

Bericht und Antrag 06-73
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
Genehmigung der Rahmenvereinbarung für die
interkantonale Zusammenarbeit mit
Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Genehmigung der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus.

1. Übersicht

Ein Ziel der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. November 2004 mit einem Ja-Stimmenanteil von 64,4 % angenommen wurde, ist die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (vgl. dazu auch die gleichzeitig dem Kantonsrat unterbreitete Orientierungsvorlage des Regierungsrates über die Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen und über die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden). In einem Teilprojekt wurden deshalb Grundlagen über die interkantonale Zusammenarbeit erarbeitet und namentlich unter der Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) entworfen. Sie richtet sich nach den im Rahmen der NFA definierten Vorgaben des Bundes über die interkantonale Zusammenarbeit. Im Sinne einer „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“ regelt sie Grundsätze, Prinzipien und Verfahren für

die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf dem Gebiet der Pflichtzusammenarbeit gemäss Art. 48a BV. Sie enthält zudem Mindestvorgaben für die parlamentarische Mitwirkung, die Ausgestaltung der gemeinsamen Trägerschaft und des Leistungskaufes sowie die Regelung des Lastenausgleichs und sie regelt schliesslich das Verfahren zur Streitbeilegung. Als Rahmenvereinbarung führt die IRV nicht unmittelbar zu einer interkantonalen Aufgabenerfüllung. Sie macht Vorgaben für die Ausgestaltung der aufgabenspezifischen Verträge, welche die Kantone gestützt auf die IRV noch abzuschliessen haben. Die KdK hat die IRV an der Plenarversammlung vom 24. Juni 2005 einstimmig gutgeheissen und den Kantonen zur Genehmigung unterbreitet.

2. Einleitung

2.1. Die IRV als Teil der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

Die Interkantonale Rahmenvereinbarung IRV steht in engem Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA): 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 Kantongrenzen nur noch bedingt den tatsächlichen Lebensräumen. Die politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen decken sich nicht mehr mit den sozio-ökonomischen Lebensräumen. Damit wird einerseits gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip "verstoßen" (da Entscheidungsträger, Finanzierer und Nutzniesser nicht übereinstimmen) und andererseits erschwert es die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen.

Da eine umfassende Gebietsreform nicht zur Diskussion steht, soll dieser unerwünschten 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 erfüllt werden. Denn die interkantonale Zusammenarbeit 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 oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen zu verpflichten:

- Straf- und Massnahmenvollzug,
- kantonale Universitäten,
- Fachhochschulen,
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung,
- Abfallbewirtschaftung,
- Abwasserreinigung,
- Agglomerationsverkehr,
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken,
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Artikel 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) verpflichtet sodann die Kantone, 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 (IRV) 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 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. Der Entwurf der IRV wurde von einer Projektgruppe unter der Leitung von Regierungsrat Peter Schönenberger, SG, erarbeitet. Der Entwurf wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) weiter bearbeitet, bereinigt und an der Plenarversammlung vom 6. Oktober 2000 verabschiedet. Bis am 1. November 2000 erklärten sich 22 Kantonsregierungen, darunter auch Schaffhausen, bereit, der IRV unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Kantonsparlament zu beizutreten, 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 (BBI 2002 2574).

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 positiv aus. Die neue Struktur wurde einstimmig befürwortet und den meisten der vorgeschlagenen wesentlichen Änderungen wurde mit grossem Mehr zugestimmt. Die definitive Fassung der IRV wurde an der Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2005 einstimmig, bei zwei Enthaltungen aus der Westschweiz, zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

2.3. Bundesrechtliche Vorgaben

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

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 FiLaG verschiedene Bestimmungen über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 10 – 17). 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 (vgl. vorne S. 3). 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.

3. Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)

3.1. Inhalt und Struktur der IRV

Der Inhalt der IRV richtet sich weitestgehend an den Mindestvorgaben des FiLaG aus. 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 regelt 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).

