

## **Mitsprache- und Mitwirkungsrechte**

### **Analyse der Partizipationsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

von Prof. Dr. Kurt Nuspliger

Bern, 22. August 2022

## **Inhaltsübersicht**

Executive Summary	Seite 4
I. Grundlagen	Seite 8
II. Mitsprache und Mitwirkung	Seite 20
III. Workshop vom 13. Juni 2022: 13 Thesen	Seite 39
IV. Reformen	Seite 45
Drei Handlungsoptionen:	
A. Ergänzung der Erläuterungen zu den Mitwirkungsrechten, die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert sind.	Seite 47
B. Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.	Seite 51
C. Anpassung des Texts der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) im Bereich der Mitwirkungsrechte.	Seite 55
Schlussbemerkungen	Seite 57
Anhänge	Seite 59



## Executive Summary

### 1. Ausgangslage

Volk und Stände stimmten der Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 2004 zu. Bei diesem Reformpaket handelt es sich um eine umfassende Föderalismusreform. Zu dieser Reform gehört auch die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ). Die IKZ ist eine taugliche Alternative zur Gebietsreform. Mit der IKZ wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben angestrebt. Die Nutzniesser von öffentlichen Leistungen sollen auch Kosten- und Entscheidungsträger sein. Es geht im Kern um einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone. Zu diesem Zweck erhalten Kantone, die Leistungen anderer Kantone abgelten (Leistungskauf) oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, auf die jeweilige Leistung bezogene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. In einer gemeinsamen Trägerschaft stehen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische und umfassende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu. Diese können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Denjenigen, die Leistungen kaufen, wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.

Die Ergebnisse einer Umfrage der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zeigen, dass bezüglich der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte Unsicherheiten bestehen. Deshalb beschloss die Plenarversammlung der KdK am 17. Dezember 2021, dass parallel zur Analyse zu den Abgeltungen auch die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte überprüft werden sollen. Ziel des Berichts ist eine Auslegeordnung des rechtlichen Rahmens (Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, FiLaG; Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, IRV) und der bisherigen Umsetzung der IKZ in ausgewählten Aufgabenbereichen von Art. 48a BV. Im Vordergrund stehen - parallel zur Analyse der Abgeltungen im Rahmen des Wirksamkeitsberichts - beispielhaft die interkantonalen Vereinbarungen zu den Hochschulen, zum Straf- und Massnahmenvollzug und zu den sozialen Einrichtungen (IVSE). Davon ausgehend sollen Vorschläge erarbeitet werden, wie bestehende Unsicherheiten behoben werden können, um die Gewährleistung der fiskalischen Äquivalenz in der IKZ zu verbessern. Dabei sollen für die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte Varianten mit unterschiedlichem Ambitionslevel erarbeitet werden, bspw. eine Ergänzung der Erläuterungen zur IRV, ein separater Leitfaden oder allenfalls auch eine Präzisierung der IRV.

### 2. Grundlagen

Der Bericht stellt die Grundlagen des kooperativen Föderalismus dar. Er befasst sich auch mit der fiskalischen Äquivalenz. Es handelt sich dabei um eine «Leitlinie» für die Gestaltung von interkantonalen Verträgen. Soweit das Prinzip in hinreichendem Mass im Gesetz oder in einzelnen Verträgen konkretisiert wurde, können sich daraus auch rechtliche Folgen ergeben. Im Bericht werden zudem das Subsidiaritätsprinzip und weitere verfassungsrechtliche Grundsätze thematisiert.

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt es sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Das erleichtert die Herausbildung einer einheitlichen Praxis. Es gibt hier keinen Konflikt zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Begriff «interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen

entwickelt und in das interkantonale Regelwerk IRV aufgenommen. Er deckt alle Formen des Lastenausgleichs ab.

Das FiLaG und die IRV verwenden die Begriffe «Mitsprache» und «Mitwirkung». Sie verzichten auf eine Definition dieser Begriffe. Der Begriff «Mitwirkung» ist umfassender als der Begriff «Mitsprache». Die Mitwirkung im Sinne eines Oberbegriffs umfasst die ganze Palette von Partizipationsmöglichkeiten: Mitsprache im Rahmen einer Anhörung, formelle Konsultation zu Entwürfen, persönlicher Einbezug bestimmter Akteure in die Entscheidvorbereitung, Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Gremien – mit beratender Stimme oder mit vollem Stimmrecht. Wenn die Mitwirkung die Stufe der Mitentscheidung (Shared Decision-Making) erreicht, dann wird das in den einschlägigen Rechtsgrundlagen ausdrücklich festgehalten.

Entscheidend ist, welche Bedeutung diesen Begriffen in den einzelnen interkantonalen Verträgen beigemessen wird.

Bei der Vorbereitung des Berichts wurden auch Gespräche mit Personen geführt, welche in ihrer beruflichen Praxis mit der interkantonalen Zusammenarbeit befasst sind. Es wurden zudem Thesen zur Mitsprache und zur Mitwirkung bei der interkantonalen Zusammenarbeit entwickelt. Diese Thesen wurden am 13. Juni 2022 an einem Workshop auf der Fachebene mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und interkantonalen Konferenzen sowie mit weiteren Akteuren diskutiert. Die Thesen wurden insgesamt positiv aufgenommen. Die Thesen und die Resultate des Workshops wurden bei der Fertigstellung des Berichts in massgeblicher Weise berücksichtigt.

### 3. Vorschläge für die Optimierung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte

Das Mitwirkungsdispositiv bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, das in der Bundesverfassung (BV), im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert ist, wird breit akzeptiert. Allerdings haben die Abklärungen gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen Optimierungen und Präzisierungen angezeigt sind. Für Optimierungen bieten sich grundsätzlich drei Wege an:

A. Die Erläuterungen zu den Mitwirkungsrechten, die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert sind, können ergänzt werden.

B. Es kann ein Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erstellt werden.

C. Der Text der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) kann im Bereich der Mitwirkungsrechte ergänzt werden.

Für die drei Optionen werden im Bericht ausformulierte Vorschläge vorgelegt.

Bei allen drei Optionen sind die folgenden Leitprinzipien massgebend:

- Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems IKZ. Die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einer wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Leistungserstellung.

- Für die gute Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot. Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen.
- Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt.
- Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen.
- Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden.
- Auch beim Leistungskauf gelten übergeordnete Grundsätze: Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte diese Leistung auch bestimmen.
- Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen.
- Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten. Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen.
- Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.
- Auch im Bereich der interkantonalen Kooperation gelten die allgemeinen Grundsätze der Gewaltenteilung. Die Regierungen und die Parlamente haben je eigene Zuständigkeiten. Massgebend ist der Gedanke der Funktions- und Organadäquanz. Jedes Organ soll diejenige Rolle übernehmen, die seiner verfassungsrechtlichen Stellung entspricht.
- Der Aushandlungsprozess und der Inhalt der Konkordate mit Gesetzesrang werden stark durch die Exekutiven bestimmt. Die Kantonsparlamente sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden.

Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren. Die Informationspflicht der Kantonsregierungen bildet die notwendige Grundlage der parlamentarischen Mitwirkung. Diese Aspekte sind in der IRV in hinreichendem Mass geregelt. Im Sinne der Organisationsautonomie der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen. In der Praxis hat sich der frühzeitige Einbezug der zuständigen Kommissionen der Parlamente bewährt. Die Kantonsparlamente entscheiden selbstständig darüber, ob und wenn ja in welchem Ausmass sie ihre Arbeiten mit den Aktivitäten der Parlamente anderer Kantone koordinieren wollen.

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich funktioniert insgesamt sehr gut. Dies gilt auch für die Mitwirkung und die Mitsprache der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Kantone. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einem besseren Leistungsangebot. Für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger werden grenzüberschreitend Leistungen mit erheblichem Mehrwert bereitgestellt. Das ist ein Leistungsausweis für das föderalistische System. Diesem Aspekt ist auch bei der politischen Kommunikation vermehrt Rechnung zu tragen.

Die Auswahl unter den drei Handlungsoptionen A, B und C wird den zuständigen Organen der KdK obliegen. Dabei werden im Rahmen einer Gesamtschau auch die Resultate der separaten Analyse zur Frage der Abgeltungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu würdigen sein.

# I. Grundlagen

## 1. Einleitung

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung führte zu Beginn des neuen Jahrtausends zu einer umfassenden Föderalismusreform. Der Bundesrat schrieb in der Botschaft zur Reformvorlage, der Föderalismus habe "in den letzten Jahrzehnten zusehends an Substanz eingebüsst"<sup>1</sup>. Er unterbreitete deshalb dem Parlament gestützt auf Vorarbeiten durch eine Projektorganisation, an der die Kantone massgeblich beteiligt waren, Vorschläge zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA)<sup>2</sup>. Die NFA verfolgte schwergewichtig die nachfolgend dargestellten vier Ziele.

### ( 1 ) Entflechtung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen

Sieben Aufgaben wurden dem Bund übertragen. Dazu gehören die Verantwortung für die Nationalstrassen und für die individuellen Leistungen der AHV und der IV. Elf Aufgaben wurden den Kantonen übertragen. Dazu gehören die Verantwortung für die Sonderschulung und für die Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen für Menschen mit Behinderungen.

### ( 2 ) Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit

In Bereichen, in denen der Bund und die Kantone weiterhin Aufgaben gemeinsam wahrnehmen, wurden neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen festgelegt. Dazu gehören der Agglomerationsverkehr und die Ergänzungsleistungen. Angestrebt wurde eine "Optimierung des Verbunds".

### ( 3 ) Steigerung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems

Der Finanzausgleich soll die kantonale Finanzautonomie stärken, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung unter den Kantonen verringern, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone erhalten und eine minimale Ausstattung der Kantone mit finanziellen Ressourcen gewährleisten. Am Ressourcenausgleich beteiligen sich der Bund und die finanzstarken Kantone. Der Bund gleicht übermässige finanzielle Lasten der Kantone aus, die aufgrund ihrer geografisch-topografischen oder ihrer soziodemografischen Bedingungen entstehen.

### ( 4 ) Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ)

Die interkantonale Zusammenarbeit soll generell gestärkt werden. Dabei soll es auch zu einem fairen Lastenausgleich kommen. Dies soll primär auf freiwilliger Basis geschehen. Zu

---

<sup>1</sup> BBl 2002 2291, 2293; PierreTschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021, § 2, Rz. 101ff.

<sup>2</sup> BBl 2002 2291-2595.

diesem Zweck können interkantonale Verträge abgeschlossen werden.<sup>3</sup> Unter bestimmten Bedingungen können interkantonale Verträge in den neun in Art. 48a BV erwähnten Bereichen allgemeinverbindlich erklärt werden<sup>4</sup>. Zu diesen Bereichen gehören bspw. der Straf- und Massnahmenvollzug, das Hochschulwesen, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen sowie Kulturreinrichtungen von überregionaler Bedeutung. Wenn die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind, können einzelne Kantone auch zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichtet werden. Von diesem Zwangsinstrumentarium wurde allerdings noch nie Gebrauch gemacht. Die interkantonale Kooperation ist insbesondere in den in Art. 48a BV erwähnten Bereichen sachlich richtig und geeignet, einer weiteren Zentralisierung bei der Erfüllung der Aufgaben entgegenzuwirken.<sup>5</sup> Die Zentralisierungstendenz ist in der Gesetzgebung am deutlichsten. Weniger ausgeprägt ist sie im Vollzug, und am schwächsten fällt sie aus, wenn es um die Verteilung der finanziellen Ressourcen geht<sup>6</sup>.

Volk und Stände stimmten der NFA am 28. November 2004 zu.

Der hier vorliegende Bericht befasst sich mit den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten im vierten Pfeiler der NFA.

## 2. Auftrag

### 2.1 Ausgangslage

In der Stellungnahme zum dritten Wirksamkeitsbericht beantragten die Kantone eine Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ), damit gegebenenfalls Massnahmen zur Optimierung dieses Instruments der NFA getroffen werden können. Das Thema wurde in das Mandat des politischen Steuerungsorgans des Finanzausgleichs aufgenommen und bildet einen Schwerpunkt des Wirksamkeitsberichts für die Periode 2020–2025.

In Erfüllung dieses Auftrags führte das GS KdK 2021 bei den Kantonen, den Direktorenkonferenzen und den regionalen Regierungskonferenzen eine Umfrage durch. Diese ergab insgesamt ein positives Bild der IKZ (Stärkung von Solidarität, Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz, Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung, Förderung der Koordination der Leistungsangebote und der Arbeitsteilung zwischen den Kantonen). Bei

---

<sup>3</sup> Art. 48 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101); Eva Maria Belser/Bernhard Waldmann/René Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, Zürich/Basel/Genf 2017, 174 ff.

<sup>4</sup> Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017, Rz. 1ff. zu Art. 48a BV.

<sup>5</sup> Kurt Nuspliger, Regieren im föderalistischen Staat, in: Adrian Ritz/Theo Haldemann/Fritz Sager (Hrsg.), Blackbox Exekutive, NZZ Libro, Basel 2019, 148.

<sup>6</sup> Sean Müller/Paolo Dardanelli, Kooperation, nicht Wettbewerb mit dem Bund. Ein Forschungsprojekt misst, wie stark die Tendenz zur Zentralisierung in der Schweiz ist. NZZ vom 8.8.2017.

einer grösseren Minderheit der Kantone bestehen allerdings bei den Abgeltungen und bei der Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte noch gewisse Unsicherheiten.

Aufgrund der Umfrageergebnisse und der Empfehlungen der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht entschied das politische Steuerungsorgan an seiner Sitzung vom 1. November 2021, im Rahmen eines externen Mandats eine vertiefende Analyse zur Frage der Abgeltungen durchzuführen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sprachen sich dafür aus, dass parallel zur Analyse zu den Abgeltungen die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte überprüft werden sollen. Die Plenarversammlung vom 17. Dezember 2021 stimmte diesem Vorschlag zu. Im Sinne einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise der fiskalischen Äquivalenz in der IKZ sollen die beiden Themen zum Schluss des Evaluationsprozesses in eine Synthese überführt werden.

Am 11. Februar 2022 wurde das Mandat zur Analyse der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte gemäss den nachstehenden Grundsätzen erteilt.

## 2.2 Gegenstand der Fragestellung

Die IKZ soll sicherstellen, dass diejenigen, die öffentliche Leistungen anbieten oder nachfragen, sich auf einen fairen Lastenausgleich bei angemessener Mitwirkung einigen können. Zu diesem Zweck erhalten Kantone, die Leistungen anderer Kantone abgelten (Leistungskauf) oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, auf die jeweilige Leistung bezogene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte.<sup>7</sup> In einer gemeinsamen Trägerschaft stehen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische und umfassende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu. Diese können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.<sup>8</sup> Denjenigen, die Leistungen kaufen, «wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt»<sup>9</sup>. Dieses Mitspracherecht kann sich gemäss den Erläuterungen zur IRV auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein.

Die Ergebnisse der Umfrage der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zeigen, dass bezüglich der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte Unsicherheiten bestehen. Einerseits scheint auf politischer Ebene strittig zu sein, wie umfassend die zu gewährenden Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sein müssen. Andererseits stellt sich auf der operativen Ebene die Frage der Umsetzung, zumal die Leistungserstellung in vielen Fällen operativ nicht dem leistungserbringenden Kanton untersteht.

## 2.3 Ziele

Ziel des Mandats ist eine Auslegeordnung des rechtlichen Rahmens (FiLaG, IRV) und der bisherigen Umsetzung in ausgewählten Aufgabenbereichen von Art. 48a BV (allenfalls parallel zur Analyse der Abgeltungen: Hochschulen, Straf- und Massnahmenvollzug,

---

<sup>7</sup> Art. 11 Bst. c des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2).

<sup>8</sup> Art. 12 der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV).

<sup>9</sup> Art. 22 IRV.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen). Davon ausgehend sollen Vorschläge erarbeitet werden, wie bestehende Unsicherheiten behoben werden können, um die Gewährleistung der fiskalischen Äquivalenz in der IKZ zu verbessern. Dabei sollen Varianten mit unterschiedlichem Ambitionslevel erarbeitet werden, bspw. eine Ergänzung der Erläuterungen zur IRV, eine separate Wegleitung oder allenfalls auch eine Präzisierung der IRV.<sup>10</sup> Die Vorschläge sollen aufzeigen, wie die mit den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten verbundenen Zielsetzungen der NFA effizient und wirkungsvoll umgesetzt werden können. Dies soll letztlich auch dazu beitragen, die Akzeptanz der IKZ bei den Kantonen zu stärken.

## 2.4 Vorgehen

Das Mandat sieht primär eine Dokumentenanalyse vor (Literatur, rechtliche Grundlagen, interkantonale Vereinbarungen, Materialien). Einzelne Interviews mit direkt beteiligten Akteuren auf der Fachebene sind möglich. Eine Liste mit den kontaktierten Personen befindet sich im Anhang 1 zu diesem Bericht. Darauf aufbauend wurde ein Thesenpapier mit Optimierungsvorschlägen verfasst, das am 13. Juni 2022 im Rahmen eines Workshops mit Fachpersonen aus den Kantonen diskutiert wurde. Die Vorschläge wurden anschliessend in den Schlussbericht überführt. In diesem Rahmen werden Vorschläge für eine mögliche Ergänzung der Erläuterungen zur IRV, für eine separate Wegleitung oder allenfalls für eine Präzisierung der IRV vorgelegt.

Alexander Jungo, Leiter der Fachstelle NFA, betreut das Mandat von Seiten der KdK als Projektleiter.

