleuten beraten. Bis zu diesem Punkt erfolgte die Ausarbeitung der IRV durch eine paritätisch zusammengesetzte Projektgruppe, die stets durch ein Regierungsratsmitglied geführt wurde. Administrativ wurde die Projektgruppe von der Pro-

jektleitung NFA begleitet und unterstützt. In den späteren Projektphasen nahm in erster Linie der Vertreter der KdK diese Begleitung wahr.

Der Entwurf der Projektorganisation NFA wurde anschliessend von den Kantonsregierungen in eigener Regie über die KdK in einem aufwändigen Verfahren bereinigt. Dabei lag die Federführung beim Sekretariat KdK, während die administrativen Arbeiten einschliesslich der Auswertung der verschiedenen Vernehmlassungen hauptsächlich durch den Vertreter der KdK in der Projektleitung NFA ausgeführt wurden. Für die in der ersten NFA-Botschaft abgedruckte Fassung wurde vorerst ein Entwurf ohne detaillierte Ausführungen zum Streitbeilegungsverfahren verabschiedet. Letztere wurden erst bei der Endredaktion aufgrund eines externen Gutachtens eingefügt. Ein weiteres Gutachten wurde später zur Frage der Haftung bei gemeinsamen Trägerschaften eingeholt.

Bei der Überarbeitung und Verabschiedung der definitiven Fassung legte die KdK grosses Gewicht darauf, die Vereinbarung klar zu strukturieren, die Begriffe eindeutig zu definieren und die einzelnen Artikel verständlich zu formulieren. Dabei galt es, dem Charakter der IRV als Rahmenvereinbarung Rechnung zu tragen, das heisst die Grundsätze so klar wie möglich zu definieren und andererseits genügend Spielraum für angepasste Regelungen in den einzelnen Verträgen zu belassen. Wieweit dies gelungen ist, wird die künftige Anwendung der IRV zeigen.

Eine Würdigung des Rechtsetzungsprozesses anhand der Anforderungen an die Rechtsetzung und an das Recht (Schuhmacher 2004) ergibt folgendes Bild:

Funktionale Anforderungen

Die IRV bildet die notwendige Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Als Rahmenvereinbarung bedarf sie der Konkretisierung in Zusammenarbeitsverträgen, die sich auf die einzelnen Aufgabenbereiche beziehen und auf die allgemeinen Grundsätze der IRV abstützen. Die Zweckmässigkeit wird sich erst bei der konkreten Anwendung abschliessend beurteilen lassen.

Verfahrensmässige Anforderungen

Die Erarbeitung des Gesamtprojekts NFA *auf Bundesebene* in der paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation, mit der zweimaligen Vernehmlassung, der parlamentarischen Beratung und der Volksabstimmung zu den Verfassungsänderungen kann bezüglich demokratischer Legitimation,

Transparenz und Offenheit kaum übertroffen werden. Zudem wurde der ganze Prozess durch Fachleute begleitet, und zu Einzelfragen wurden externe Gutachten eingeholt.

Bei der Überarbeitung und Verabschiedung der definitiven Fassung der IRV konnte die KdK auf das juristische Fachwissen der Staatsschreiberkonferenz und der in der Arbeitsgruppe vertretenen Fachdirektorenkonferenzen zurückgreifen. Zur Frage der Haftung bei gemeinsamen Trägerschaften wurde zusätzlich ein externes Gutachten eingeholt.

Im Verlauf des Prozesses wurden in verschiedenen Phasen Vernehmlassungen sowie Detailbereinigungen bei den Kantonsregierungen durchgeführt. Dabei wurden – von einzelnen Kantonen intensiver, von andern weniger intensiv – auch die rechtsetzungstechnischen Anforderungen überprüft. Die Ergebnisse wurden jeweils zuhänden der Kantonsregierungen dokumentiert.

Das Beitrittsverfahren in den einzelnen Kantonen wird sich nach den jeweiligen Gesetzes- und Verfassungsvorschriften richten.