3.2. *Geltungsbereich der IRV*

Die IRV stellt die Grundlage einer neuen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen dar, 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 kann beförderlich an die Hand genommen werden, wenn die IRV freiwillig ganz allgemein als Grundlage der Zusammenarbeit herangezogen wird. Andererseits besteht in der interkantonale Zusammenarbeit zur Zeit eine ausgesprochen grosse Vielfalt an Lösungen, was dem Vorwurf der 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, wie 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 gar keine Zusammenarbeit statt, womit auch die IRV keinerlei Wirkung entfaltet.

3.4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der IRV

3.4.1. Allgemeine Bestimmungen, Art. 1 bis 8

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 (BBl 2002 2459). 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 haben sich nun in der IRV verpflichtet, 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 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. Sie entspricht auch der Regelung im Kanton Schaffhausen, wie sie in Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung ausdrücklich festgehalten ist. 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 grundsätzlich nur diejenigen Gemeinden für einen Entscheid und deren Finanzierung aufkommen sollen, bei welchen der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt. Umgekehrt sollen Leistungen, deren Nutzen breit über das Gebiet des Kantons streut, vom Kanton geregelt und gegebenenfalls auch vollzogen werden (BBI 2002 2459). Die sinngemässe Beachtung dieser Grundsätze erlaubt es den Kantonen, bei der Umsetzung ihren unterschiedlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Damit stehen die bisherigen kantonalen Regelungen nicht im Widerspruch zu Art. 3 der IRV.

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.

Die interkantonale Zusammenarbeit berührt in der Tat auch das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive bei der Ausarbeitung von Konkordaten (interkantonale Verträge). Im Gegensatz zu Gesetzesvorlagen kann das Parlament bei diesen interkantonalen Verträgen keine inhaltlichen Änderungen am Text vornehmen, sondern den Vertrag nur als Ganzes annehmen oder ablehnen (vgl. Art. 53 Abs. 4 KV). Zudem besteht ein gewisser «Annahmedruck», v.a. wenn andere Kantone bereits zugestimmt haben. Ein weiteres Defizit besteht ausserdem in der nicht immer genügenden oder nicht rechtzeitigen Information des Parlamentes über die Belange der interkantonalen Zusammenarbeit. Eine gewisse Einschränkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte ist deshalb nicht zu bestreiten. Aus diesem Grund ist das Parlament bei der Erarbeitung von Konkordaten vermehrt einzubeziehen.

Im Kanton Schaffhausen wurde dies bereits realisiert. Mit der auf den 1. Januar 2006 erfolgten Ergänzung der Geschäftsordnung des Kantonsrates bzw. Einsetzung der ständigen Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird der Regierungsrat den Kantonsrat entsprechend Art. 4 Abs. 1 IRV u.a. rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich informieren. Mit diesem verstärkten Einbezug des Kantonsrates in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit tritt im Vergleich zum heutigen Zustand eine sachgerechte Stärkung des Parlamentes und damit eine Verbesserung ein.

Der Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird die Prüfung und Vorberatung der in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden interkantonalen Verträge im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA obliegen. Daneben wird der Regierungsrat die Kommission vor Aufnahme von bedeutenden internationalen und interkantonalen Verhandlungen konsultieren und über wichtige Entwicklungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit regelmässig, frühzeitig und umfassend informieren.

Art. 5 bis 7 Zuständigkeiten und Kompetenzen

Die IRV teilt der KdK 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.).

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: Entweder erfüllt ein Kanton eine Aufgabe für sich und weitere Kantone, wofür er von diesen entschädigt wird (Leistungskauf, Art. 21 bis 24) oder die Kantone übertragen die Aufgabenerfüllung einer von ihnen gemeinsam getragenen Institution (gemeinsame Trägerschaft, Art. 10 bis 20). 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.

1. Die 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 sodann, dass auch die gemeinsame Trägerschaft unter einer Oberaufsicht steht, was durch die Einsetzung einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sicherzustellen 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).