## 3. Föderalistischer Kontext

### 3.1 Grundlagen

Ein föderalistisches System ist dadurch gekennzeichnet, dass den Gliedern eines Gesamtstaates eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie eingeräumt wird (self-rule). Darüber hinaus wirken die Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates mit (shared rule)<sup>11</sup>. Im schweizerischen Bundesstaat verfügen die 26 Kantone über weit ausgebaute Kompetenzen und Autonomierechte. Die Schweiz wird im internationalen Vergleich sowohl "als Parade- wie auch als Extrembeispiel eines föderalistischen Staates" bezeichnet<sup>12</sup>. Die Autonomie der Kantone tritt hauptsächlich als Organisationsautonomie, Aufgabenautonomie und Finanzautonomie in Erscheinung<sup>13</sup>. Die Organisationsautonomie umfasst die Kompetenz der Kantone, sich eine politische Struktur zu geben, das politische System einzurichten und das Verfahren der Staatsorgane zu umschreiben. Alle Kantone

---

<sup>10</sup> Art. 12 und Art. 22 IRV.

<sup>11</sup> Wolf Linder/Sean Müller, Schweizerische Demokratie, 4. Auflage, Bern 2017, 171.

<sup>12</sup> Adrian Vatter, Das politische System der Schweiz, 2. Auflage, Baden-Baden 2016, 441.

<sup>13</sup> Tschannen (Anm. 1), § 16, Rz. 618-622; Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 120f., Rz. 1219 ff.

verfügen über Regierungen, Parlamente und unabhängige Justizbehörden<sup>14</sup>. Die Aufgabenautonomie äussert sich als substantielle Unabhängigkeit der Kantone bei der Bestimmung, Gestaltung und Ausführung ihrer Aufgaben. Die Finanzautonomie meint die Freiheit der Kantone, ihre Einnahmequellen zu bestimmen und über die Verwendung der finanziellen Mittel zu entscheiden.

Die Kantone sind auch am Vollzug des Bundesrechts beteiligt<sup>15</sup>. Für diesen in der Praxis wichtigen Bereich kann auch das Instrument der Programmvereinbarung eingesetzt werden<sup>16</sup>. Den Kantonen soll bei der Umsetzung des Bundesrechts eine möglichst grosse Handlungsfreiheit eingeräumt werden. Der Föderalismus kann sich als innovatives Labor erweisen. Beispielhaft sei hier die Schuldenbremse erwähnt, die erstmals im Jahr 1929 im Kanton St. Gallen eingeführt wurde. Heute verfügen der Bund und die Mehrheit der Kantone über ein solches Instrument<sup>17</sup>.

Das Grundprinzip der kantonalen Autonomie findet sich in Art. 3 der Bundesverfassung. Nach dieser Bestimmung sind die Kantone zuständig für die Erfüllung aller Aufgaben, die nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind. Für die Übertragung einer Aufgabe an den Bund bedarf es einer neuen Norm in der Bundesverfassung. Die Bundesverfassung kann geändert werden, wenn die Mehrheit des Volkes und die Mehrheit der Kantone die neue Norm in einer Volksabstimmung gutheissen<sup>18</sup>. Ohne Zustimmung der Mehrheit der Kantone können also keine neuen Bundeskompetenzen begründet werden.

Neue Aufgaben soll der Bund nur übernehmen, wenn sie "die Kraft der Kantone" übersteigen oder aus anderen Gründen "einer einheitlichen Regelung durch den Bund" bedürfen<sup>19</sup>. Damit ist das Subsidiaritätsprinzip angesprochen. Es handelt sich dabei um eine politische Maxime. Aus diesem Prinzip kann weder eine materielle Schranke der Verfassungsrevision noch eine Pflicht zur Verfassungsrevision abgeleitet werden<sup>20</sup>. Wegen der rasanten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Entwicklung sind allerdings die Bundeszuständigkeiten in den letzten 150 Jahren kontinuierlich erweitert worden<sup>21</sup>. Das zweite Kernelement föderalistischer Staaten besteht in der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates. In der Schweiz wirken die Kantone nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit<sup>22</sup>. Inhalt und Umfang der Mitwirkungsrechte sind besonderen Verfassungsbestimmungen zu entnehmen. Die Mitwirkung kann sich von der Impulsgebung (Standesinitiative), der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung im Vorverfahren (Vernehmlassung, Konsultation) und dem Einbringen von Fachwissen (Spezialwissen kantonaler Verwaltungen, Mitwirkung in Expertenkommissionen) bis hin zur Mitentscheidung in der Schlussphase (Kantonsreferendum, Doppelmehrabstimmungen) erstrecken<sup>23</sup>.

Von besonderer Bedeutung ist die Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheidungen. Die Kantone sind an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide zu

---

<sup>14</sup> Auer (Anm. 13), 52ff., 74ff., 96ff.

<sup>15</sup> Art. 46 Abs. 1 BV.

<sup>16</sup> Art. 46 Abs. 2 BV; Andreas Lienhard/August Mächler/Agata Zielniewicz, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, 267f.

<sup>17</sup> Lienhard/Mächler/Zielniewicz (Anm. 16), 91.

<sup>18</sup> Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV.

<sup>19</sup> Art. 43a BV.

<sup>20</sup> Tschannen (Anm. 1), § 19, Rz. 729.

<sup>21</sup> Vatter (Anm. 12), 445f.

<sup>22</sup> Art. 45 Abs. 1 BV.

<sup>23</sup> Belser/Waldmann/Wiederkehr (Anm. 3), 186; Lienhard/Mächler/Zielniewicz (Anm. 16) 27.

beteiligen, soweit ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind<sup>24</sup>. Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend. Er holt ihre Stellungnahmen ein<sup>25</sup>. Diesen Stellungnahmen kommt ein besonderes Gewicht zu, wenn sie Fragen betreffen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit<sup>26</sup>. Diese Verfassungsbestimmung liegt gleichermaßen im Interesse des Bundes und der Kantone. Sie bringt zum Ausdruck, dass die Politik zu einem erheblichen Ausmass von aussenpolitischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Die Kantone sollen ihre Leistungsfähigkeit, ihr Spezialwissen und ihre Erfahrung einbringen. Darüber hinaus sollen sie einen Beitrag zur demokratischen und föderalistischen Abstützung der Aussenpolitik leisten<sup>27</sup>.

### 3.2 Kooperativer Föderalismus

Die Verfassung bestimmt, dass der Bund und die Kantone zusammenarbeiten und einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen<sup>28</sup>. Die Verfassung legt zudem fest, dass die Kantone miteinander Verträge schliessen können. Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen. Unter dem Begriff kooperativer Föderalismus werden alle Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten oder zwischen den Gliedstaaten und dem Bund verstanden<sup>29</sup>. Im hier zu untersuchenden Kontext interessiert vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Diese wird als horizontale Zusammenarbeit bezeichnet. Die aufgabenbezogene Zusammenarbeit zwischen den Kantonen hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem Wesensmerkmal des modernen schweizerischen Föderalismus entwickelt.<sup>30</sup> Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen<sup>31</sup>. Auch eine gesamtschweizerische Zusammenarbeit, an der alle Kantone beteiligt sind, ist möglich. Interkantonale Verträge sind in der Praxis von grosser Bedeutung. Neben rund 800 interkantonalen Verträgen gibt es eine zunehmende Zahl von interkantonalen Organisationen, die ihre Aktivitäten koordinieren müssen<sup>32</sup>. Diese intensive interkantonale Kooperation ist der Ausdruck der gesellschaftlichen Entwicklung. Die zu regelnden Probleme überschreiten die Grenzen der Kantone. Die politischen und die funktionalen Handlungsräume sind nicht mehr deckungsgleich. Die kleinräumige territoriale Gliederung der Eidgenossenschaft führt dazu, dass kleine Kantone oft nicht mehr über die zweckmässige "Betriebsgrösse" für eine autonome, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung verfügen<sup>33</sup>.

---

<sup>24</sup> Art. 55 Abs. 1 BV.

<sup>25</sup> Art. 55 Abs. 2 BV.

<sup>26</sup> Art. 55 Abs. 3 BV.

<sup>27</sup> Thomas Pfisterer, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 55 BV, Rz. 11.

<sup>28</sup> Art. 44 Abs. 1 BV.

<sup>29</sup> Schweizer, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 44 BV, Rz. 6.

<sup>30</sup> Bernhard Waldmann, Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2020Bd. 1, III, 8, Rz. 6.

<sup>31</sup> Art. 48 Abs. 1 BV.

<sup>32</sup> Belser/Waldmann/Wiederkehr (Anm. 3), 175.

<sup>33</sup> Belser/Waldmann/Wiederkehr (Anm. 3), 175.

Die jüngere Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, dass

- die institutionalisierte Kooperation unter den Kantonen in wenigen Fällen über den nachbarschaftlichen Rahmen hinausgeht und gesamtschweizerische Dimensionen annimmt;
- bei der interkantonalen Kooperation zunehmend verbindliche Entscheidungen von erheblicher Tragweite getroffen werden;
- interkantonale Gremien zunehmend mit der Befugnis ausgestattet werden, Sekundärrecht zu erlassen.

Beim Straf- und Massnahmenvollzug gibt es drei regionale Konkordate. In den Bereichen, in denen mit Konkordaten gesamtschweizerische Lösungen angestrebt werden (bspw. IVSE, IUV), ist dies durch das Subsidiaritätsprinzip und durch den föderalistischen Kontext gerechtfertigt.

Die in jüngerer Zeit intensiviertere interkantonale Kooperation weist viele Vorteile auf. Sie ermöglicht es insbesondere, unterhalb der Bundesebene massgeschneiderte Lösungen für Probleme bereitzustellen, welche die Möglichkeiten einzelner Kantone übersteigen.

Die interkantonale Kooperation ist allerdings auch mit besonderen Herausforderungen verbunden. In diesem Zusammenhang sind vor allem drei Aspekte zu erwähnen:

- Wird bei der interkantonalen Kooperation eine mehrere Kantone umfassende Lösung angestrebt, kann das Konsensfordernis eine hohe Hürde sein. Eine Zwangskooperation nach den Regeln von Art. 48a BV wäre zwar rechtlich möglich. Dieser dornenvolle Weg wurde jedoch in der politischen Praxis noch nie beschritten.
- Der Aushandlungsprozess und der Inhalt der Konkordate mit Gesetzesrang werden stark durch die Exekutiven bestimmt. Die Kantonsregierungen sind dazu verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende und beabsichtigte Vereinbarungen zu informieren.<sup>34</sup> In der Praxis spielen dabei die zuständigen parlamentarischen Kommissionen eine wichtige Rolle. Am Schluss können die kantonalen Parlamente jedoch nur gesamthaft über die Genehmigung eines Konkordats beschliessen. Änderungen am Wortlaut des Vertrags sind nicht möglich. Die Parlamente haben allerdings die Möglichkeit, Verträge zur Überarbeitung an die Regierungen zurückzuweisen. Interkantonale Vereinbarungen, die nicht in die alleinige Zuständigkeit der Regierungen fallen, sind in allen Kantonen von den Parlamenten zu beschliessen. In einzelnen Kantonen entscheidet das Parlament auch über die Kündigung von Verträgen.<sup>35</sup> Nur in zwei Kantonen (OW, AI) ist der Genehmigungsbeschluss des Parlaments endgültig, weil diese Kantone kein Staatsvertragsreferendum kennen.<sup>36</sup> In den andern Kantonen ist ein Veto der Stimmberechtigten möglich.
- Die Weiterentwicklung eines gesamtschweizerischen Konkordats ist im Vergleich mit dem Gesetzgebungsverfahren im Bund sehr aufwändig und mit erheblichem Zeitbedarf verbunden. Das Bestehen solcher Konkordate ist allerdings durch den föderalistischen Kontext und das Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt.

---

<sup>34</sup> Art. 4 Abs. 1 IRV, vgl. auch Art. 13 Bst. d FiLaG, SR. 613.2.

<sup>35</sup> Art. 27 Abs. 3 KV/AI; SR 131.224.2.

<sup>36</sup> Auer, (Anm. 13), Rz. 853.

### 3.3 Fiskalische Äquivalenz

Der Bundesrat schrieb in der Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und Kantonen Folgendes:

*«Auf Grund der steigenden Mobilität der Bevölkerung sowie des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandels entsprechen die politisch-administrativen (territorialen) Entscheidungsstrukturen immer weniger den sozioökonomischen Lebens- und Problemräumen. So führt z.B. das rasante Wachstum des Dienstleistungssektors zu einer erhöhten beruflichen Mobilität und die immer häufigere Trennung von Arbeits- und Wohnort bringt eine massive Zunahme der Pendlerströme mit sich, während das veränderte Ferien- und Freizeitverhalten die Mobilität auch im privaten Bereich noch zusätzlich steigert.*

*Dies hat zur Folge, dass sowohl die Infrastruktur als auch die öffentlichen Leistungen eines Kantons – insbesondere der Zentrums Kantone – immer öfter von Bürgerinnen und Bürgern anderer Kantone in Anspruch genommen werden, ohne dass diese jedoch für die konsumierten Leistungen aufkommen. Auf diese Weise wird gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verstossen, wodurch räumliche externe Effekte, so genannte Spillovers entstehen (vgl. Ziff. 1.1.3). Diese wiederum führen zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten in Form einer suboptimalen Bereitstellung öffentlicher Güter. Um diese negativen Effekte zu vermeiden, können zwei Wege eingeschlagen werden: eine umfassende Gebietsreform oder eine interkantonale Zusammenarbeit mit einem Lastenausgleichssystem.*

*Unter Ziffer 1.1.6.2 wurde bereits dargelegt, weshalb der Bundesrat auf eine Gebietsreform verzichtet. Stattdessen zieht er die Option einer interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Die heutige interkantonale Zusammenarbeit weist allerdings Mängel auf. Aus diesem Grund will der Bundesrat die interkantonale Zusammenarbeit ausbauen und im Hinblick auf eine möglichst umfassende Rechtssicherheit und Transparenz auf eine neue verfassungs- und gesetzmässige Basis stellen. Zudem soll ein interkantonaler Lastenausgleich eingeführt werden, mit dessen Hilfe die Spillover-Problematik angegangen werden kann.*

*(...)*

*Mit der ausgebauten interkantonalen Zusammenarbeit sowie der Einführung des interkantonalen Lastenausgleichs sollen im Wesentlichen drei Ziele verfolgt werden:*

- Verhinderung von Spillover-Effekten und Trittbrettfahrerverhalten. Dies soll zu einer Bereitstellung der öffentlichen Leistungen in einem optimalen Umfang sowie zu einer gerechten Verteilung der Lasten anhand der tatsächlichen Nutzniessung führen.*
- Eng mit dem ersten Ziel verbunden ist die beabsichtigte Verbesserung der Effizienz auf Grund der Ausnutzung von Grössenvorteilen. Damit wird ein bedeutender Vorteil einer Gebietsreform genutzt, ohne dass deren Nachteile in Kauf genommen werden müssen.*
- Zudem soll eine intensivierete interkantonale Zusammenarbeit eine präventive Wirkung im Zusammenhang mit einer übermässigen Zentralisierung entfalten. Können doch kantonsübergreifende Aufgaben auf sinnvolle Art und Weise erbracht werden, ohne sie auf die Ebene des Bundes zu verlagern.*

*Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich soll somit garantieren, dass Anbieter und Nachfrager einer öffentlichen Leistung sich auf eine faire Lastenteilung und auf angemessene Mitwirkung einigen. Beim Vorliegen von interkantonalen Spillovers soll der Anbieter einer öffentlichen Leistung entschädigt werden. Geschieht dies nicht, können daraus negative Folgen für die gesamte Volkswirtschaft der betreffenden Region resultieren. Eine Stärkung des institutionellen Rahmens der interkantonalen Zusammenarbeit ist auch eine wichtige Rahmenbedingung für eine Aufgabenteilung. Dadurch wird ein wirksamer Beitrag zu einer effizienten und bedürfnisgerechten Aufgabenerfüllung geleistet».<sup>37</sup>*

Im weiteren politischen Prozess wurde beschlossen, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung zu verankern. Nach Art. 43a Abs. 2 BV trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten. Auf der anderen Seite soll das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, über diese Leistung bestimmen können. In den beiden Bestimmungen kommt jeweils ein Teilgrundsatz des Prinzips fiskalischer Äquivalenz zum Ausdruck. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz muss sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kostenträger und der Entscheidungsträger decken, damit unerwünschte externe Effekte vermieden werden.

Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben wird demnach eine dreifache Kongruenz angestrebt: Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger sollen möglichst übereinstimmen.<sup>38</sup> In der staatsrechtlichen Lehre wird diskutiert, ob es sich bei diesem Prinzip um eine staatspolitische Maxime oder um ein Rechtsprinzip handelt. Die Grundsätze von Art. 43a BV haben nur unscharfe Konturen. Nach der Auffassung des Bundesrates und der wohl fast einhelligen Lehre taugen sie nicht als Massstab richterlicher Beurteilung.<sup>39</sup> Nach Jürg Marcel Tiefenthal sollte dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz „Rechtscharakter zugesprochen werden“.<sup>40</sup>

Die rechtliche Tragweite der in Art. 43a BV enthaltenen Grundsätze ist demnach umstritten. Zudem stellt sich hinsichtlich der Grundsätze in Art. 43a BV das Problem mangelnder nachträglicher Kontrolle durch das Bundesgericht. Die Bestimmung wird insgesamt als nicht justiziabel eingestuft. Es handelt sich daher nach verbreiteter Auffassung um eine föderalismuspolitische Maxime oder um eine «Leitlinie» für die Gestaltung von interkantonalen Verträgen.<sup>41</sup>

Nach der Auffassung von Giovanni Biaggini handelt es sich bei dieser Maxime um einen vernünftigen Ratschlag – wenn man ihn situationsgerecht zu handhaben verstehe. Er wirft

---

<sup>37</sup> BBI 2002 2350 ff.