Inhaltliche Anforderungen

Der Inhalt der IRV richtet sich nach den Vorschriften des FiLaG und entspricht somit dem übergeordneten Recht. Ein gewisser Widerspruch besteht jedoch zum verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität, indem die sehr enge Regelungsdichte des FiLaG den Kantonen nur wenig Gestaltungsspielraum lässt.

Das Verhältnis zum kantonalen Recht wird von jedem Kanton im Rahmen seines Beitrittsverfahrens zu klären sein.

Formale Anforderungen

Der Einhaltung der formalen Aspekte des logischen Aufbaus und der verständlichen Formulierung wurde bei der Erarbeitung der definitiven Fassung grosses Gewicht beigemessen.

Bezüglich der Behandlung des Projektes auf Bundesebene dürfte die Greifbarkeit der Erlasse und Materialien gegeben sein. Die seit 1999 verfassten Berichte der Projektorganisation und die Expertenberichte sind im Internet unter www.nfa.ch abrufbar. Die früheren Berichte sowie die Berichte der verschiedenen Arbeitsgruppen können bei der Projektleitung NFA beim EFD bezogen oder eingesehen werden.

Die einzelnen Bereinigungsschritte im Rahmen der KdK sind in den jeweiligen Sitzungsunterlagen und Protokollen der Plenarversammlungen dokumentiert. Diese Unterlagen sind nicht öffentlich, weil sie sich an die

Kantonsregierungen als Vertragspartnerinnen richten. Sie können aber bei nachgewiesenem Bedarf zur Einsicht freigegeben werden. Die verabschiedete Fassung ist mit Kommentar im Internet verfügbar (s. Kap. 4.3).

Auf kantonaler Ebene wird das Beitrittsverfahren auf dem üblichen Weg zu dokumentieren sein. Mit dem Inkrafttreten werden die der IRV beigetretenen Kantone diese in ihre amtlichen Sammlungen aufnehmen müssen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der mehr als zehnjährige Entstehungsprozess, der zur IRV führte, im Rahmen des paritätisch von Bund und Kantonen getragenen Gesamtprojektes NFA wohl einmalig ist. Er kann deshalb nicht ohne weiteres als Beispiel für die Erarbeitung interkantonalen Verträge herangezogen werden. Als gemeinsames Element kann der starke Einbezug von Vertretungen einzelner Kantone betrachtet werden. Da die Sekretariate der KdK und der meisten Fachdirektorenkonferenzen nicht über die notwendigen personellen und fachlichen Kapazitäten verfügen, wird in der Regel auf das in den Kantonen vorhandene Fachwissen zurückgegriffen. Je nach Komplexität werden detaillierte Vertragsentwürfe durch kantonale oder externe Fachleute ausgearbeitet. Deren Arbeit wird wiederum von Projektorganisationen begleitet, die sich aus Kantonsvertreterinnen und -vertretern und allenfalls betroffenen Dritten zusammensetzen. Typischerweise liegt die Federführung beim Sekretariat der betroffenen Konferenz, das auch für die Durchführung der Detailbereinigung im jeweiligen Plenum verantwortlich ist. Die von der Konferenz verabschiedete bereinigte Fassung bildet die Grundlage für das anschliessend in jedem einzelnen Kanton nach seinen rechtlichen Vorschriften durchzuführende Beitrittsverfahren. Für das Inkrafttreten gelten jeweils die im Vertrag festgelegten Beitrittsquoten. Erst mit dem Inkrafttreten erlangt eine Vereinbarung für die beigetretenen Kantone Rechtskraft.

Anhang 1: Text der IRV



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

(Rahmenvereinbarung, IRV)

vom 24. Juni 2005

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Grundsätze

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

- 1 Die Rahmenvereinbarung regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.
- 2 Sie bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Artikel 48a der Bundesverfassung.
- 3 Kantone können interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der Rahmenvereinbarung unterstellen.

Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

- 1 Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt.
- 2 Sie ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind.
- 3 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

- 1 Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.
- 2 Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente.