Im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes hält die IRV 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 - vorbehaltlich abweichender Regelungen in den aufgabenspezifischen Verträgen - die Trägerkantone subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten der Trägerschaften hafte. Die 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).

2. Der 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 sicherzustellen (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.

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).

Damit das Vorliegen und das Ausmass kantonsübergreifenden 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.

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 und Plakate kantonaler Gesundheitsprävention beeinflussen auch ausserkantonale Betrachter. 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, son-

dern 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. Bringt die Leistungserbringung dem anbietenden Kanton hingegen erhebliche Nachteile oder dem abgeltungspflichtigen Kanton erhebliche Vorteile, entspricht die Abgeltung mehr als den durchschnittlichen Vollkosten.
- 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 Abzug 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 festzule-

gende Abgeltung von kantonsüberschreitenden Leistungen wird daher immer das Resultat von Verhandlungen sein.

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.

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. Kann der Streit nicht innert sechs Monaten beigelegt werden, wird das förmliche Vermittlungsverfahren eingeleitet. Dieses findet - mit mündlicher Vermittlungsverhandlung - vor der IVK statt (Art. 34). Nach einem gescheiterten Vermittlungsversuch besteht die Möglichkeit der Klageerhebung beim Bundesgericht.

3.4.5. Schlussbestimmungen, Art. 35 – 38

Art. 35 Beitritt und Austritt

Die IRV steht allen Kantonen zum Beitritt offen. 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 In-Kraft-Treten 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 auf unbefristete Zeit abgeschlossen. Sinkt aber die Mitgliederzahl unter 18, tritt die Rahmenvereinbarung ausser Kraft. Sie verliert dann ihre Bedeutung als „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“.

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.

4. Auswirkungen

Die IRV hat keine direkten Auswirkungen. Indirekt werden Kosten anfallen, sobald die ersten Verträge, welche auf der Basis der IRV abgeschlossen wurden, vorliegen. Der Regierungsrat geht zusammen mit der Projektleitung NFA beim Bund davon aus, dass der Kanton Schaffhausen zu den Nettozahlern aus dieser Vereinbarung gehören wird. Insgesamt - über das gesamte NFA-Paket betrachtet - profitiert der Kanton Schaffhausen von der NFA.

4.1. Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die IRV an sich hat weder personelle noch finanzielle Konsequenzen. Mit der Ratifizierung der IRV werden keine Ausgaben beschlossen. Über die indirekten Konsequenzen lassen sich zur Zeit keine verlässlichen Angaben machen, da diese abhängig sind von den konkreten Verträgen, welche ausgehandelt werden und im Kanton Schaffhausen zu gegebener Zeit vom Kantonsrat genehmigt werden müssen. Wie oben erwähnt, muss aber damit gerechnet werden, dass der Kanton Schaffhausen in diesem Bereich zu den Nettozahlern gehören wird. Nach der 1. NFA-Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 (BBL 2002 2503) betreffen die künftigen Abgeltungen vor allem die Bereiche Agglomerationsverkehr, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung sowie Institutionen zur Förderung und Betreuung Invalider.

4.2. Folgen für die Gemeinden

Die Stellung der Gemeinden wird mit den Artikeln 3, 29 und insbesondere 30 gestärkt. Falls die Gemeinden im Rahmen einer interkantonalen Zusammenarbeit eine Leistung erbrin-

gen, kann ihnen direkt im entsprechenden Vertrag ein Abgeltungsanspruch eingeräumt werden.

5. Rechtliches

Nach Art. 48 Abs. 4 lit. a der Bundesverfassung können die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag u.a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist.

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich hat gesetzgebenden Charakter. Sie fällt unter die Kategorie "unmittelbar anwendbare interkantonale Verträge mit gesetzgebendem Charakter" nach Art. 33 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung. Der Beitritt unterliegt damit dem fakultativen Referendum.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, dem im Anhang beigefügten Beschluss über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005 zuzustimmen.