<sup>38</sup> Botschaft NFA, BBI 2002 2459.

<sup>39</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 43a, Rz. 2.

<sup>40</sup> Jürg Marcel Tiefenthal, Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Art. 43a Abs. 2-3 BV, in: ZSR 140 (2021) I 583 ff., 595.

<sup>41</sup> Lienhard/Mächler/Zielniewicz, (Anm. 16), 297.

allerdings die Frage auf, ob die Verfassung der richtige Ort für Ratschläge sei.<sup>42</sup> Giovanni Biaggini ist insofern zuzustimmen, als aus Art. 43a BV keine präzise Handlungsweisungen für die Lösung konkreter Abgeltungs- oder Mitwirkungsfragen abgeleitet werden können. Wichtig ist, ob der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz im Gesetzesrecht oder im interkantonalen Recht weiter konkretisiert wurde. Dies trifft in allgemeiner Weise für das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Art. 11 Bst. c ) und konkreter für die IRV (Art. 9ff.) zu. Soweit das Prinzip «aus dem Dunstkreis von politischen Handlungsmaximen herausgelöst» und in hinreichendem Mass rechtlich konkretisiert wurde, können sich daraus auch rechtliche Folgen ergeben.<sup>43</sup>

## 4. Verfassungsrechtliche Prinzipien

### 4.1 Allgemeines

Auch bei den interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich hat staatliches Handeln grundlegende Verfassungsprinzipien zu beachten. Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a BV). Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV). Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Staatliche Organe handeln nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Hinzu kommen wichtige Grundsätze für die Zusammenarbeit im Bundesstaat. Der Bund und die Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen (Art. 44 Abs. 1 BV). Sie schulden einander Rücksicht und Beistand (Art. 44 Abs. 2 BV).

### 4.2 Subsidiarität

Dem Prinzip liegt die Idee zugrunde, dass der Bund nicht Aufgaben übernehmen soll, welche die Kantone ebenso gut oder besser erfüllen können als der Bund (Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV).

Die schweizerische Staatspraxis ist der staatspolitischen Maxime der Subsidiarität schon von jeher verpflichtet.<sup>44</sup> Es handelt sich bei diesem Prinzip um einen Leitgedanken des schweizerischen Bundesstaates. Die primäre Verantwortung für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe liegt bei den Kantonen. Besteht das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung, kann eine Regelung durch den Bund gerechtfertigt sein. Das ist aber nicht zwingend. Es ist auch die Schaffung eines gesamtschweizerischen Konkordats denkbar.<sup>45</sup> Solche Konkordate sind auch ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 48a BV möglich. Wenn in einem Bereich eine neue Bundeskompetenz geschaffen werden soll, ist überzeugend darzulegen, weshalb eine für die gesamte Schweiz einheitliche Regelung durch den Bund erforderlich ist.<sup>46</sup> Wenn diese Frage bejaht wird, ist eine neue Grundlage in der

---

<sup>42</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 43a BV, Rz. 6.

<sup>43</sup> Bernhard Waldmann, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus?, in: Newsletter Institut für Föderalismus 4/2015, 15.

<sup>44</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 5a BV, Rz. 6.

<sup>45</sup> Waldmann (Anm. 30), Rz. 16.

<sup>46</sup> Tiefenthal (Anm. 40), 588.

Bundesverfassung zu schaffen. Der Bund verfügt nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Verfassung zuweist.<sup>47</sup>

### 4.3 Rechtsgrundlagen

Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse wahrnehmen. Auch eine gesamtschweizerische Zusammenarbeit, an der alle Kantone beteiligt sind, ist möglich. Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen (Art. 48 BV). Die interkantonale Zusammenarbeit ist in der Verfassung vorgesehen und hinreichend demokratisch abgestützt.

Konkordate, die grundlegende und wichtige Bestimmungen enthalten, bedürfen der Zustimmung der kantonalen Parlamente. Die Parlamente sind frühzeitig über die Aushandlung von Konkordaten zu informieren. Die Parlamente entscheiden über die Genehmigung von interkantonalen Vereinbarungen mit Gesetzesrang. Zahlreiche Kantone kennen das Staatsvertragsreferendum, einzelne Kantone die Staatsvertragsinitiative.

### 4.4 Öffentliches Interesse

Staatliches Handeln ist stets am Gemeinwohl auszurichten. Insofern liegt im öffentlichen Interesse, was der Allgemeinheit dient. Sonderinteressen bestimmter Gruppen haben in den Hintergrund zu treten. Allerdings ist der Begriff des öffentlichen Interesses in hohem Masse unbestimmt.<sup>48</sup> Der Begriff des öffentlichen Interesses lässt sich nicht in einer einfachen Formel umschreiben. Es gehört zu den Aufgaben des Verfassungs- und Gesetzesgebers, dem Begriff normativen Gehalt zu verleihen. Öffentliche Interessen sind in mehreren Politikbereichen zu wahren. Es gibt keinen numerus clausus der öffentlichen Interessen. Auch fiskalische Interessen gehören zu den öffentlichen Interessen.<sup>49</sup> Die Vielfalt und die Gegenläufigkeit der öffentlichen Interessen kann auch zu Zielkonflikten führen. In solchen Fällen sind Interessenabwägungen vorzunehmen. Bei der Interessenermittlung und -abwägung steht dem Gesetzgeber «ein beträchtlicher Bewertungs-, Prognose- und Gestaltungsspielraum zu».<sup>50</sup>

### 4.5 Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gehört zu den traditionsreichen allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Das Gebot zu angemessenem, massvollem Handeln lässt sich bis in die Antike zurückverfolgen. Das Gebot fand auch Ausdruck in der Kardinaltugend Temperantia.<sup>51</sup> Primäre Aufgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips ist es, die Einzelnen vor übermässigen Eingriffen des Staates zu schützen. Heute erstreckt sich der Geltungsbereich des

---

<sup>47</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 3 BV, Rz. 5

<sup>48</sup> Schindler, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 5 BV, Rz. 43.

<sup>49</sup> Schindler, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 5 BV, Rz. 43; Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 16.

<sup>50</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 18.

<sup>51</sup> Schindler, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27) Art. 5 BV, Rz. 47.

Verhältnismässigkeitsprinzips auf alle Bereiche staatlichen Handelns. Der Grundsatz ist auch im Bereich der Leistungsverwaltung zu beachten.<sup>52</sup>

Allerdings hat das Verhältnismässigkeitsprinzip als allgemeiner Grundsatz noch keine restlos klaren Konturen erlangt. Bei grundrechtsbezogenen Fragestellungen muss staatliches Handeln in der Perspektive der Verhältnismässigkeit drei Teilanforderungen genügen: Zweckgeeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit. Wenn diese Kriterien auf das gesamte staatliche Handeln übertragen werden, muss eine Massnahme

- geeignet sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen,
- erforderlich sein, um das verfolgte öffentliche Interesse zu verwirklichen. Die Massnahme darf also in sachlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht weiter gehen als nötig.
- angemessen sein, d.h. der erfolgte Zweck und die eingesetzten Mittel dürfen nicht in einem Missverhältnis zu einander stehen.<sup>53</sup>

Mit Bezug auf die interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich ist in der Perspektive des Verhältnismässigkeitsprinzips darauf zu achten, dass keine unnötigen Eingriffe in den betrieblichen Ablauf von Institutionen erfolgen, die Leistungen für mehrere Kantone erbringen.

#### 4.6 Treu und Glauben

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wurde der Grundsatz von Treu und Glauben gleich doppelt verankert:

- als allgemeiner Verfassungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 BV);
- als verfassungsmässiges Individualrecht (Art. 9 BV).

Gefordert ist loyales Verhalten im Rechtsverkehr. Verletzt würde dieser Grundsatz etwa durch widersprüchliches, missbräuchliches oder täuschendes Verhalten.<sup>54</sup> Das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben richtet sich nicht nur an staatliche Organe, sondern auch an Private.

Der Grundsatz von Treu und Glauben ist auch bei der Ausarbeitung und bei der Anwendung interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich zu beachten.

#### 4.6 Dialog und Kooperation (Art. 44 BV)

Art. 44 BV enthält wichtige Grundsätze zur Kooperation im Bundesstaat: Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen. Sie schulden einander Rücksicht und Beistand.

Der Föderalismus schweizerischer Prägung versteht sich als Staatsform des Dialogs und der Kooperation.<sup>55</sup> Bund und Kantone schulden einander ein Verhalten nach Treu und Glauben sowie Unterstützung und Beistand. Dies schliesst nicht aus, dass die Kantone «eine eigenständige Politik führen und sich in gewissen Fragen als Konkurrenten gegenüber treten».<sup>56</sup> Wenn sie miteinander Verträge abschliessen, ist ein gerechter

---

<sup>52</sup> Schindler, in: St. Galler Kommentar, (Anm. 27), Art. 5 BV, Rz. 49.

<sup>53</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 21.

<sup>54</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 23.

<sup>55</sup> Botschaft BV, 208.

<sup>56</sup> Botschaft BV, 208.

Interessenausgleich anzustreben. Bei interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich bedeutet das, dass Kantone, die mit ihren Institutionen Leistungen mit grenzüberschreitendem Nutzen erbringen, korrekte finanzielle Abgeltungen angeboten werden. Kantone, die mit ihren Institutionen grenzüberschreitende Leistungen erbringen, sind die nötigen autonomen Spielräume zu gewähren. Auf der anderen Seite sind den Leistungsbezügern faire Mitsprache- und Mitwirkungsrechte einzuräumen. Diese Fragen können in den einzelnen interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden. Erforderlich ist darüber hinaus eine «Kultur der Kooperation», die den verfassungsrechtlichen Leitideen entspricht.

## II. Mitsprache und Mitwirkung

### 1. Grundlagen

#### 1.1 Allgemeines

Die interkantonale Zusammenarbeit soll sicherstellen, dass diejenigen, die öffentliche Leistungen anbieten oder nachfragen, sich auf einen fairen Lastenausgleich bei angemessener Mitwirkung einigen können. Zu diesem Zweck erhalten Kantone, die Leistungen anderer Kantone abgelden (Leistungskauf) oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, auf die jeweilige Leistung bezogene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (Art. 11 Bst. c FiLaG). In einer gemeinsamen Trägerschaft stehen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische und umfassende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu. Diese können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden (Art. 12 IRV). Denjenigen, die Leistungen kaufen, «wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt» (Art. 22 IRV). Dieses Mitspracherecht kann sich gemäss den Erläuterungen zur IRV auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein.

Die hier erwähnten Regeln bedürfen einer genaueren Analyse. In Vordergrund stehen die folgenden Fragen:

- a. Welche Verträge und Tatbestände unterliegen den Regeln über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich?
- b. Welche Akteure spielen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Rolle?
- c. Welche Bedeutung haben die Begriffe Mitsprache und Mitwirkung?
- d. Muss differenziert werden zwischen Mitsprache und Mitwirkung in strategischen und betrieblichen Fragen?
- e. Welche Zusammenhänge bestehen zwischen der finanziellen Abgeltung und den eingeräumten oder beanspruchten Mitsprache- und Mitwirkungsrechten (Art. 28 IRV).
- f. Was bedeutet die «umfassende» Mitsprache und Mitwirkung bei der gemeinsamen Trägerschaft?
- g. Was bedeutet das «mindestens partielle» Mitspracherecht beim Leistungskauf?

h. Gibt die Rechtsvergleichung nähere Hinweise zur Bedeutung der Mitsprache und der Mitwirkung?

## 1.2 Zwei Grundformen der IKZ

Die Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) bildet die Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit in den neun Bereichen, die in Art. 48a BV aufgezählt werden. Die Kantone können auch die interkantonale Zusammenarbeit in anderen Aufgabenbereichen der Rahmenvereinbarung unterstellen (Art. 1 Abs. 3 IRV). Die Grundformen dieser Vereinbarungen sind dadurch charakterisiert, dass interkantonale Trägerschaften bestehen, an denen verschiedene Kantone partizipieren, oder dass ein Kanton eine Leistung bereitstellt, die andere Kantone kaufen. Beiden Grundformen ist gemeinsam, dass über die Kantonsgrenzen hinweg Leistungen erbracht werden, die abgegolten werden und zu denen Mitsprache- oder weitergehende Mitwirkungsrechte bestehen. Leistungen mit erheblichen Kosten werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten, wenn für diese Leistungen keine anderen ausserkantonalen Leistungsbezüglerinnen und Leistungsbezüger aufkommen (Art. 27 IRV). Der Leistungskauf erfolgt mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch (Art. 21 IRV). Entscheidend ist, ob eine Vereinbarung materiell einer dieser Grundformen entspricht.

Es ist davon auszugehen, dass die in der IRV enthaltenen beiden Grundformen alle Fälle der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erfassen. Giovanni Biaggini schrieb dazu Folgendes:

*«Die IRV unterscheidet zwei Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9), nämlich die gemeinsame Trägerschaft (Art. 10 ff. IRV) und den Leistungskauf (Art. 21 ff. IRV) mit den Unterformen „Ausgleichszahlung“, „Leistungstausch“ bzw. „Mischformen“. Man kann sich fragen, ob die IRV mit dieser Unterscheidung (und den näheren Regelungen) dem Anspruch gerecht wird, sämtliche Formen und Fälle der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu erfassen. Dies abschliessend zu entscheiden, ist nicht Sache der Kantone, sondern des Bundes, da es sich beim Begriff der „interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich“ um einen bundesrechtlichen Begriff handelt.*

*Das Gutachten vom 15. Mai 2006 kam auf Grund einer ersten Analyse zum Schluss, dass es sehr starke Indizien dafür gibt, dass die im Rahmen der IRV erfolgte Umsetzung und Konkretisierung des (bundesrechtlichen) Begriffs des „Lastenausgleichs“ durch die Kantone sämtliche aus heutiger Sicht in Betracht fallenden Formen von Lastenausgleich abdeckt.*

(...)

*Diese Vermutung kann insoweit erhärtet werden, als die im Gutachten vom 15. Mai 2006 gemachten Überlegungen einer erneuten Prüfung standhalten».<sup>57</sup>*

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt sich demnach um einen bundesrechtlichen Begriff. Das erleichtert die Herausbildung einer einheitlichen Praxis. Es gibt hier keinen Konflikt zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Begriff «interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelt und in das interkantonale Regelwerk IRV aufgenommen. Er deckt alle Formen des Lastenausgleichs ab.

Bei den Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (Art. 48a Abs. 1 Bst. i BV) wurde durch den Kanton Luzern die Auffassung vertreten, es handle sich nicht um einen eigentlichen Lastenausgleich, sondern um ein Freizügigkeitsabkommen. Entscheidend ist hier, dass es sich bei den in der IVSE<sup>58</sup> geregelten Tatbeständen materiell um einen Lastenausgleich handelt.<sup>59</sup> Die IVSE entspricht deshalb einem Grundtypus der IRV.

Der Gedanke der «Freizügigkeit» der Studierenden ist überdies auch bei der interkantonalen Universitätsvereinbarung und bei der Fachhochschulvereinbarung wegleitend (Art. 1 Abs. 2 IUUV<sup>60</sup>, Art. 1 Abs. 2 FHV<sup>61</sup>). Bei der IUUV und bei der FHV handelt es unbestrittenermassen um Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs.

Interkantonale Vereinbarungen dürfen nichts enthalten, was dem Recht oder den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone widerspricht.<sup>62</sup>

### 1.3 Streitbeilegung

Differenzen der Kantone bei der Handhabung des Finanz- und Lastenausgleichs sollen in erster Linie durch Verhandlungen unter den Beteiligten bereinigt werden. Die einzelnen Konkordate können besondere Verfahren der Streitbeilegung vorsehen. Wenn keine einvernehmliche Lösung gefunden wird, kann eine Kantonsregierung bei der KdK um die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ersuchen. Das Streitbeilegungsverfahren ist zweistufig (Art. 32 Abs. 1 IRV). Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der Interkantonalen Vertragskommission (IVK). Die Durchführung eines solchen Verfahrens ist die Voraussetzung dafür, dass ein Kanton später allenfalls auch noch das Bundesgericht anrufen kann (Art. 31 Abs. 2 IRV). Die geringe Zahl der vor der Interkantonalen Vertragskommission (IVK) durchgeführten Verfahren ist ein Indiz dafür, dass das Regelwerk des Finanz- und Lastenausgleichs in der Regel zu tragfähigen Lösungen führt.

---

<sup>57</sup> Giovanni Biaggini, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV, vom 20. August 2007, 56f.

<sup>58</sup> Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen vom 13.12.2002 (IVSE).

<sup>59</sup> Vgl. dazu auch den Ingress der IVSE.

<sup>60</sup> Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 27.12.2019 (IUUV).

<sup>61</sup> Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12.6.2003 (FHV).

<sup>62</sup> Art. 48 Abs. 3 BV; BGE 138 I 435ff.; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2019, Rz. 502.