2. Zuständigkeiten und Kompetenzen

Art. 5 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

1 Beitrittserklärungen, Austrittserklärungen und Änderungsgesuche zur Rahmenvereinbarung sind bei der KdK zu hinterlegen.

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

3 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)

1 Die IVK ist zuständig für das förmliche Vermittlungsverfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens.

2 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.

3 Sie gibt sich eine Geschäftsordnung.

4 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

1 Leistungserbringer ist ein Kanton oder eine gemeinsame Trägerschaft, in deren Zuständigkeitsbereich die Leistungserstellung fällt.

2 Leistungskäufer ist der die Leistungen abgeltende Kanton.

3 Leistungsersteller ist, wer eine Leistung herstellt.

4 Leistungsbezüger ist, wer eine Leistung in Anspruch nimmt.

5 Nachfragende im Sinne von Art. 13 und 23 sind potentielle 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

1 Als gemeinsame Trägerschaft wird eine Organisation oder Einrichtung von zwei oder mehreren Kantonen bezeichnet, die zum Zwecke hat, bestimmte Leistungen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemeinsam zu erbringen.

2 Die an einer gemeinsamen Trägerschaft beteiligten Kantone werden als Trägerkantone bezeichnet.

Art. 11 Anwendbares Recht

1 Es gilt das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft.

2 Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen.

Art. 12 Rechte der Trägerkantone

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

2 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

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

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

Art. 15 GeschDftsprüfung

- 1 Bei gemeinsamen TrDgerschaften werden interparlamentarische GeschDftsprüfungskommissionen eingesetzt.
- 2 Die Sitzteilung ist grundsDtzlich paritDtsch. In AusnahmefDllen kann sie sich nach dem Finanzierungsschlüssel richten, wobei jedem Kanton eine Mindestvertretung einzurDumen ist.
- 3 Die interparlamentarische GeschDftsprüfungskommission wird rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen TrDgerschaft informiert.
- 4 Interparlamentarische GeschDftsprüfungskommissionen kDnnen den TrDgerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Sie haben im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte.

Art. 16 Eintritt

- 1 Neue TrDgerkantone bezahlen eine Einkaufssumme, welche dem aktuellen Wert der durch die bisherigen TrDgerkantone getDtigten Investitionen anteilmDssig entspricht.
- 2 Die bisherigen TrDgerkantone haben im Umfang der von ihnen getDtigten Investitionen einen Anspruch auf die Einkaufssumme.
- 3 Das Eintrittsverfahren ist in den interkantonalen VertrDgen zu regeln.

Art. 17 Austritt

- 1 Das Austrittsverfahren und die Austrittsbedingungen einschliesslich eines allfDligen EntschDdigungsanspruchs austretender TrDgerkantone sind in den interkantonalen VertrDgen zu regeln.
- 2 Austretende TrDgerkantone haften für Verbindlichkeiten, die wDhrend der Dauer ihrer MittrDgerschaft entstanden sind.

Art. 18 AuflDsung

- 1 Ein allfDliger AuflDsungs- und LiquidationserlDs ist anteilmDssig nach Massgabe der Beteiligung auf die Vertragsparteien zu verteilen.
- 2 Für allfDlige zur Zeit der AuflDsung bestehende Verpflichtungen haften die TrDgerkantone solidarisch, soweit die interkantonalen VertrDge nichts anderes vorsehen

Art. 19 Haftung

- 1 Die TrDgerkantone haften subsidiDr und solidarisch für die Verbindlichkeiten gemeinsamer TrDgerschaften.
- 2 Die TrDgerkantone haften für Personen, die sie in interkantonale Organe abordnen.
- 3 Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen VertrDgen.

Art. 20 Information

Die TrDgerkantone sind über die TDigkeiten der gemeinsamen TrDgerschaft 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 LeistungskDufer

Den LeistungskDufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewDhrt.