Schaffhausen, 11. Juli 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:
Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:
Dr. Reto Dubach

Beilage: IRV vom 24. Juni 2005

Beschluss Anhang
**über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für
die interkantonale Zusammenarbeit mit
Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)
vom 24. Juni 2005**

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

1. Der Kanton Schaffhausen tritt der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005 bei.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt und ermächtigt, künftige Änderungen und Ergänzungen zu genehmigen.

II.

1. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.
2. Er tritt am Tag des Ablaufs der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.
3. Der Beschluss sowie die Vereinbarung sind im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Beschluss Anhang
**über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für
die interkantonale Zusammenarbeit mit
Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)
vom 24. Juni 2005**

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

1. Der Kanton Schaffhausen tritt der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005 bei.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt und ermächtigt, künftige Änderungen und Ergänzungen zu genehmigen.

II.

1. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.
2. Er tritt am Tag des Ablaufs der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.
3. Der Beschluss sowie die Vereinbarung sind im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)

Beilage

vom 24. Juni 2005

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Grundsätze

Art. 1

- ¹ Die Rahmenvereinbarung regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Zweck und Geltungsbereich
- 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

- ¹ Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt. Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- 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

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

Art. 4

- ¹ Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsich- Stellung der kantonalen Parlamente

tigte 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
Kantons-
regierungen
(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
Vertrags-
kommission
(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

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.

Definitionen

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

Art. 11

¹ Es gilt das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft.

Anwendbares Recht

² Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen

Art. 12

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

Rechte der Trägerkantone

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

Art. 13

Nachfragende aus den Trägerkantonen haben gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen.

Gleichberechtigter Zugang

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

Geschäftsprüfung

- ¹ Bei gemeinsamen Trägerschaften werden interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt.
- ² Die Sitzzuteilung ist grundsätzlich paritätisch. In Ausnahmefällen kann sie sich nach dem Finanzierungsschlüssel richten, wobei jedem Kanton eine Mindestvertretung einzuräumen ist.
- ³ Die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission wird rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert.
- ⁴ Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen können den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Sie haben im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte.

Art. 16

Eintritt

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

Art. 17

Austritt

- ¹ Das Austrittsverfahren und die Austrittsbedingungen einschliesslich eines allfälligen Entschädigungsanspruchs austretender Trägerkantone sind in den interkantonalen Verträgen zu regeln.
- ² Austretende Trägerkantone haften für Verbindlichkeiten, die während der Dauer ihrer Mitträgerschaft entstanden sind.

Art. 18

Auflösung

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

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

Art. 19

¹ Die Trägerkantone haften subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten gemeinsamer Trägerschaften. Haftung

² Die Trägerkantone haften für Personen, die sie in interkantonale Organe abordnen.

³ Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen.

Art. 20

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

2. Leistungskauf

Art. 21

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

Art. 22

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

Art. 23

¹ Nachfragende aus den Vertragskantonen haben grundsätzlich gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen. Zugang zu den Leistungen

² Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Vertragskantonen jenen aus Nichtvertragskantonen vorgezogen.

³ Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Trägerkantonen jenen aus Kantonen, welche Leistungskäufer sind, vorgezogen.

Art. 24

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

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

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

Abgeltung des Leistungserstellers

Art. 30

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

Gemeinden als Leistungsersteller

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

IV. Streitbeilegung

Art. 31

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

Grundsatz

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 2005 am nachstehend beschriebenen Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen.

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

Art. 32

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

Streitbeilegungsverfahren

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

Art. 33

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.

Informelles Vorverfahren

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
Vermittlungs-
verfahren

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

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

Art. 37

¹ Die Rahmenvereinbarung gilt unbefristet.

Geltungsdauer
und Ausser-
krafttreten

² Sie tritt ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt.

Art. 38

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

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

Bern, 24. Juni 2005

Staatsrat Luigi Pedrazzini
Präsident

Canisius Braun
Sekretär