Setzt ein Kanton einen Vertrag oder einen verbindlichen Beschluss eines interkantonalen Organs nicht um, so können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger Ansprüche aus diesem Vertrag oder diesem Beschluss geltend machen, sofern die entsprechenden Regeln hinreichend bestimmt und klar sind.<sup>63</sup>

## 2. Begriffe

Das FiLaG und die IRV verwenden die Begriffe Mitsprache und Mitwirkung. Sie verzichten auf eine Definition dieser Begriffe.

Im Rahmen einer ersten Annäherung an die erwähnten Begriffe kann festgehalten werden, dass der Begriff «Mitwirkung» umfassender ist als der Begriff «Mitsprache». Die Mitwirkung im Sinne eines Oberbegriffs umfasst die ganze Palette von Partizipationsmöglichkeiten: Mitsprache im Rahmen einer Anhörung, formelle Konsultation zu Entwürfen, persönlicher Einbezug in die Entscheidvorbereitung, Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Gremien – mit beratender Stimme oder mit vollem Stimmrecht. Wenn die Mitwirkung die Stufe der Mitentscheidung (Shared Decision-Making) erreicht, dann ist das in den einschlägigen Rechtsgrundlagen ausdrücklich festzuhalten.

Entscheidend ist, welche Bedeutung diesen Begriffen in den einzelnen interkantonalen Verträgen beigemessen wird.

*Beispiel: Für die Standortkantone Zürich (Opernhaus Zürich, Schauspielhaus Zürich, Tonhalle Zürich) und Luzern (KKL, Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester) sind ihre grossen kulturellen Institutionen mit Chancen verbunden. Die grossen kulturellen Institutionen mit überregionaler Bedeutung bringen allerdings auch Belastungen mit sich. Die Kantone Zürich, Luzern, Zug und Schwyz schlossen eine Vereinbarung ab über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen (Interkantonale Kulturlastenvereinbarung). Später trat auch der Kanton Aargau der Vereinbarung bei. Die Vereinbarungskantone erfahren durch die Nähe zu den kulturellen Leuchttürmen Attraktivitätssteigerungen. Der Kanton Schwyz gehörte ursprünglich ebenfalls zu den Vereinbarungskantonen. Das Schwyzer Stimmvolk beschloss am 27.9.2017, aus der Vereinbarung auszutreten. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz stellte in Aussicht, die Beiträge weiterhin zu bezahlen, allerdings aus Lotteriemitteln. Die Kantone Obwalden und Nidwalden, welche der Vereinbarung nicht beitraten, leisten ebenfalls Beiträge. Bei der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung im Raum der Standortkantone Zürich und Luzern ist von «Mitbestimmung» der beteiligten Kantone die Rede, obwohl gemäss Art. 5 dieser Vereinbarung nur Anhörungs- und Mitsprachrechte vorgesehen sind. Diese Rechte beziehen sich im Wesentlichen auf den finanziellen Bereich. Auf ein betriebliches Mitspracherecht wird ausdrücklich verzichtet. Die Regierungen der Vereinbarungskantone sind anzuhören vor jeder Änderung des Subventionsverhältnisses, die eine wesentliche Veränderung der Abgeltungen verursacht. Die Vereinbarung regelt, welche Kosten bei der Abgeltung angerechnet werden. Von den anrechenbaren Kosten wird ein Standortvorteil von 25 Prozent abgezogen. An den restlichen Kosten beteiligen sich die zahlungspflichtigen Kantone im Verhältnis der Kantonsanteile am Publikum der überregionalen Kultureinrichtungen. Der Kanton Zürich leistet pro Jahr Beiträge von rund CHF 140 Mio. an das Opernhaus, das Schauspielhaus und an die Tonhalle, während die Vereinbarungskantone rund CHF 8 Mio. pro Jahr beisteuern.*

---

<sup>63</sup> Art. 17 FiLaG; Ulrich Häfelin/Georg Müller/ Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 140.

### 3. Information

#### 3.1 Allgemeines

Die wirkungsvolle Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte setzt eine gute Informationslage voraus. Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen (Art. 25 Abs. 1 IRV). Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen (Art. 26 Abs. 2 IRV). Zu den Informationen gehören auch Lagebeurteilungen, Planungen und sonstige Vorkehren, welche die Aufgabenerfüllung und die entsprechenden Leistungen betreffen. Beim Leistungskauf sind die Käufer von den Leistungserbringern periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren (Art. 24 IRV). In die interkantonalen Vereinbarungen können weitere Vorschriften zur Informationspflicht aufgenommen werden. Art. 1 des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats legt fest, dass sich die beteiligten Kantone gegenseitig über ihre Planungen und Bauten im gesamten Bereich des Freiheitsentzugs informieren und dass sie ihre Angebote soweit möglich und zweckmässig aufeinander abstimmen.

#### 3.2 Phasen

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gibt es zwei Phasen, in denen die Mitsprache und Mitwirkung zum Tragen kommen. Die erste Phase bezieht sich auf die Vertragsverhandlungen und den Vertragsabschluss. Die zweite Phase betrifft die Umsetzung der Verträge.

##### 3.2.1 Vertragsverhandlungen und Vertragsabschluss

In der Phase der Vertragsverhandlungen und des Vertragsabschlusses kommt den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten der beteiligten Kantone eine zentrale Bedeutung zu. Im Vordergrund stehen die finanziellen Aspekte. Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die Vollkosten (Art. 28 Abs. 1 IRV). Hier ist festzulegen, wie die Vollkosten ermittelt und wie sie auf die beteiligten Partner verteilt werden. Erforderlich sind transparente Grundlagen, welche die technischen, fachlichen, ökonomischen und finanziellen Aspekte korrekt und nachvollziehbar abbilden. Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen (Art. 28 Abs. 2 IRV). Bei der Festlegung der Abgeltung spielen die fünf in Art. 28 Abs. 3 IRV genannten Kriterien eine wichtige Rolle: eingeräumte und beanspruchte Mitwirkungsrechte; Zugang zum Leistungsangebot; erhebliche Standortvorteile und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug; Transparenz des Kostennachweises; Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Diese Kriterien machen deutlich, dass es sich bei der Festlegung der Abgeltung nicht nur um eine ökonomisch-mathematische Operation handelt. Weil auch politische Spielräume eine Rolle spielen, ist die Qualität des Mitsprache- und Mitwirkungsprozesses von zentraler Bedeutung. Neben der

ökonomischen kommt die politische Rationalität zum Tragen, welche sich im Verhandlungsergebnis widerspiegeln wird. Dabei ist auch der Solidarität unter den beteiligten Kantone Rechnung zu tragen.

### 3.2.2 Umsetzung der Verträge

Bei der Umsetzung der Verträge werden die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte in den Gremien ausgeübt, die durch die interkantonalen Verträge eingesetzt wurden. Grundsätzlich ist von paritätischen Mitsprache- und Mitwirkungsrechten auszugehen. Bei gemeinsamen Trägerschaften können die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden (Art. 12 Abs. 1 IRV). Die Mitwirkungsrechte erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung.

Es ist möglich, dass in einzelnen Verträgen für die Beschlussfassung zu bestimmten Fragen ein qualifiziertes Mehr vorgesehen wird (vgl. Art. 16 Abs. 3 IUUV).

Bei der Umsetzung der Verträge können die beteiligten Partner keine Leistungen einfordern, die durch die vereinbarten Abgeltungen nicht gedeckt sind. Volle Mitsprache- und Mitwirkungsrechte bestehen mit Bezug auf Anliegen, die in einer nächsten Vertragsperiode realisiert werden sollen.

## 4. Akteure der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Es ist zu unterscheiden zwischen den Hauptakteuren auf der politischen Ebene und weiteren Akteuren, die eine wichtige Rolle spielen, obwohl sie nicht formelle Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Zu den Hauptakteuren gehören primär die Kantone. Diese sind die Träger der interkantonalen Vereinbarungen. Es ist aber auch möglich, dass Gemeinden Ersteller oder Bezüger von Leistungen sind. Die Gemeinden gehören in solchen Konstellationen ebenfalls zu den Hauptakteuren. Ihnen sind Anhörungs- und Mitspracherechte einzuräumen. In einem interkantonalen Vertrag kann Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen ein direkter Anspruch auf Abgeltung eingeräumt werden (Art. 30 IRV). Zu den von den Gemeinden getragenen Organisationen können etwa Gemeindeverbände gehören.<sup>64</sup> Die Gemeinden sind formelle Akteure, weil sie gestützt auf einen interkantonalen Vertrag Rechte geltend machen können – auch wenn sie nicht zu den Trägern der interkantonalen Vereinbarung gehören.

*Beispiel: Die Verwaltungsvereinbarung über die interkantonalen Gemeindeverbände zwischen den Kantonen Aargau und Luzern vom 5.3. und 22.4.1985 (Sammlung des aargauischen Rechts SAR 171.150) umschreibt die Stellung der luzernischen Gemeinden und der luzernischen Behörden zu den nachgenannten Gemeindeverbänden, die ihren Sitz im Kanton Aargau haben:*

- a. Kläranlagenverband Oberwynental, Reinach;*
- b. Abwasserverband Region Zofingen, Zofingen;*
- c. Abwasserverband Aarburg, Aarburg;*

---

<sup>64</sup> Ueli Friederich, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2021, 228, Rz. 178.

*d. Gemeindeverband für die Kehrichtbeseitigung Region Zofingen, Zofingen;*

*e. Regionalverband Wiggertal-Suhrental, Zofingen.*

*Durch den Beitritt zum Gemeindeverband unterstellen sich die luzernische Gemeinden in Verbandsangelegenheiten der Rechtsordnung des Kantons Aargau und der Zuständigkeit der aargauischen Behörden. Sie verfügen über die in den Satzungen der entsprechenden Verbände geregelten Mitwirkungsrechte.*

Zu den Hauptakteuren interkantonalen Vereinbarungen gehört auch das Fürstentum Liechtenstein, wenn es einer Vereinbarung gestützt auf die eigene Gesetzgebung beiträgt (vgl. Art. 25 IUUV, Art. 36 Abs. 2 IVSE). Es kann die Frage aufgeworfen werden, ob eine Vereinbarung der Kantone mit dem Fürstentum Liechtenstein einem Konkordat gemäss Art. 48 Abs. 1 BV gleichzustellen ist oder ob es sich um einen Vertrag der Kantone mit dem Ausland handelt (Art. 56 BV). Nach Giovanni Biaggini behandelt die Praxis umfassende interkantonale Vereinbarungen mit dem Fürstentum Liechtenstein als Konkordatsrecht.<sup>65</sup> Verträge einzelner Kantone mit Liechtenstein stellen dagegen völkerrechtliche Abkommen dar. Dieser pragmatische Ansatz verdient wegen der einfacheren Handhabung den Vorzug gegenüber der von Pierre Tschannen vertretenen Auffassung, dass es sich bei Vereinbarungen mit dem Fürstentum Liechtenstein immer um Verträge mit dem Ausland handelt.<sup>66</sup>

Neben den Hauptakteuren gibt es je nach Politikbereich auch weitere Akteure, die eine sehr wichtige Rolle spielen können, obwohl sie nicht Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Im Hochschulbereich spielt die Kommission Hochschulfinanzierung eine wichtige Rolle. Es handelt sich dabei um eine ständige Kommission der EDK, in der auch die Geschäfte der IUUV und der FHV vorbereitet werden. Über eine besondere Stellung verfügen die kantonalen Universitäten. Diese sind in der Regel in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert (z.B. Universität Bern). Als solche sind sie durch den Trägerkanton durch Gesetz errichtet, organisatorisch ausgegliedert und rechtsfähig, mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet, mit Autonomie versehen und zur dauernden Erfüllung einer Aufgabe des Trägergemeinwesens bestimmt. Die Universitäten verfügen über die Freiheit von Lehre und Forschung. Sie können unabhängig vom Trägerkanton über erhebliche eigene finanzielle Mittel verfügen. In der Regel machen die IUUV-Beiträge nur einen kleinen Teil ihrer Ressourcen aus.

*Beispiel: Die Universität Bern ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie verfügte im Jahr 2020 über Mittel im Umfang von CHF 916,908 Mio. Die Grundmittel setzten sich wie folgt zusammen: Beitrag Kanton Bern CHF 319,140 Mio.; Beiträge IUUV CHF 118,323 Mio.; Beitrag Bund CHF 99,818 Mio. Hinzu kamen übrige Erträge von CHF 20,279 Mio. und Drittmittel im Umfang von CHF 359,348 Mio. Diese Zahlen relativieren die Beiträge der Kantone, die gestützt auf die IUUV geleistet werden.<sup>67</sup>*

Die durch die interkantonale Universitätsvereinbarung (IUUV) eingesetzten Organe haben bei ihren Aktivitäten die legitimen eigenen Spielräume der Universitäten zu respektieren.

Zu den wichtigen Akteuren gehören auch relativ selbständige Institutionen in anderen Politikbereichen, etwa die als öffentlich-rechtliche Anstalt organisierte Interkantonale

---

<sup>65</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 56 BV, Rz. 4.

<sup>66</sup> Tschannen, (Anm. 1), § 5, Rz. 943.

<sup>67</sup> Jahresbericht 2020 der Universität Bern.

Polizeischule Hitzkirch (IPH)<sup>68</sup>, die Anstalten des Straf- oder Massnahmenvollzugs oder soziale Einrichtungen im Rahmen der IVSE.

## 5. Mitwirkung bei strategischen und operativen Fragen

Beim Public Management wird häufig zwischen strategischen und operativen Fragen unterschieden. Die Strategie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen.<sup>69</sup> Die Festlegung der Strategie in einem bestimmten Bereich gehört zu den Aufgaben der Politik. Betriebliche Fragen betreffen die Binnenstruktur und die einzelnen Abläufe innerhalb einer Institution. Zwischen den beiden Bereichen gibt es in der Praxis keine scharfe Trennung. Innerhalb einer Grauzone gibt es Fragestellungen, welche sowohl die Strategie wie auch den Betrieb einer Organisation betreffen können. Dennoch ist die Trennung der beiden Sphären grundsätzlich sinnvoll. Bei interkantonalen Vereinbarungen wird in der Regel ein oberstes Organ eingesetzt, das aus Regierungsmitgliedern zusammengesetzt ist und das sich mit grundsätzlichen und wichtigen Fragen befasst. Das oberste Organ wird etwa als Konferenz der Vereinbarungskantone (Art. 16 IUUV), als Vereinbarungskonferenz (Art. 6 und 8 IVSE) oder als Strafvollzugskommission (Art. 2 des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats<sup>70</sup>) bezeichnet. Bei der IVSE übernimmt die Plenarversammlung der SODK<sup>71</sup> die Aufgaben der Vereinbarungskonferenz (Art. 4 Abs. 1 Bst. a IVSE), während der Vorstand der IVSE sich aus den Vorstandmitgliedern der SODK zusammensetzt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b IVSE). Es gehört zur Führungsrolle der Politik, dass sie sich mit grundlegenden und wichtigen Fragen befasst. Die Begriffe «grundlegend» und «wichtig» werden auch bei der Definition des Gesetzesinhaltes verwendet (vgl. Art. 164 BV). Die beiden Begriffe sind weitgehend deckungsgleich. Diese Begriffe sind vielleicht besser als die Bezeichnung «Strategie» geeignet, den Kern der Führungsaufgabe der Politik bei den interkantonalen Vereinbarungen zu beschreiben. In zahlreichen interkantonalen Vereinbarungen werden die grundlegenden und wichtigen Fragen, die in der Zuständigkeit des obersten Organs der Vereinbarung liegen, aufgezählt. Grundlegend und wichtig sind Fragestellungen beispielsweise dann, wenn

- der Zweck und die zentralen Aufgaben einer Institution umschrieben werden;
- erhebliche finanzielle Auswirkungen, insbesondere Abgeltungen, zur Diskussion stehen;
- es sich um eine grundlegende organisatorische Frage handelt;
- ein grösser Personenkreis von einer Regelung intensiv betroffen ist;
- zwischen grundlegenden Alternativen des Vorgehens zu entscheiden ist;
- es sich um eine stark umstrittene Materie handelt.

---

<sup>68</sup> Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) vom 25.6.2003.

<sup>69</sup> Andreas Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, 31.

<sup>70</sup> Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004.

<sup>71</sup> Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK).

In einzelnen interkantonalen Vereinbarungen werden die grundlegenden und wichtigen Aufgaben, die dem obersten Organ der Vereinbarung zukommen, detailliert umschrieben (vgl. Art. 16 IUV). Es gibt gute Gründe dafür, dass sich die obersten Organe nicht mit betrieblichen Fragen befassen. Auch wenn sich das Mitspracherecht gemäss den Erläuterungen zu Art. 22 IRV beim Leistungskauf auch auf den laufenden Betrieb beziehen könnte. Dies ist nicht sachgerecht, weil dem Standortkanton und der betroffenen Institution die erforderlichen autonomen Gestaltungsspielräume belassen werden sollten. Die Erläuterungen zur IRV sollten in diesem Bereich überprüft werden. Dieser Punkt wurde beispielsweise in der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen, welche die Institutionen der beiden Standortkantone Zürich und Luzern betrifft, ausdrücklich geregelt. Art. 5 Abs.1 dieser Vereinbarung lautet wie folgt: «Die zahlungspflichtigen Kantone verzichten auf die Geltendmachung eines betrieblichen Mitspracherechts bezüglich der Institutionen, die dieser Vereinbarung unterstehen.»

In den einzelnen interkantonalen Verträgen werden jeweils auch Fachgremien eingesetzt, die neben einem eigenen Verantwortungsbereich auch die Aufgabe haben, die Entscheide der politischen Leitungsorgane der Konkordate vorzubereiten und zu vollziehen. Diesen Fachgremien kommt auch in der Perspektive der Mitwirkung eine sehr wichtige Aufgabe zu. Diese Fachgremien können sich nötigenfalls auch mit betrieblichen Fragen befassen.