Art. 23 Zugang zu den Leistungen

- 1 Nachfragende aus den Vertragskantonen haben grundsDtzlich gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen.
- 2 Bei ZulassungsbeschrDnkungen werden Nachfragende aus Vertragskantonen jenen aus Nichtvertragskantonen vorgezogen.
- 3 Bei ZulassungsbeschrDnkungen werden Nachfragende aus TrDgerkantonen jenen aus Kantonen, welche LeistungskDufer sind, vorgezogen.

Art. 24 Informationsaustausch

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

III. Lastenausgleich**1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen****Art. 25** Kosten- und Leistungsrechnungen

- 1 Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen.
- 2 Die an einem Vertrag beteiligten Kantone erarbeiten die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnungen.

Art. 26 Kosten- und Nutzenbilanz

¹ Vor Aufnahme von Verhandlungen legen die Verhandlungspartner dar, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen Kosten und nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die Leistungserbringer weisen die anfallenden Kosten nach.

² Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

2. Grundsätze für die Abgeltungen

Art. 27 Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen

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

² Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.

Art. 28 Kriterien für die Abgeltung

¹ Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten.

² Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen.

³ 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, so weit dieser die Kosten für die Leistungserstellung trägt.

Art. 30 Gemeinden als Leistungsersteller

¹ Sind die Leistungsersteller Gemeinden, ist diesen ein Anhörungs- und Mitspracherecht einzuräumen.

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

IV. Streitbeilegung

Art. 31 Grundsatz

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

² Sie verpflichten sich, bei allen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor Erhebung einer Klage gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹ am nächstehend beschriebenen Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen.

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

Art. 32 Streitbeilegungsverfahren

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

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

Art. 33 Informelles Vorverfahren

¹ Nach Eingang des Vermittlungsgesuchs lädt die Präsidentin oder der Präsident der KdK oder eine andere von ihr oder ihm bezeichnete Persönlichkeit als Vermittler die Vertretungen der beteiligten Parteien zu einer Aussprache ein.

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

³ Führt das informelle Vorverfahren nicht innert sechs Monaten ab Eingang des Vermittlungsgesuchs zu einer Einigung, so leitet der Vermittler das förmliche Vermittlungsverfahren vor der IVK ein.

Art. 34 Förmliches Vermittlungsverfahren

- 1 Die IVK gibt den Parteien die Eröffnung des förmlichen Vermittlungsverfahrens bekannt.
- 2 Die Mitglieder der IVK bezeichnen eine Persönlichkeit als Vorsitzende oder Vorsitzenden für das hängige Vermittlungsverfahren. Können sie sich nicht innert Monatsfrist auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen oder wird die bezeichnete Person von einer Partei abgelehnt, wird die Präsidentin oder der Präsident des Bundesgerichts darum ersucht, eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden für das Vermittlungsverfahren zu bezeichnen.
- 3 Die Eröffnung des Vermittlungsverfahrens ist unter Angabe des Streitgegenstandes der Bundeskanzlei anzuzeigen. Werden durch die Streitigkeit Interessen des Bundes berührt, so kann der Bundesrat eine Person bezeichnen, die als Beobachterin des Bundes am Vermittlungsverfahren teilnimmt.
- 4 Die Parteien sind befugt, ihre abweichenden Standpunkte zuhanden der IVK schriftlich festzuhalten und zu dokumentieren, und sie erhalten Gelegenheit, sich mündlich vor der IVK zu äussern. Über die Verhandlung ist ein Protokoll zu führen.
- 5 Das Ergebnis wird von der IVK zuhanden der Beteiligten in einer Urkunde festgehalten. Darin ist auch die Verteilung der Verfahrenskosten auf die Parteien zu regeln.
- 6 Die Parteien verpflichten sich, eine allfällige Klage beim Schweizerischen Bundesgericht innert sechs Monaten nach förmlicher Eröffnung eines allfälligen Scheiterns des Vermittlungsverfahrens zu erheben.
- 7 Sie verpflichten sich, die Unterlagen des Streitbeilegungsverfahrens zu den Gerichtsakten zu geben.