Zu den grundlegenden und wichtigen Fragen gehört auf jeden Fall die Änderung des Textes einer interkantonalen Vereinbarung. Vor solchen Änderungen wird regelmässig ein umfassendes Konsultationsverfahren bei den Kantonen durchgeführt. In diesem Rahmen kommen die Mitwirkungsrechte zum Tragen. Als Beispiele können die neue IUV vom 27. Juni 2019 oder die Änderungen der IVSE vom 23. November 2018 dienen.

Die Entscheide der politischen Führungsorgane werden häufig durch interne Fachgremien vorbereitet. Diesen kommt in der Praxis eine grosse Bedeutung zu. Dies sei am Beispiel der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) dargestellt: Auf fachlicher Ebene sind die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV IVSE) und die vier Regionalkonferenzen (RK) als Organe der IVSE vorgesehen. Die SKV IVSE kann dem Vorstand der SODK, dem eine Schlüsselrolle bei der IVSE zukommt, Anträge unterbreiten.

Fachgremien können sich nötigenfalls auch mit betrieblichen Fragen befassen.

Auf der politischen Ebene konsultiert die Vereinbarungskonferenz der IVSE die EDK<sup>72</sup>, die KKJPD<sup>73</sup> und die GDK<sup>74</sup> mit Bezug auf die von ihr gestützt auf Art. 8 Bst. a und Art. 9 Abs. 1 Bst. g und h IVSE zu fällenden Entscheide (Art. 6 Abs. 4 IVSE).

## 6. Zusammenhang zwischen finanzieller Abgeltung und Mitsprache und Mitwirkung

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich enthält ein grundlegendes Ziel für die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich: Es geht um den gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone (Art. 11 Bst. c FiLaG). Das Wort «angemessen» ist ein Indiz für einen gewissen Ermessensspielraum. Über die Angemessenheit der Mitsprache- und

---

<sup>72</sup> Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK).

<sup>73</sup> Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).

<sup>74</sup> Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)

Mitwirkungsrechte ist grundsätzlich in den einzelnen interkantonalen Vereinbarungen zu entscheiden. Die politische Vorgabe des FiLaG ist wegleitend für die IRV und für die in diesem Bereich ausgehandelten interkantonalen Vereinbarungen. Auszugehen ist von durchschnittlichen Vollkosten. Die Abgeltung soll ergebnisorientiert und nach den effektiv beanspruchten Leistungen erfolgen. Art. 28 IRV nennt die Kriterien für die Abgeltung. Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten. Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach den effektiv beanspruchten Leistungen. 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;
- d. Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

Ein wichtiges Element für die Festlegung der Abgeltung sind demnach auch «eingeräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte» (Art. 28 Abs. 3 Bst. a IRV). Nach den Erläuterungen zu Art. 28 IRV könnten sich nicht eingeräumte Mitsprache- oder Mitwirkungsrechte in einer Reduktion der Abgeltung niederschlagen.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Mitwirkung und einer wirtschaftlichen Leistungserstellung gemäss Art. 28 Abs. 3 Bst. d IRV. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt im Idealfall zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung. Damit erhöht sich die Chance einer wirtschaftlichen Leistungserstellung. Wenn mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich optimale Wirkungen erzielt werden sollen, ist eine aktive Mitwirkung der Beteiligten unerlässlich. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems IKZ. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. In der Logik des Systems könnte demnach nicht nur von Mitwirkungsrechten, sondern sogar von «Mitwirkungspflichten» gesprochen werden. Es handelt sich dabei nicht um Rechtspflichten, sondern um Obliegenheiten, die für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich notwendig sind.

Bei gemeinsamen Trägerschaften sollen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte eingeräumt werden (Art. 12 Abs. 1 IRV).

Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte beziehen sich insbesondere auf den finanziellen Bereich. Ausgleichszahlungen sind das Produkt von Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Partnern.<sup>75</sup>

## 7. «Umfassende» Mitsprache und Mitwirkung bei der gemeinsamen Trägerschaft

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

---

<sup>75</sup> Botschaft NFA, 2478.

erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung (Art. 12 IRV). Nach den Erläuterungen zu Art. 12 IRV bildet die gemeinsame Trägerschaft im Vergleich zum Leistungskauf eine Beteiligungsform mit weit reichenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern weit gehende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden. Dies hat Konsequenzen mit Bezug auf die Organisation und auf die Intensität der Mitwirkung.

*Beispiel: Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt führen in gemeinsamer Trägerschaft die Universität Basel. Die Universität ist eine bikantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen des Staatsvertrags und des Leistungsauftrags der Regierungen der Vertragskantone (Art. 1 des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, Sammlung der Gesetze des Kantons Basel-Stadt, SG 442.400). Die Regierungen der Vertragskantone stellen die wirksame Aufsicht über die Universität sicher. Ihnen obliegen verschiedene Aufgaben, die sie durch übereinstimmende Beschlüsse wahrnehmen. Dazu gehören der Beschluss über den Leistungsauftrag der Universität und die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten des Universitätsrates. Jede Regierung wählt auf Vorschlag der Regenz - dieser gehören die Mitglieder des Rektorats, die Dekaninnen und Dekane der Fakultäten und weitere Akteure an - vier oder fünf Mitglieder des Universitätsrates. Der Universitätsrat ist unter anderem verantwortlich für die Umsetzung des Leistungsauftrags und für die Einhaltung des Budgets. Er definiert in Absprache mit dem Rektor und nach Anhörung der betroffenen Fakultäten und der Regenz die strategische Ausrichtung und die Entwicklungsschwerpunkte der Universität.*

*Die Parlamente der Vertragskantone haben die Oberaufsicht über die Universität. Sie genehmigen den Leistungsauftrag und das Globalbudget, nehmen Kenntnis von der Berichterstattung über den Leistungsauftrag und wählen für die Dauer der Legislatur je sieben Parlamentsmitglieder in die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission. Diese ist das gemeinsame Organ beider Kantone für die Ausübung der Oberaufsicht über die Universität.*

*Die bikantonale Trägerschaft beruht auf gleichen Mitwirkungsrechten für beide Kantone.*

In organisatorischer Hinsicht sind alle Mitträger gleich zu behandeln. Sie sollen in gleichberechtigter Weise Einsitz nehmen können im zentralen Führungsorgan der entsprechenden Institution. Die Mitwirkung muss über die Mitsprache hinausgehen. Anzustreben ist die Mitwirkung aller Träger im zentralen Führungsorgan der entsprechenden Institution. Dies schliesst nicht aus, dass für bestimmte Beschlüsse ein qualifiziertes Mehr verlangt wird.

*Beispiel: «Interkantonale Polizeischule Hitzkirch» (IPH). Die IPH wurde im Rahmen eines Konkordats von 11 Kantonen errichtet und hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die Konkordatsbehörde besteht aus je einem Mitglied der Exekutiven der Konkordatsmitglieder. Die Konkordatsbehörde erteilt der Schule den vierjährigen Leistungsauftrag mit Globalbudget. Gewisse Beschlüsse bedürfen einer Mehrheit von 2/3 der Stimmenden, welche gleichzeitig mindestens 2/3 der Beitragslast gemäss aktuellem Verteilschlüssel tragen. Der Schulrat ist die oberste operative Schulbehörde. Für Abstimmungen im Schulrat legt Art. 11 Abs. 2 des Konkordats Folgendes fest: «Das Stimmrecht bestimmt sich nach den von den Konkordatsmitgliedern im Durchschnitt der*

*letzten vier Jahre beanspruchten Ausbildungsplätzen der einjährigen Grundausbildung. Für die ersten 10 beanspruchten Ausbildungsplätze sowie pro jeweils 15 weitere Ausbildungsplätze bzw. angefangene Bruchteile hat jedes Mitglied je eine Stimme. Jedes Mitglied hat mindestens eine Stimme. Der Beschluss bedarf einer Mehrheit von 2/3 der Stimmenden.» Dieser relativ komplexe Abstimmungsmodus soll Ungleichgewichte ausgleichen helfen. Ein Ungleichgewicht besteht bspw. darin, dass der Kanton Bern heute rund ein Drittel der Gesamtkosten der Schule trägt. Der Kanton Bern hat den Austritt aus dem Konkordat in Aussicht gestellt. Dieser Entscheid hat keinen direkten Zusammenhang mit den Mitwirkungsrechten.*

*Die Legislativen der Mitglieder des Konkordats bestellen aus dem Kreis ihrer Mitglieder eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (Art. 14 IPH-Konkordat).*

Die erwähnten Ungleichgewichte sind im Auge zu behalten, wenn man bedenkt, dass die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte nach Art. 12 IRV grundsätzlich paritätisch auszugestalten sind. Sie können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.

Differenzierte Mitwirkungsregeln können jedenfalls dann ins Auge gefasst werden, wenn zwischen den Partnern erhebliche Unterschiede in der finanziellen Beteiligung an der Trägerschaft und an der Beanspruchung der Leistungen der gemeinsam getragenen Institution bestehen. Gemeinsame Trägerschaften sind das Ergebnis einer politischen Finalität, die über die rein finanzielle Beteiligung hinausweist. Trotzdem sind insgesamt ausgewogene Verhältnisse anzustreben.

## 8. «Mindestens partielles Mitspracherecht» beim Leistungskauf

Nach Art. 22 IRV wird den Leistungskäufern in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt. Nach den Erläuterungen zur IRV kann sich ein partielles Mitspracherecht beispielsweise auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung sei in den spezifischen Verträgen festzulegen. Diese gehen in der Regel deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus. Weitgehende Mitwirkungsrechte gelten für die IUUV, die FHV, die Konkordate für den Straf- und Massnahmenvollzug wie auch für die IVSE.

Bei der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung (ILV) im Raum der Standortkantone Zürich und Luzern ist im Randtitel von «Mitbestimmung» der beteiligten Kantone die Rede, obwohl gemäss Art. 5 dieser Vereinbarung nur Anhörungs- und Mitsprachrechte vorgesehen sind. Auf ein betriebliches Mitspracherecht wird ausdrücklich verzichtet.

In einzelnen interkantonalen Vereinbarungen ist für die Beschlussfassung in bestimmten Fällen ein qualifiziertes Mehr vorgesehen.

*Beispiel: Im Hochschulbereich liegen besondere Verhältnisse vor. Bund und Kantone sind befugt, Hochschulen zu führen (Art. 63a BV). Übergeordnete Vorgaben für die Steuerung, Koordination und Qualitätssicherung der Hochschulen sind im Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich festgelegt (HFKG; SR 414.20). Mit der Schaffung eines nationalen Hochschulraumes auf der Grundlage des HFKG wurden für die Schweiz drei Hochschultypen gesetzlich verankert: die universitären Hochschulen, die Fachhochschulen*

*und die pädagogischen Hochschulen (Art. 2 Abs. 2 HFKG). Das Gesetz bezieht sich auch auf die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH). Von hoher Relevanz sind ferner die interkantonale Vereinbarung vom 20. Juni 2013 über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat, vgl. BSG 439.27-1) sowie die Vereinbarung vom 26. Februar 2015 zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS; SR 414.205). Von besonderer Bedeutung ist die interkantonale Vereinbarung vom 27. Juni 2019 über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (IUV). Die Vereinbarung regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den kantonalen universitären Hochschulen und zu Institutionen im universitären Hochschulbereich sowie die Abgeltung der Kantone an die Trägerkantone (Art. 1 Abs. 1 IUV). Die interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) regelt den interkantonalen Zugang zu den Fachhochschulen und die Abgeltung, welche die Wohnsitzkantone der Studierenden den Trägern der Fachhochschulen leisten (Art. 1 Abs. 1 FHV). Weil die Kantone über eine starke Stellung im höheren Ausbildungsangebot verfügen – kantonale Universitäten, Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen (vgl. dazu die interkantonale Vereinbarung HEP-BEJUNE) – ist es für die Kantone im Interesse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner faktisch unumgänglich, den entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen beizutreten. In der IUV vom 27. Juni 2019 wurde vereinbart, allen Kantonen eine gleichberechtigte Mitwirkung in der Konferenz der Vereinbarungskantone (Art. 16 IUV) einzuräumen. Im Rahmen einer Umfrage zur Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wurde diese Regelung vom Kanton Zürich kritisiert. Dieser hielt fest, die Nichtuniversitätskantone verfügten in der Konferenz der Vereinbarungskantone über ein grösseres Stimmrecht als die Universitätskantone. Diese Regelung sei nicht sachgerecht und der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit nicht förderlich. Der Kanton Basel-Landschaft monierte, die ungünstigen Mehrheitsverhältnisse im Entscheidungsgremium der IUV gingen zu seinen Lasten. Die Konferenz der Vereinbarungskantone, die sich aus Regierungsmitgliedern aller Kantone zusammensetzt, fasst Beschlüsse zu grundlegenden und wichtigen Fragen. Die gleichberechtigte Vertretung aller Kantone in der Konferenz der Vereinbarungskantone schliesst eine Differenzierung im Beschlussfassungsmechanismus nicht aus. Dazu ist festzuhalten, dass die IUV der besonderen Stellung der Universitätskantone Rechnung trägt. Von grosser Bedeutung ist Art. 16 Abs. 3 IUV. Nach dieser Bestimmung bedürfen die Beschlüsse der Konferenz der Vereinbarungskantone gemäss Art. 16 Abs. Bst. a-g und I IUV der Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenzmitglieder, darunter mindestens die Hälfte der Universitätskantone gemäss Hochschulkonkordat. Zu diesen Beschlüssen gehören u.a. die Festlegung der interkantonalen Beiträge pro Kostengruppe, die Definition der Fachbereiche und deren Zuordnung zu einer Kostengruppe, die Plafonierung der anzurechnenden Betriebskosten für die Forschung in begründeten Fällen und die Definition weiterer Studienangebote. Mit dieser Regel wird verhindert, dass die Universitätskantone in wichtigen Fragen von den Nichtuniversitätskantonen überstimmt werden. Damit wird ein fairer Interessenausgleich ermöglicht.*

Wenn der Zusammenarbeitsbedarf im föderalistischen Kontext besonders ausgeprägt ist, können Konkordate abgeschlossen werden, an denen sich alle Kantone beteiligen. Bei der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) handelt es sich um ein solches gesamtschweizerisches Konkordat, dem auch das Fürstentum Liechtenstein beigetreten ist. In einigen Kantonen läuft noch das Beitrittsverfahren zum neuen Konkordat, das am 1.1.2022 in Kraft getreten ist.

Die IVSE ist ein Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen, dem alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten sind. Die SODK ist die Hüterin dieses Konkordats.

*Beispiel: Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 1 IVSE). Die IVSE bezieht sich auf die folgenden Bereiche:*

*A. Kinder- und Jugendheime für Jugendliche grundsätzlich bis zum 20. Altersjahr, ohne die externen Sonderschulen und Institutionen der Suchttherapie und -rehabilitation.*

*B. Einrichtungen für erwachsene invalide Personen.*

*C. Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich.*

*D. Einrichtungen der externen Sonderschulung.*

*Alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein sind den Bereichen A, B und D (Ausnahme: AI) beigetreten. 19 Kantone sind auch dem Bereich C beigetreten.*

*Einrichtungen, die einem der drei regionalen Strafvollzugskonkordate zugewiesen sind, können nicht gleichzeitig der IVSE unterstellt sein. Auch Einrichtungen für Betagte und medizinisch geleitete Einrichtungen fallen nicht unter die IVSE.*

*Die IVSE ist wie folgt organisiert: Die Vereinbarungskonferenz umfasst alle Mitglieder der SODK. Die SODK übernimmt die Aufgaben der Vereinbarungskonferenz.*

*Entscheide der SODK über die Ausdehnung der IVSE auf weitere Bereiche sozialer Einrichtungen bedürfen für ihre Gültigkeit der Zweidrittelsmehrheit (Art. 8 Abs. 1 Bst. a IVSE).*

*Der Vorstand der Vereinbarungskonferenz entspricht den Vorstandsmitgliedern der SODK.*

*Der Vorstand ist das Exekutivorgan der IVSE. Er kann Richtlinien und Empfehlungen verabschieden. Er genehmigt den Voranschlag und die Rechnung der IVSE und bestimmt die Regionen der IVSE (Art. 9 IVSE).*

*Jeder Kanton bezeichnet eine Verbindungsstelle, die auf der fachlichen Ebene über verschiedene Kompetenzen verfügt, etwa in den Bereichen*

*Koordination und Kostenübernahme (Art. 11 IVSE). Die Verbindungsstellen schliessen sich zu vier Regionalkonferenzen (Westschweiz/Tessin, Nordwestschweiz, Zentralschweiz,*

*Ostschweiz) zusammen. Die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen (SKV IVSE)*

*fördert den Erfahrungsaustausch und prüft die Weiterentwicklung des Regelwerks der IVSE.*

*Sie umfasst zwölf Mitglieder. Sie kann dem Vorstand der SODK Anträge unterbreiten (Art. 15 IVSE). Das Zentralsekretariat der SODK führt eine Liste der sozialen Einrichtungen. Die*

*entsprechende Datenbank verzeichnet gegenwärtig 1482 Einrichtungen.*

*Die IVSE zeichnet sich dadurch aus, dass jeder Kanton gleichzeitig Leistungsbezüger und*

*Leistungsanbieter ist. Die eingespielten Prozesse innerhalb der SODK sorgen für eine*

*effiziente Mitwirkung der beteiligten Kantone. Die politische Ebene und die Fachebene sind gut vernetzt.*

## 9. Rechtsvergleichung

### 9.1 Allgemeines

Die Rechtsvergleichung ist ein Hilfsmittel bei Erarbeitung von Regeln. Die horizontale und vertikale Rechtsvergleichung kann dazu beitragen, die Vor- und Nachteile verschiedener

Lösungsmöglichkeiten zu erkennen.<sup>76</sup> Dabei werden Normen, die ähnliche Sachverhalte in anderen Rechtsgebieten regeln, zum Vergleich herangezogen. Beim komparativen Heranziehen von Regeln aus anderen Rechtsgebieten ist allerdings mit der nötigen Vorsicht vorzugehen. Das blosses Kopieren von Texten ist gefährlich. Die unterschiedlichen Kontexte sind gebührend zu berücksichtigen.

Nachfolgend werden Bereiche dargestellt, in denen die Mitwirkung eine besondere Rolle spielt: Die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV), die Mitwirkung der Kantone im Bereich der Aussenpolitik (Art. 55 BV), das Mitwirkungsgesetz im Bereich der Wirtschaft.<sup>77</sup>

## 9.2 Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV)

Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere bei der Rechtsetzung (Art. 45 Abs.1 BV). Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben. Er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind (Art. 45 Abs. BV).

Inhalt und Umfang der Mitwirkungsrechte sind besonderen Verfassungsbestimmungen zu entnehmen. Die Liste der Mitwirkungsmöglichkeiten ist recht gross. Die Mitwirkung kann sich von der Impulsgebung (Standesinitiative), der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung im Vorverfahren der Gesetzgebung (Vernehmlassung, Konsultation) und dem Einbringen von Fachwissen (Spezialwissen kantonaler Verwaltungen, Mitwirkung in Expertenkommissionen) bis hin zur Mitentscheidung in der Schlussphase (Kantonsreferendum, Doppelmehrabstimmungen) erstrecken.

Die Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV) richtet sich an die Eidgenössischen Räte und hat nur eine Impulsfunktion. Das Parlament entscheidet selbst, ob und wenn ja, in welcher Form es einer Standesinitiative Folge geben will. Das Instrument ist nicht besonders wirkungsvoll.<sup>78</sup> Der Bund ist aus rechtlicher Sicht nicht verpflichtet, die von den Kantonen im Vorverfahren der Gesetzgebung abgegebenen Stellungnahmen zu berücksichtigen. Der Bund wird jedoch den Stellungnahmen der Kantone, die im Rahmen der KdK oder der zuständigen Direktorenkonferenzen fachlich und politisch konsolidiert wurden, die erforderliche Beachtung schenken. Dies ist ein wichtiger Teil des föderalistischen Aushandlungsprozesses. Es gehört zur politischen Kultur der Schweiz, dass die Mitwirkungsrechte der Kantone ernst genommen und dass einheitliche Stellungnahmen der Kantone nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Dabei kommt den kantonalen Fachdirektorenkonferenzen und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine wichtige Rolle zu. Der Inhalt der grundlegenden und wichtigen Normen wird anschliessend durch das Bundesparlament geprägt. Hier gehört es zur Rolle des Ständerates, auf die Berücksichtigung der kantonalen Interessen hinzuwirken. Nach dem Abschluss der Beratungen des Parlaments stehen den Kantonen noch Abwehrrechte zur Verfügung, wenn ihre Interessen in grundlegender Weise verletzt sein sollten: Kantonsreferendum, Ständemehr bei Doppelmehrabstimmungen.

---

<sup>76</sup> Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, 138.

<sup>77</sup> Gesetz über die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993 (Mitwirkungsgesetz, SR 822.14).

<sup>78</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 160 BV, Rz. 10.

### 9.3 Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheiden (Art. 55 BV)

Von besonderer Bedeutung ist die Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheidungen. Die Kantone sind an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide zu beteiligen, soweit ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind (Art. 55 Abs. 1 BV). Diese Bestimmung dient ein Stück weit als «Kompensation» für die umfassende Bundeskompetenz nach art. 54 BV.<sup>79</sup> Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend. Er holt ihre Stellungnahmen ein (Art 55 Abs. 2 BV). Diesen Stellungnahmen kommt ein besonderes Gewicht zu, wenn sie Fragen betreffen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art 55 Abs. 3 BV). Selbst eine einheitliche Stellungnahme der Kantone kann den Bund rechtlich nicht binden. Dieser muss auch Entscheide treffen können, welche den Wünschen der Kantone nicht entsprechen.<sup>80</sup> Es geht dabei auch um die ausserpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes.

Der Ständerat lehnte am 8.12.21 ein Postulat ab, wonach der Bundesrat hätte Optionen für eine verbindliche Beteiligung der Kantone bei gewissen ausserpolitischen Entscheiden aufzeigen sollen.<sup>81</sup> Auch die rechtlich nicht verbindliche Mitwirkung der Kantone gemäss Art. 55 BV entfaltet in der Praxis eine erhebliche Wirkung. Diese Verfassungsbestimmung liegt gleichermaßen im Interesse des Bundes und der Kantone. Sie bringt zum Ausdruck, dass die Aussenpolitik zu einem erheblichen Ausmass von innenpolitischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Die Kantone sollen ihre Leistungsfähigkeit, ihr Spezialwissen und ihre Erfahrung einbringen. Darüber hinaus sollen sie einen Beitrag zur demokratischen und föderalistischen Abstützung der Aussenpolitik leisten.<sup>82</sup> Erfolgreiche Aussenpolitik ist auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen angewiesen. Gegen den einheitlichen Willen der Kantone ist keine erfolgreiche Aussenpolitik möglich.

### 9.4 Das Mitwirkungsgesetz

Das Gesetz über die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993<sup>83</sup> gilt für alle privaten Betriebe, die ständig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz beschäftigen. Mit dem Gesetz wurde das schweizerische Arbeitsrecht an die Vorgaben des EWR-Vertrags angepasst. Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum EWR-Vertrag hatte der Bundesrat das Mitwirkungsgesetz entsprechend den Eurolex-Beschlüssen des Parlaments in das Gesetzgebungspaket Swisslex I aufgenommen. Das Gesetz regelt unter anderem die Einsetzung einer Arbeitnehmervertretung (Art. 3ff.) und deren Aufgaben (Art. 8). Die Arbeitnehmervertretung «hat Anspruch auf rechtzeitige und umfassende Information über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis Voraussetzung für eine ordnungsgemässe Erfüllung ihrer Aufgaben ist» (Art. 9 Abs. 1). Die Arbeitgeber und die Arbeitnehmervertretung arbeiten in betrieblichen Angelegenheiten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zusammen. Die Arbeitnehmervertretung soll von der Arbeitgeberseite in ihrer Tätigkeit unterstützt werden (Art. 11).

---

<sup>79</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 55 BV, Rz. 2.

<sup>80</sup> Biaggini, (Anm. 4), Art. 55 BV, Rz. 9.

<sup>81</sup> Postulat 21.4192 Maya Graf, Grüne.

<sup>82</sup> Pfisterer, St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 55 BV, Rz. 11.

<sup>83</sup> Mitwirkungsgesetz, SR 822.14.

Der Arbeitnehmersvertretung stehen in den folgenden Angelegenheiten besondere Mitwirkungsrechte zu: Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Übergang von Betrieben, Massentlassungen, berufliche Vorsorge (Art. 10).

#### Artikel 10 Besondere Mitwirkungsrechte

Der Arbeitnehmersvertretung stehen in folgenden Angelegenheiten nach Massgabe der entsprechenden Gesetzgebung besondere Mitwirkungsrechte zu:

- a. In Fragen der Arbeitssicherheit im Sinne von Artikel 82 des Unfallversicherungsgesetzes vom 20. März 1981 sowie in Fragen des Arbeitnehmerschutzes im Sinne von Artikel 48 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964;
- b. beim Übergang von Betrieben im Sinne der Artikel 333 und 333a des Obligationenrechts;
- c. bei Massentlassungen im Sinne der Artikel 335d–335g des Obligationenrechts;
- d. über den Anschluss an eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge und die Auflösung eines Anschlussvertrages.

Bei geplanten Massentlassungen ist die Arbeitnehmersvertretung zu konsultieren. Diese muss mindestens die Möglichkeit haben, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Kündigungen vermieden oder deren Zahl beschränkt sowie die entsprechenden Folgen gemildert werden können.

Dem Mitwirkungsrecht ist die Grundidee zu entnehmen, dass die Arbeitnehmersvertretung in wichtigen Fragen informiert und konsultiert werden muss. Die Mitwirkungsrechte beinhalten jedoch keine formellen Mitentscheidungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

#### 9.5 Schlussfolgerungen zur Rechtsvergleichung

Den untersuchten Regelungsbereichen ist zu entnehmen, dass

- Mitwirkungsrechte nur zweckmässig ausgeübt werden können, wenn die Mitwirkenden frühzeitig und umfassend informiert werden;
- die Stellungnahmen, die im Verlauf der Mitwirkung abgegeben werden, in fairer Weise geprüft werden sollten;
- in der Regel keine rechtliche Verpflichtung besteht, die eingegangenen Stellungnahmen zu berücksichtigen;
- praktisch tragfähige Lösungen dann entstehen, wenn eine Mitwirkungskultur herausgebildet wird, die auf einem Vertrauensverhältnis beruht.

Mitwirkung bedeutet in der Regel nicht Mitentscheidung im rechtlich verbindlichen Sinn (Shared Decision-Making). Eine rechtlich verbindliche Mitentscheidung wird nur dann erreicht, wenn dies in den massgebenden Rechtsgrundlagen ausdrücklich so festgelegt ist.

## 10. Mitwirkung der Parlamente

### 10.1 Allgemeines

Der Aushandlungsprozess und der Inhalt der Konkordate mit Gesetzesrang werden stark durch die Exekutiven bestimmt. Die Kantonsregierungen sind allerdings dazu verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende und beabsichtigte Vereinbarungen zu informieren (Art. 4 Abs. 1 IRV, vgl. auch Art. 13 Bst. d FiLaG, SR. 613.2). Dies ist sachlich richtig und dient der Ausarbeitung politisch tragfähiger Lösungen. Die Kantone entscheiden selbstständig darüber, wie die parlamentarische Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen ausgestaltet werden soll.

Nach der Auffassung von Silvano Möckli müssen sich die Kantonsparlamente «sowohl an der Ausarbeitung interkantonomer Vereinbarungen mitschreitend beteiligen als auch die Funktionen der Oberaufsicht, Kontrolle und Evaluation beim «Betrieb» interkantonomer Institutionen wahrnehmen».<sup>84</sup> In der Praxis spielen dabei die zuständigen parlamentarischen Kommissionen eine wichtige Rolle. Diese werden frühzeitig informiert und konsultiert. Am Schluss können die kantonalen Parlamente nur gesamthaft über die Genehmigung eines Konkordats beschliessen. Änderungen am Wortlaut des Vertrags sind nicht möglich. Interkantonomere Vereinbarungen, die grundlegende und wichtige Fragen zum Gegenstand haben, sind in allen Kantonen vom Parlament zu beschliessen. Verträge mit Gesetzesrang unterliegen demnach der Zustimmung der kantonalen Parlamente. In einzelnen Kantonen entscheidet das Parlament auch über die Kündigung von Verträgen.<sup>85</sup> Nur in zwei Kantonen (OW, AI) ist der Genehmigungsbeschluss des Parlaments endgültig, weil diese Kantone kein Staatsvertragsreferendum kennen. Die anderen Kantone kennen das Staatsvertragsreferendum.<sup>86</sup> In fünf Kantonen (ZH, BE, SZ, SH, VD) ist eine Volksinitiative auf Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung eines Konkordats möglich.<sup>87</sup>

Die Kantonsparlamente entscheiden selbstständig darüber, ob sie bei der Überprüfung interkantonomer Vereinbarungen miteinander kooperieren wollen. Möglich sind ein Informationsaustausch, informelle Absprachen oder verbindlichere Formen der Kooperation. Silvano Möckli spricht sich für eine bessere Zusammenarbeit unter den kantonalen Parlamenten und für eine Harmonisierung der Parlamentsstrukturen aus. Die Westschweizer Kantonsparlamente haben sich für ein verbindliches Modell der Zusammenarbeit in diesem Bereich entschieden.

*Beispiel: Westschweizer Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (Concordat des concordats).*

*Sechs Kantone der Westschweiz haben eine Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente bei der interkantonomer Zusammenarbeit abgeschlossen.<sup>88</sup> Der Vertrag will die*

---

<sup>84</sup> Silvano Möckli, Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 3/2009, 8.

<sup>85</sup> Art. 27 Abs. 3 KV/AI, SR 131.224.2.

<sup>86</sup> Auer, (Anm. 13), Rz. 853; vgl. Art. 58 Bst. c KV/BE, SR 131.212.

<sup>87</sup> Auer, (Anm. 13), Rz. 1048.

<sup>88</sup> FR,VD,VS, NE, GE, JU: Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, bei der Ratifizierung, beim Vollzug und bei der Änderung von interkantonomer Verträgen und von Verträgen mit dem Ausland vom 5.3.2010 (SGF/FR 121.4); vgl. Auer, (Anm. 13), Rz. 812ff.

*Rolle der Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit stärken. Er sieht drei interparlamentarische Institutionen vor:*

*a. Interparlamentarische Kontrollstelle*

*Der interparlamentarischen Kontrollstelle gehören zwei Vertreterinnen und Vertreter aus jedem Vertragskanton an. Dieses Gremium stellt den Informationsaustausch und die parlamentarische Koordination bei interkantonalen Angelegenheiten, welche die Vertragskantone betreffen, sicher. Die Kontrollstelle ist die interparlamentarische Ansprechpartnerin der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) und der regionalen Direktorenkonferenzen der Westschweiz.*

*b. Interparlamentarische Kommission*

*Zu jedem Entwurf für eine interkantonale Vereinbarung wird eine interparlamentarische Kommission eingesetzt. Der Kommission gehören aus jedem Vertragskanton sieben vom Parlament bezeichnete Mitglieder an. Die interparlamentarische Kommission kann zum Entwurf eines interkantonalen Vertrags Stellung nehmen. Die Regierungen teilen der interparlamentarischen Kommission vor der Unterzeichnung des Vertrags mit, welche Folge sie der Stellungnahme gegeben haben.*

*Nach der Unterzeichnung unterbreiten die einzelnen Regierungen den Vertrag jedem Parlament der sechs Kantone zur Genehmigung.*

*c. Interparlamentarische Aufsichtskommission*

*Wird mit einem Vertrag eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Einrichtung geschaffen, setzen die betreffenden Vertragskantone dafür eine interparlamentarische Aufsichtskommission ein.*

## 10.2 Demokratische Abstützung der interkantonalen Zusammenarbeit

In der Staatsrechtslehre und in der Politik wird gelegentlich ein Demokratiedefizit beim Erlass von interkantonalen Vereinbarungen diagnostiziert. Gemeint ist der Umstand, dass das Vorverfahren beim Erlass von interkantonalen Vereinbarungen stark durch die Exekutiven geprägt ist und dass die Parlamente das Verhandlungsergebnis nur noch annehmen oder ablehnen können. Dabei wird übersehen, dass die zuständigen parlamentarischen Kommissionen umfassend informiert und frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Die Parlamente können zudem einen Vertrag nicht nur annehmen oder ablehnen - sie könnten einen Vertrag auch zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Die Aussage, interkantonale Verträge litten unter einem Demokratiedefizit, erfolgt oft in pauschaler Weise. Andreas Auer schiebt zum Thema Demokratiedefizit Folgendes: «In fast allen Kantonsverfassungen hat sich das Staatsvertragsreferendum mehr oder weniger dem innerkantonalen Verfassungs- oder Gesetzesreferendum angepasst, sodass auf dieser Ebene kaum ein eigentlicher Demokratieverlust entstehen kann. Aber der schlechte Ruf der Exekutivlastigkeit und des Demokratiemangels bleibt den interkantonalen Vereinbarungen

angehaftet, obwohl – zumal bei wichtigen rechtsetzenden Verträgen – weder die Regierung noch das Parlament, sondern das Volk zuletzt entscheidet.»<sup>89</sup>.

### 10.3 Aspekte der Gewaltenteilung

Auch im Bereich der interkantonalen Kooperation gelten die allgemeinen Grundsätze der Gewaltenteilung. Die Regierungen und die Parlamente haben auch in diesem Bereich je eigene Zuständigkeiten. Massgebend ist der Gedanke der Funktions- und Organadäquanz.<sup>90</sup> Jedes Organ soll diejenige Rolle übernehmen, die seiner verfassungsrechtlichen Stellung entspricht. Die primäre Verantwortung für die Vorbereitung und die Aushandlung der Konkordate liegt bei den Regierungen. Diese sind auch zuständig für die Umsetzung der Konkordate. Zu den Akten der Regierungen können Beschlüsse über Leistungsaufträge für interkantonale Institutionen und wichtige Personalentscheide gehören. Die Kantonsparlamente sind in hinreichendem Mass in die interkantonale Kooperation einzubeziehen. Sie sollen aufgrund ihres Legitimationsvorsprungs auch bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen, also die strategische Steuerung des staatlichen Geschehens übernehmen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig und kontinuierlich über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren. Dies kann am besten über den Einbezug ständiger Kommissionen der Parlamente erfolgen.