V. Schlussbestimmungen

Art. 35 Beitritt und Austritt

- 1 Der Beitritt zur Rahmenvereinbarung wird mit der Mitteilung an die KdK wirksam.
- 2 Jeder Kanton kann durch Erklärung gegenüber der KdK austreten. Der Austritt wird mit dem Ende des auf die Erklärung folgenden Kalenderjahres wirksam.
- 3 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

- 1 Die Rahmenvereinbarung gilt unbefristet.
- 2 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 Artikel 36 in Kraft.

Von der Konferenz der Kantonsregierungen zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet:

Bern, 24. Juni 2005

Staatsrat Luigi Pedrazzini
Präsident

Canisius Braun
Sekretär

Anhang 2:
Projektorganisation für die Phase der Konkretisierung der Grundzüge
(Konkretisierung 1999)

POLITISCHES STEUERUNGSORGAN (paritätisch Bund/Kantone)	
seitens Bund: - BR Villiger (Vorsitz) - BR Dreifuss und BR Cotti - Beisitz: Vorsitzender Leitorgan	seitens Kantone: - PrDsident KdK - PrDsident FDK u. 1 weiterer Vertreter KdK - Beisitz: Vorsitzender Leitorgan
<i>Oberste Steuerung des Projekts, namentlich: Genehmigung der Projektorganisation im Detail Mandatserteilung an die Projektgruppen (nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat); materielle Projektsteuerung gemäss "management by exception"; politische Würdigung der Lösungsvorschläge zuhanden des Bundesrates; Präsentation der Vorschläge vor den Medien.</i>	

LEITORGAN (paritätisch Bund/Kantone)	
seitens Bund: - Direktor EFV (Vorsitz) - 6 Vertreter der Xbrigen Departemente - mit Beobachterstatus: 1 Vertreter BK, 1 Vertreter EFD, 2 Vertreter KdK, 1 StDteverteiler	seitens Kantone: - 3 Vertreter der FDK - 4 weitere Vertreter der Kantone
<i>Vorberatendes und dem Politischen Steuerungsorgan antragstellendes Organ; Projektauf-sicht; zwischenzeitliche Orientierung der Öffentlichkeit (in Absprache mit dem Polit. Steuerungsorgan); Koordination unter den Kantonsvertretern durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).</i>	

PROJEKTLEITUNG	
1 Projektleiter (EFV) mit 2 Mitarbeitern (EFV) und 1 Vertreter der Kantone (je vollamtlich)	
<i>Operative Gesamtleitung; Koordination; laufendes Projektcontrolling inkl. Begleitung der Projektgruppen; Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für die übergeordneten Organe sowie von Unterlagen und Berichten.</i>	

8 Projektgruppen (Pgr)	
(= kleine Kerngruppe, je paritätisch Bund / Kantone: jeweils begleitet durch ein/e VertreterIn des Projektleitung	
<u>3 Pgr. mit Querschnittfunktion:</u> - Subsidiarität und neue Zus'arbeits- und Finanzierungsformen Bund / Kantone (Pgr. 1) - interkantonale Zusammenarbeit (Pgr. 2) - Finanzausgleich im engeren Sinn (Pgr. 3)	
<u>5 bereichsbezogene Pgr.:</u> - Sozialversicherungen / Sozialpolitik (Pgr. 4) - Bildung (Pgr. 5) - Verkehr und Energie (Pgr. 6) - Umwelt, Wald und Landwirtschaft (Pgr. 7) - Wohnungswesen, Justiz und Sicherheit (Pgr. 8)	
<u>1 Ad-hoc-Gruppe "Globalbilanz NFA"</u> <i>Lösungsvorschläge zuhanden der Projektsteuerungsgruppe</i>	

FACHSTELLEN DES BUNDES, DER KANTONE UND WEITERE INTERESSIERTE STELLEN; EXTERNE EXPERTEN
<i>enge Kooperation mit den Projektgruppen.</i>