Die Parlamente können und sollen jedoch nicht die Aufgaben der Exekutiven übernehmen. Ihnen fehlt nach Bernhard Waldmann die «funktionale Leistungsfähigkeit für eine ausgebaute Partizipation in der Verhandlungs- und Abschlussphase» von interkantonalen Vereinbarungen.<sup>91</sup>

Ein gutes Beispiel für das Zusammenwirken von Regierung und Parlament bei der interkantonalen Zusammenarbeit bildet der Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel.<sup>92</sup>

## III. Workshop vom 13. Juni 2022: 13 Thesen

### 1. 13 Thesen

Am 13. Juni 2022 fand ein von der KdK organisierter Workshop zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich statt. An diesem Workshop nahmen rund zwanzig Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interkantonalen Konferenzen statt. Auch die Herren Dr. Thomas Beljean, Bolz&Partner AG, der mit der Analyse der Ermittlung der Abgeltungen im Rahmen der IKZ beauftragt ist (Art. 25 - 28 IRV), und Werner Weber, stellvertretender Leiter des Bereichs

---

<sup>89</sup> Auer, (Anm. 13), Rz. 872.

<sup>90</sup> Kurt Nuspliger/Jana Mäder, *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 4. Auflage, Bern 2012, 14.

<sup>91</sup> Waldmann, (Anm. 30), Rz. 15.

<sup>92</sup> Vgl. oben II, Ziff. 7.

Finanzpolitik/Finanzausgleich/Finanzstatistik FP bei der eidgenössischen Finanzverwaltung, nahmen am Anlass teil. Die Moderation der Veranstaltung erfolgte durch die Herren Thomas Minger, stellvertretender Generalsekretär der KdK, und Alexander Jungo, Leiter der Fachstelle NFA bei der KdK.

Der Verfasser des vorliegenden Berichts stellte dabei die folgenden 13 Thesen zur Diskussion:

#### (1). Grundmaxime

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein «gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone» anzustreben.

Diese Regel ist breit akzeptiert und bildet die Grundmaxime für alle interkantonalen Verträge mit Lastenausgleich.

#### (2). Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Die beiden Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – gemeinsame Trägerschaft, Leistungskauf – bilden die Realität umfassend ab. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein.

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

#### (3). Mitwirkung

Der Begriff «Mitwirkung» ist umfassender als der Begriff «Mitsprache». Die Mitwirkung im Sinne eines Oberbegriffs umfasst die ganze Palette von Partizipationsmöglichkeiten: Mitsprache im Rahmen einer Anhörung, formelle Konsultation zu Entwürfen, persönlicher Einbezug in die Entscheidvorbereitung, Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Gremien – mit beratender Stimme oder mit vollem Stimmrecht. Wenn die Mitwirkung die Stufe der Mitentscheidung (Shared Decision-Making) erreicht, dann ist das in den einschlägigen Rechtsgrundlagen ausdrücklich festzuhalten. Die Akteure müssen sich über die Bedeutung der Mitwirkung in ihrem Bereich verständigen.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Mitwirkung und einer wirtschaftlichen Leistungserstellung gemäss Art. 28 Abs. 3 Bst. d IRV. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung. Damit erhöht sich die Chance einer wirtschaftlichen Leistungserstellung. Wenn mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich optimale Wirkungen erzielt werden

sollen, ist eine aktive Mitwirkung der Beteiligten unerlässlich. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. In der Logik des Systems könnte demnach nicht nur von Mitwirkungsrechten, sondern sogar von «Mitwirkungspflichten» gesprochen werden. Es handelt sich dabei nicht um Rechtspflichten, sondern um Obliegenheiten, die für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich notwendig sind.

#### (4). Massgeschneiderte Lösungen in den Verträgen

Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Beim Leistungskauf gehen die Verträge in der Regel deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus (IUV, FHV, IVSE, Konkordate betreffend den Straf- und Massnahmenvollzug).

Vertragsänderungen gehören zu den grundlegenden und wichtigen Fragen, bei denen die Mitwirkungsrechte voll zum Tragen kommen müssen.

#### (5). Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses

Die Mitwirkung soll in allen Phasen des Prozesses stattfinden – Vertragsverhandlungen, Beschlussfassung, Umsetzung der Verträge. Die Mitwirkung ist bereits in einer sehr frühen Phase angezeigt – wenn das Papier noch weiss ist. Schon bei der Konzeption des Leistungsangebots sind die potenziellen späteren Nutzerinnen und Nutzer einzubeziehen. Von absolut zentraler Bedeutung ist die Mitwirkung aller Partner in einer frühen Phase beim Entscheid über die Frage, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden oder wie die gemeinsame Trägerschaft ausgestaltet werden soll.

#### (6). Volle Transparenz

Für die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot.

Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt.

#### (7). Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

In der Regel werden Beschlüsse mit einfachem Mehr gefällt. Beim Leistungskauf können die Verträge je nach der Betroffenheit der Kantone auch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

vorsehen. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden. Bei der IUV bedürfen bestimmte Beschlüsse der Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenzmitglieder, darunter mindestens die Hälfte der Universitätskantone (Art. 16 Abs. 3 IUV). Bei der IVSE bedürfen Entscheide der SODK über die Ausdehnung der IVSE auf weitere Bereiche sozialer Einrichtungen für ihre Gültigkeit der Zweidrittelsmehrheit (Art. 8 Abs. 1 Bst. a IVSE).

Auch bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Vermeidung von Ungleichgewichten qualifizierte Mehrheiten bei der Beschlussfassung zu wichtigen Fragen angezeigt sein. Beim Konkordat über die Interkantonale Polizeischule in Hitzkirch (IPH) bedürfen bestimmte Beschlüsse der Konkordatsbehörde einer Zweidrittelsmehrheit (Art. 9 IPH-Konkordat)

#### (8). Verschiedene Akteure

Es ist zu unterscheiden zwischen den Hauptakteuren auf der politischen Ebene und weiteren Akteuren, die eine wichtige Rolle spielen, obwohl sie nicht formelle Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Zu den Hauptakteuren auf der politischen Ebene gehören primär die Kantone. Es ist aber auch möglich, dass Gemeinden Leistungsersteller sind. Die Gemeinden gehören in solchen Konstellationen ebenfalls zu den wichtigen Akteuren. Ihnen sind Anhörungs- und Mitspracherechte einzuräumen. In einem interkantonalen Vertrag kann Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen ein direkter Anspruch auf Abgeltung eingeräumt werden (Art. 30 IRV). Zu den von den Gemeinden getragenen Organisationen können etwa Gemeindeverbände gehören. Die Gemeinden sind formelle Akteure, weil sie direkt gestützt auf einen interkantonalen Vertrag Rechte geltend machen können – auch wenn sie nicht zu den Trägern der interkantonalen Vereinbarung gehören.

Zu den Hauptakteuren gehört auch das Fürstentum Liechtenstein, wenn es einer Vereinbarung gestützt auf die eigene Gesetzgebung beiträgt.

Neben den Hauptakteuren gibt es je nach Politikbereich auch andere Akteure unterhalb der politischen Ebene, die eine sehr wichtige Rolle spielen können. Dazu gehören Gremien auf der Fachebene und auch wichtige Institutionen, die Leistungen erbringen, wie etwa die Universitäten oder soziale Einrichtungen der IVSE.

#### (9). Rolle der Leitungsorgane

Beim Public Management wird häufig zwischen strategischen und operativen Fragen unterschieden. Die Strategie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen. Die Festlegung der Strategie in einem bestimmten Bereich gehört zu den Aufgaben der Politik. Im staatsrechtlichen Kontext wird davon gesprochen, dass sich die Politik mit den grundlegenden und wichtigen Fragen befassen soll. Bei interkantonalen Vereinbarungen wird in der Regel ein oberstes Organ eingesetzt, das aus Regierungsmitgliedern zusammengesetzt ist und das sich mit solchen grundlegenden und wichtigen Fragen befasst. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist zu verzichten.

## (10). Rolle der Fachgremien

Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen. Dies sei am Beispiel der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) dargestellt: Auf fachlicher Ebene sind die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV IVSE) und die vier Regionalkonferenzen (RK) als Organe der IVSE vorgesehen. Die SKV IVSE kann dem Vorstand der SODK, dem eine Schlüsselrolle bei der IVSE zukommt, Anträge unterbreiten. Fachgremien können sich nötigenfalls auch mit betrieblichen Fragen befassen.

Es gibt auch Fachgremien ausserhalb der Konkordate, die eine wichtige Rolle spielen. Dazu gehören die Fachgremien in einzelnen Direktorenkonferenzen. Hinzu kommen die zuständigen Einheiten der kantonalen Verwaltungen. Beim Straf- und Massnahmenvollzug verfügen die Justizvollzugsämter der Kantone über eine wichtige Stellung. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug unterstützt die KKJPD, die Konkordate und die Kantone in der strategischen Planung und Entwicklung des Justizvollzugs und stellt eine wichtige Schnittstelle zwischen der politischen Ebene und den Fachleuten dar. Die beratende Kommission der SODK (BeKo), der neben den Leiterinnen und Leitern der Sozialämter der Kantone auch Vertretungen des Schweizerischen Städteverbandes, des Schweizerischen Gemeindeverbandes, des Bundesamtes für Sozialversicherung und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe angehören, steht dem Vorstand der SODK zur fachlichen Unterstützung bei der IVSE zur Verfügung.

## (11). Autonomie der Institutionen

Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Im Hochschulbereich handelt es sich um die Universitäten, denen die Trägerkantone in der Regel durch Gesetz Autonomie einräumen. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

Wichtige Akteure der interkantonalen Kooperation wie die Universitäten und die Fachhochschulen sind in fairer Weise in die Willensbildungsprozesse einzubeziehen. Zu den weiteren Akteuren gehören auch relativ selbständige Institutionen in anderen Politikbereichen, etwa die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH), Anstalten des Straf- oder Massnahmenvollzugs oder soziale Einrichtungen der IVSE.

## (12). Grundlegende Verfassungsprinzipien

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gelten die grundlegenden Verfassungsprinzipien: Gesetzmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu

und Glauben, Rücksicht und Beistand im Bundesstaat. Auch die Kernelemente der fiskalischen Äquivalenz gehören zu den grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien. Erfolgsbedingung ist eine loyale Bereitschaft zur Zusammenarbeit und demnach eine Kultur der Kooperation auf allen Stufen. Die Mitwirkung aller Beteiligten muss als positiver Wert anerkannt werden. Es ist ein fairer Interessenausgleich anzustreben.

### (13). Politische Kommunikation

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich funktioniert insgesamt sehr gut. Dies gilt auch für die Mitwirkung und die Mitsprache der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Kantone. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einem besseren Leistungsangebot. Für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger werden grenzüberschreitend Leistungen mit erheblichem Mehrwert bereitgestellt. Das ist ein Leistungsausweis für das föderalistische System. Diesem Aspekt wäre auch bei der politischen Kommunikation Rechnung zu tragen.

## 2. Ergebnisse des Workshops

Das Mitwirkungsdispositiv der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich stösst insgesamt auf grosse Akzeptanz. Die 13 Thesen wurden grundsätzlich positiv aufgenommen und als sachgerecht beurteilt.

Bei These 1 belässt das Wort «angemessen» einen grossen Spielraum. Wichtig ist, dass die Mitwirkung nicht in allen Bereichen gleich geregelt werden kann. Es braucht massgeschneiderte Lösungen in den einzelnen interkantonalen Verträgen. Wenn die interkantonale Zusammenarbeit von Anfang an von allen Beteiligten gemeinsam geplant wird, können in diesem Rahmen auch die Mitwirkungsrechte geregelt werden. Dies ist im Kulturbereich nicht der Fall. Dort wurden durch einzelne Kantone Einrichtungen von überregionaler Bedeutung geschaffen, bei denen die Mitfinanzierung und die Mitspracherechte durch andere Kantone nachträglich organisiert werden müssen. Zur zweiten These: Bei den gemeinsamen Trägerschaften wird die Frage aufgeworfen, weshalb die Mitwirkungsrechte nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden sollen. Hier kann die Interessenlage je nach der Grösse der Kantone unterschiedlich sein.

Zur dritten These: Die Aussage, dass die aktive Ausübungen der Mitwirkungsrecht zu einer wirtschaftlicheren Leistungserstellung beiträgt, wird nicht von allen geteilt. Die Ausübung der Mitwirkungsrechte könne auch zu komplizierteren Abläufen führen. Wichtig sei, dass die Mitwirkung auf der richtigen Ebene erfolge. Zudem hätten nicht alle Kantone dieselben Bedürfnisse. Wenn von «Kunden» gesprochen werde, seien nicht nur die Interessen der Kantone, sondern auch die Interessen einzelner Personen - bspw. der Studierenden - zu berücksichtigen. Falls eine «Mitwirkungspflicht» angestrebt werde, sei diese auf Vereinbarungsebene zu regeln.

Zur Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses (These 5): Soll zuerst die innerkantonale Willensbildung erfolgen, bevor die anderen Kantone einbezogen werden? Es sei nicht immer realistisch, die Mitwirkung anderer Kantone zu ermöglichen, wenn das Papier noch weiss ist. Soll die Mitwirkung bereits bei der Planung von Infrastrukturen erfolgen?

Zur These 6 (Transparenz): Volle Transparenz ist vor allem bei den Kosten sehr wichtig. In den Verträgen sind die Finanzierungsmodalitäten auszuweisen. Es bestehen nicht überall harmonisierte Kosten- und Leistungsrechnungen. Müssen grundlegende Prinzipien zur Rechnungsstellung verankert werden? Die Leistungen müssen skalierbar sein. Nicht alle Kantone haben dieselben Bedürfnisse. Volle Transparenz ist auch nötig mit Bezug auf die Prozesse der Entscheidungsfindung.

Zur These 7 (Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit): Ein qualifiziertes Mehr ist nicht gleichzusetzen mit einer stärkeren Gewichtung der grossen Kantone. Das qualifizierte Mehr kann als Schutz der Standortkantone verstanden werden. Möglich wäre auch ein doppeltes Quorum.

Zu den Thesen 8 und 9: Die Unterscheidung zwischen strategischen und operativen Fragen ist grundsätzlich sinnvoll. Es wird angeregt, dass diese Unterscheidung noch stärker zum Tragen kommt. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Regierungen gerade in kleineren Kantonen oft auch in operative Fragen involviert sind. In der Praxis werden die Strategien oft von der Fachebene entwickelt und dann von der politischen Ebene übernommen.

Zur Rolle der Fachkonferenzen (These 10): In verschiedenen Kantonen besteht der Eindruck, dass die Weichen in den Fachkonferenzen gestellt werden (Sozialbereich, Gesundheitsbereich).

Zur politischen Kommunikation (These 13): Es lohnt sich, die positiven Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit noch besser bekannt zu machen und auf Erfolge hinzuweisen. Es wären mehr Anstrengungen nötig, wenn der Nachweis der Effizienz der interkantonalen Zusammenarbeit erbracht werden soll.

Frau Christine Winkelmann und Frau Julia Stadler, beide wissenschaftliche Mitarbeiterinnen bei der KdK, waren für die Ergebnissicherung des Workshops verantwortlich. Die Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Workshop befindet sich im Anhang 2 zu diesem Bericht. Die Ergebnissicherung befindet sich im Anhang 3 zu diesem Bericht.

## IV. Reformen

### 1. Grundlagen

Das Mitwirkungsdispositiv bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, das in der Bundesverfassung (BV), im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert ist, wird breit akzeptiert. Allerdings haben die Abklärungen gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen Optimierungen und Präzisierungen angezeigt sind.

Für Optimierungen bieten sich grundsätzlich drei Wege an:

A. Die Erläuterungen zu den Mitwirkungsrechten, die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert sind, können ergänzt werden.

B. Es kann ein Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erstellt werden.

C. Der Text der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) kann im Bereich der Mitwirkungsrechte ergänzt werden.

Inhaltlich orientieren sich alle drei Handlungsoptionen an den Darlegungen im vorliegenden Bericht, insbesondere an den 13 Thesen, die für den Workshop der KdK vom 13. Juni 2022 vorbereitet wurden, und an den Ergebnissen dieses Workshops. Leitidee aller drei Handlungsoptionen ist es, die Akzeptanz für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu fördern. Alle drei Handlungsoptionen führen zu Verbesserungen, die einen Beitrag zum Verständnis des Systems IKZ und zu einer effizienten und fairen Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich leisten können.

Die drei erwähnten Handlungsoptionen werden nachfolgend dargestellt (A, B und C).

## A. Erläuterungen zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).

### 1. Art. 4 IRV

#### 1.1 Text der Vereinbarung

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

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

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

#### 1.2 Erläuterungen zu Art. 4 IRV

##### 1.2.1 Heutiger Text

Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. d. FiLaG, wonach die Kantone verpflichtet sind, in der IRV die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen.

Die Informationspflicht gemäss Absatz 1 bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Das Ratifikationsverfahren wird in den Kantonen die Gelegenheit bieten, unbestimmte Begriffe wie „rechtzeitig“ und „umfassend“ auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt zu definieren.

Mit der verpflichtenden Formulierung von Abs. 2 soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Es ist Aufgabe jedes einzelnen Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen.

##### 1.2.2 Neu vorgeschlagener Text:

Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. d. FiLaG, wonach die Kantone verpflichtet sind, in der IRV die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen.

Die Kantonsparlamente sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren.

Die Informationspflicht der Kantonsregierungen bildet die notwendige Grundlage der parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsautonomie der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen

Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen. In der Praxis hat sich der frühzeitige Einbezug der zuständigen Kommissionen der Parlamente bewährt.