Anmerkungen

- 1 Vgl. Anhang 2. Im Aufbau entsprach die vom Bundesrat im Jahr 1994 eingesetzte Projektorganisation der in Anhang 2 wiedergegebenen Organisation für die Phase der Konkretisierung der Grundzüge, mit der Ausnahme, dass die oberste Projektsteuerung noch durch das Leitorgan wahrgenommen wurde. Das politische Steuerungsorgan wurde erst für die Konkretisierungsphase eingesetzt.
- 2 Der Arbeitsgruppe gehörten Vertreterinnen und Vertreter der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz (FDK), der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK), der Staatsschreiberkonferenz, der Zentralschweizer Regierungskonferenz, des Schweizerischen Gemeindeverbandes und des Schweizerischen Städteverbandes sowie der Projektleitung NFA an.
- 3 S. z.B. systematische Rechtssammlung des Kantons Freiburg, Nr. 121.4.
- 4 Das Inkrafttreten der IRV für die unterzeichneten Kantone ist klar zu unterscheiden von einer allfälligen späteren Allgemeinverbindlicherklärung. Ein entsprechender Antrag an die Bundesversammlung wird in einem separaten Verfahren zu beschliessen sein, wofür die Zustimmung von mindestens 21 Kantonen erforderlich sein wird.

Literatur

Botschaft 2001, Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291.
Frey, René/Spillmann, Andreas/Dafflon, Bernard/Jeanrenaud, Claude/Meier, Alfred, 1994,

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Basel, Fribourg, Neuchâtel und St.Gallen, 31. März 1994.

Grundzüge 1996, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Grundzüge, Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern und Luzern, 1. Februar 1996.

Konkretisierung 1999, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996, Schlussbericht der vom Eidg. Finanzdepartement und von der Konferenz der Kantonsregierungen gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern und Solothurn, 31. März 1999.

Lienhard, Andreas/Wichtermann, Jürg, 2005, Haftung bei gemeinsamen Trägerschaften im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Rechtsgutachten im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Bern.

Schuhmacher, Christian, 2004, Das Rechtsetzungsverfahren in den Kantonen, *LeGes* 2004/1, S. 9–15.

Vernehmlassung 1996, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Grundzüge, Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse, Eidg. Finanzdepartement, Bern, 23. Oktober 1996.

Vernehmlassung 2000, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996, Bericht über die Vernehmlassung zum Bericht Konkretisierung 1999, Bern und Solothurn, 31. März 2000.

Zimmerli, Ulrich, 2001, NFA – Interkantonales Streitbeilegungsverfahren, Bern.

Résumé

L'élaboration de l'ACI est une petite partie du grand projet de réforme fédéraliste de la RPT, et son histoire est longue. Les cantons ont été engagés dans une loi fédérale à l'obligation d'adhérer à un accord intercantonal, ce qui n'est pas courant, et ce qui ne l'est pas davantage, c'est que les buts de l'accord et une majeure partie de son contenu sont définis dans la loi fédérale et que les cantons ont dès lors une latitude assez limitée.

Le plan et le projet ont été développés par un groupe de projet dans le cadre de l'organisation de projet paritaire RPT de la Confédération et des cantons. Le projet a été retravaillé deux fois par la CdC, la première fois en 2000 dans l'optique de sa présentation dans le premier message concernant la RPT, puis encore une fois après l'adoption des modifications de la Constitution liées à la RPT et de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) par l'Assemblée fédérale. A chaque fois, une procédure de consultation a été menée auprès des gouvernements cantonaux, à l'issue de laquelle le texte remanié du projet a été soumis à l'assemblée plénière pour la délibération par article et adoption. Dans différentes phases, des experts externes ont été consultés. La coordination a été assurée par la direction du projet RPT, à laquelle appartient depuis 1997 un représentant de la CdC, et par le secrétariat de la CdC.

La procédure d'adhésion des cantons est en cours. L'ACI entrera en vigueur quand 18 cantons y auront adhéré.