Mit der verpflichtenden Formulierung von Absatz 2 soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Es ist Aufgabe jedes einzelnen Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen.

## 2. Art. 12 IRV

### 2.1. Text der Vereinbarung

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

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

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

### 2.2. Erläuterungen zu Art. 12 IRV

#### 2.2.1 Heutiger Text:

Die Formulierung entsprechen jenen in Art. 12 Fi LaG.

Die gemeinsame Trägerschaft bildet im Vergleich zum Leistungskauf eine Beteiligungsform mit weitgehenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden, welche sich auf alle Bereiche der Leistungserstellung beziehen.

Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die paritätische Mitsprache die Regel und eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung nur die Ausnahme sein soll.

#### 2.2.2 Neu vorgeschlagener Text:

Nach Art. 12 FiLaG sind 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.»

Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. Die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einer wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Leistungserstellung. Für die gute Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot. Die

Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden. Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten. Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen. Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

### 3. Art. 22 IRV

#### 3.1 Text der Vereinbarung

##### **Art. 22** Mitsprache der Leistungskäufer

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

#### 3.2. Erläuterungen zu Art. 22 IRV

##### 3.2.1 Heutiger Text:

Ein partielles Mitspracherecht kann sich beispielsweise auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung im Detail wird in den spezifischen Verträgen festgelegt.

### 3.2.2 Neu vorgeschlagener Text:

Auch beim Leistungskauf gelten übergeordnete Grundsätze: Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Das «partielle Mitspracherecht» nach Art.22 IRV kann bspw. als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet sein. Beim Leistungskauf gehen die interkantonalen Verträge meistens deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten. Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen. Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

## B. Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

### 1. Grundsatz

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone anzustreben. Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind wichtige Elemente des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen.

### 2. Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Die beiden Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – gemeinsame Trägerschaft, Leistungskauf – bilden die Realität umfassend ab. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein.

Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt. Das «partielle Mitspracherecht» nach Art.22 IRV kann bspw. als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet sein. Beim Leistungskauf gehen die interkantonalen Verträge meistens deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus.

### 3. Mitwirkung und wirtschaftliche Leistungserstellung

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Mitwirkung und der wirtschaftlichen Leistungserstellung. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt im Idealfall zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung. Damit erhöht sich die Chance einer wirtschaftlichen Leistungserstellung. Wenn mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich optimale Wirkungen erzielt werden sollen, ist eine aktive Mitwirkung der Beteiligten unerlässlich. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte diese Leistung auch bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. In der Logik des Systems könnte demnach nicht nur von Mitwirkungsrechten, sondern sogar von «Mitwirkungspflichten» gesprochen werden. Es handelt sich dabei nicht um Rechtspflichten, sondern um Obliegenheiten, die für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich notwendig sind. Es sind einfache Verfahren anzustreben.

#### 4. Massgeschneiderte Lösungen in den Verträgen

Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sollte ein gutes Regelwerk für die Ausübung dieser Rechte geschaffen werden.

#### 5. Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses

Die Mitwirkung soll in allen Phasen des Prozesses stattfinden – Vertragsverhandlungen, Beschlussfassung, Umsetzung der Verträge. Schon bei der Konzeption des Leistungsangebots sind die potenziellen späteren Nutzerinnen und Nutzer einzubeziehen. Von absolut zentraler Bedeutung ist die Mitwirkung aller Partner in einer frühen Phase beim Entscheid über die Frage, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden oder wie die gemeinsame Trägerschaft ausgestaltet werden soll.

#### 6. Volle Transparenz

Für die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot.

Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt.

#### 7. Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

In der Regel werden Beschlüsse mit einfachem Mehr gefällt. Die Verträge können je nach der Betroffenheit der Kantone auch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit vorsehen. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden.

#### 8. Verschiedene Akteure

Es ist zu unterscheiden zwischen den Hauptakteuren auf der politischen Ebene und weiteren Akteuren, die eine wichtige Rolle spielen, obwohl sie nicht formelle Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Zu den Hauptakteuren auf der politischen Ebene gehören primär die Kantonsregierungen. Es ist aber auch möglich, dass Gemeinden Leistungsersteller sind oder Mitwirkungsrechte ausüben.

Neben den Hauptakteuren gibt es je nach Politikbereich auch andere Akteure unterhalb der politischen Ebene, die eine sehr wichtige Rolle spielen können. In den Kantonen gehören die für einen bestimmten Fachbereich zuständigen Ämter zu diesen Akteuren.

Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Im interkantonalen Bereich werden diese Fachgremien in der Regel durch Direktorenkonferenzen oder durch interkantonale Verträge eingesetzt. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen.

Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Im Hochschulbereich handelt es sich um die Universitäten, denen die Trägerkantone in der Regel durch Gesetz Autonomie einräumen.

Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

Massgeblich zu berücksichtigen sind auch die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, die im interkantonalen Kontext Leistungen beziehen.

## 9. Rolle der Leitungsorgane

Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird häufig zwischen strategischen und operativen Fragen unterschieden. Die Strategie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen. Die Festlegung der Strategie in einem bestimmten Bereich gehört zu den Aufgaben der Politik. Im staatsrechtlichen Kontext wird davon gesprochen, dass sich die Politik mit den grundlegenden und wichtigen Fragen befassen soll. Bei interkantonalen Vereinbarungen wird in der Regel ein oberstes Organ eingesetzt, das aus Regierungsmitgliedern zusammengesetzt ist und das sich mit solchen grundlegenden und wichtigen Fragen befasst. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten.

## 10. Einbezug der Parlamente

Die Kantonsparlamente sind in hinreichendem Mass in die interkantonale Kooperation einzubeziehen. Sie sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren. Die Informationspflicht der Kantonsregierungen bildet die notwendige Grundlage der parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsautonomie der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen

Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen. In der Praxis hat sich der frühzeitige Einbezug der zuständigen Kommissionen der Parlamente bewährt.

## 11. Grundlegende Verfassungsprinzipien

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gelten die grundlegenden Verfassungsprinzipien: Subsidiarität, Gesetzmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, Rücksicht und Beistand im Bundesstaat. Auch die Kernelemente der fiskalischen Äquivalenz gehören zu den grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien. Erfolgsbedingung ist eine loyale Bereitschaft zur Zusammenarbeit und demnach eine Kultur der Kooperation auf allen Stufen. Die Mitwirkung aller Beteiligten muss als positiver Wert anerkannt werden. Es ist ein fairer Interessenausgleich anzustreben.

## 12. Politische Kommunikation

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich funktioniert insgesamt sehr gut. Dies gilt auch für die Mitwirkung und die Mitsprache der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Kantone. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einem besseren Leistungsangebot. Für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger werden grenzüberschreitend Leistungen mit erheblichem Mehrwert bereitgestellt. Das ist ein Leistungsausweis für das föderalistische System. Diesem Aspekt ist auch bei der politischen Kommunikation Rechnung zu tragen.

C. Ergänzung des Texts der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) im Bereich der Mitwirkungsrechte.

## 1. Art. 2 IRV

### 1.1 Bisheriges Recht

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

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

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

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

### 1.2 Vorschlag für eine Ergänzung

Art. 2 Abs. 2 könnte durch einen zweiten Satz wie folgt ergänzt werden:

Mitsprache- und Mitwirkungsrechte haben eine zentrale Bedeutung für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

## 2. Art. 12 IRV

### 2.1. Bisheriges Recht

**Art. 12** Rechte der Trägerkantone

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

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

## 2.2 Vorschlag für eine neue Fassung

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

<sup>1</sup> Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können in den einzelnen Verträgen ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch erforderlich sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen.

<sup>2</sup> Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind umfassend und erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung. In den Verträgen sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung dieser Rechte zu schaffen.

<sup>3</sup> Die Verträge können für bestimmte Beschlüsse ein qualifiziertes Mehr vorsehen. Entscheidungsregeln mit qualifizierten Mehrheiten sind insbesondere möglich zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Der Autonomie dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

## 3. Art. 22 IRV

### 3.1 Bisheriges Recht

#### **Art. 22** Mitsprache der Leistungskäufer

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

### 3.2 Vorschlag für eine neue Fassung

#### **Art. 22** Mitwirkungsrechte der Leistungskäufer

<sup>1</sup> Die Verträge regeln die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der Leistungskäufer. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung dieser Rechte zu schaffen.

<sup>2</sup> Die Verträge können für bestimmte Beschlüsse ein qualifiziertes Mehr vorsehen. Entscheidungsregeln mit qualifizierten Mehrheiten sind insbesondere möglich zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Der Autonomie dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

## Schlussbemerkungen

Die Option A ist einfach und klar. Sie böte die Möglichkeit, die Hauptpunkte der Abklärungen zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Erläuterungen zur IRV abzubilden. Angesichts der demokratiepolitischen Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich empfiehlt es sich, in diesem Kontext auch die Rolle der kantonalen Parlamente umfassender zu thematisieren. Wenn die Erläuterungen in den unter Option A erwähnten Bereichen ergänzt werden, erhalten diese Texte allerdings im Vergleich mit den Erläuterungen zu andern Artikeln ein sehr grosses Gewicht. Die Ergänzung der Erläuterungen zur IRV könnte durch die Plenarversammlung der KdK erfolgen.

Mit dem Leitfaden gemäss der Option B könnten Schlüsselinformationen zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in kompakter Form dargestellt werden. Die Resultate des Workshops vom 13. Juni 2022 könnten berücksichtigt werden. Es könnte auch auf die wichtige Rolle der kantonalen Parlamente hingewiesen werden. Mit dem Leitfaden könnte das Verständnis für die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte gefördert werden. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems IKZ. Der Leitfaden könnte durch die Plenarversammlung der KdK beschlossen werden.

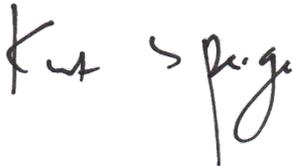
Mit der Option C könnten als Ergänzung zur heutigen Regelung in den Artikeln 12 und 22 IRV wichtige Elemente der Mitsprache und Mitwirkung bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Text der IRV abgebildet werden. Art. 2 IRV könnte mit einem allgemeinen Hinweis zur zentralen Bedeutung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ergänzt werden. Da im Bereich der Mitwirkung der Parlamente die Autonomie der Kantone respektiert werden soll, könnte auf eine Revision von Art. 4 IRV verzichtet werden. Eine Anpassung des Textes der IRV wäre mit einem relativ aufwändigen Willensbildungsprozess verbunden. In allen Kantonen müssten die Parlamente in diesen Prozess einbezogen werden.

Die Option C liesse sich auch mit der Option A oder mit der Option B kombinieren. Wenn die Option B gewählt wird, könnten zusätzlich die Erläuterungen zur IRV angepasst werden. Aus der Sicht des Experten wäre es in diesem Fall empfehlenswert, in den Erläuterungen zu Art. 22 IRV den Hinweis auf den «laufenden Betrieb» zu streichen. Dort könnte gesagt werden, dass das «partielle Mitspracherecht» als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet werden kann. Beim Leistungskauf gehen die interkantonalen Verträge meistens deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus.

In einer abschliessenden Gesamtbeurteilung gibt es aus der Sicht des Experten gute Gründe für die Bereitstellung eines Leitfadens (Option B). Mit einem solchen Leitfaden könnte das Verständnis für die Bedeutung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeiten mit Lastenausgleich gefördert werden.

Die Auswahl unter den drei Handlungsoptionen wird den zuständigen Organen der KdK obliegen. Dabei werden im Rahmen einer Gesamtschau auch die Resultate der separaten Analyse zur Frage der Abgeltungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu würdigen sein.

Bern, 22. August 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kurt Nuspliger'. The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'K' and 'N'.

Prof. Dr. Kurt Nuspliger

## Anhänge

### Anhang 1

Liste mit den kontaktierten Personen

Dr. Rolf Bereuter, Leiter des Amtes für Hochschulen, Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen.

Daniela Pedinelli Stotz, stellvertretende Vorsteherin des Amtes für Hochschulen des Kantons Bern, Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern.

Dr. Madeleine Herzog, Leiterin der Fachstelle Kultur, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.

Joe Keel, lic. iur., Rechtsanwalt, Konkordatssekretär des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats, St. Gallen.

Andreas Michel, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern.

Didier Leyvraz, adjoint juridique, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales.

Thomas Schuler, Fachbereichsleiter Behindertenpolitik, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren.

### Anhang 2

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Workshop vom 13. Juni 2022.

Kurt Nuspliger, Experte (Gesamtleitung).

Thomas Minger, stv. Generalsekretär KdK (Moderation).

Alexander Jungo, Leiter Fachstelle NFA, KdK (Moderation).

Julia Stadler, wiss. Mitarbeiterin, KdK (Ergebnissicherung).

Christine Winkelmann, wiss. Mitarbeiterin, KdK (Ergebnissicherung).

Tobias Beljean, Senior Consultant, Bolz&Partner AG.

Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen, Finanzdepartement, SO.

Karin Christen, wiss. Mitarbeiterin, Departement für Finanzen und Ressourcen, AG.

Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, dép. finances et ressources humaines, GE.

Lukas Guyer, Leiter Finanzen und Informatik, Bildungsdirektion, ZH.

Alexander Haus, Abteilungsleiter Gemeindefinanzen, Finanzdepartement, ZH.

Heinrich Furrer, Leiter Abteilung Dienste, Finanzdirektion, UR.

Beat Hensler, bisheriger Generalsekretär, ZRK.

Francis Kaeser, Leiter Koordinationsbereich Finanzierung, EDK.

Arnaud Lecoultre, manager des risques, service financier, dép. finances et santé, NE.  
Anthony Logatto, économiste, service financier, dép. finances et santé, NE.  
Thomas Lötscher, Generalsekretär der Finanzdirektion, ZG.  
Steve Perritaz, chef de service adjoint, administration des finances, dir. des finances, FR.  
Erwin Roos, Spezialaufträge und Projekte, Gesundheits- und Sozialdepartement, LU.  
Andreas Schiesser, Finanzverwalter, Departement Finanzen und Gesundheit, GL.  
Corinne Troxler, neue Generalsekretärin, ZRK.  
Vimal Vignaraja, Fachbereichsleiter Bundesgeschäfte, Finanzdepartement ZH.  
Patrick von Dach, Departementssekretär, Bildungsdepartement, SZ.  
Gaëlle Wolters, économiste, dép. des finances et des ressources humaines, GE.  
Werner Weber, Leiter der Sektion Finanzausgleich bei der eidgenössischen Finanzverwaltung.

## Anhang 3

Ergebnissicherung des Workshops vom 13. Juni 2022

Protokoll

---

# Workshop Mitsprache- und Mitwirkungsrechte IKZ, 13. Juni 2022

---

## 1. Teil 1: Allgemeine Diskussion im Plenum

### Unterschiedliche Ausgangslagen je nach Bereich

In den Thesen fehlt ein Hinweis, dass die Mitwirkung nicht in allen Bereichen gleich geregelt werden kann. Am einfachsten ist die Regelung, wenn die Erfüllung einer Aufgabe von Grund auf gemeinsam geplant wird. Dies ist aber z.B. im Kulturbereich oft nicht der Fall: Hier wird üblicherweise ein Angebot in einem Kanton allein geschaffen. Erst wenn es besteht und teuer wird, werden Mitfinanzierer gesucht. Diesen bleibt dann nicht mehr viel Gestaltungsraum

Die im Thesenpapier ausgeführten Beispiele (IUUV, IVSE, Strafvollzug) können nicht beliebig auf andere Bereiche (z.B. Kultur) übertragen werden. Dies muss beachtet werden, wenn es darum geht, einen Soll-Zustand aufgrund der drei Bereiche zu definieren.

Der Kulturbereich ist schwierig, da die Finanzierung keinen Einfluss darauf hat, wer ein Angebot nutzen kann. Die Ticketpreise in Kulturinstitutionen werden nicht davon abhängig gemacht, ob der Wohnsitzkanton Beiträge geleistet hat ("Einheimischentickets"). Für die Kantone besteht so kein Druck, sich zu beteiligen. Das funktioniert z.B. im Strafvollzug anders.

Der Kulturbereich ist zwar komplex, er ist aber gemessen an anderen Bereichen nicht derart zentral, dass deswegen die ganze interkantonale Zusammenarbeit in Frage gestellt werden müsste.

#### These 1: Grundmaxime

"Gerechter Ausgleich bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung": "Angemessen" ist ein sehr offener Begriff. Er kann nicht für alle Bereiche übergreifend definiert werden, es braucht eine Entscheidung von Fall zu Fall.

#### These 2: Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

"Ausnahmsweise" Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung: Warum nur "ausnahmsweise"? Könnte bzw. sollte nicht grundsätzlich nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden?

Aus Sicht der kleinen Kantone ist "ausnahmsweise" sinnvoll. Sie könnten sonst gar nie mitreden.

Es braucht einen Ausgleich zwischen grossen und kleinen Kantonen. Die Idee ist vergleichbar mit dem 2-Kammer-System in der Bundespolitik. Die grossen Kantone dürfen auch nicht zu kurz kommen, wenn sie am meisten bezahlen. Quoren können eine Lösung sein.

#### These 3: Mitwirkung

Beim Kulturlastenausgleich verzichten manche Kantone freiwillig auf Mitsprache, da sie sich davon wenig versprechen ("Wir würden sowieso überstimmt.") und sie gleichzeitig ohne Mitsprache weniger in der finanziellen Verantwortung stehen ("Wenn wir nicht mitreden können, müssen wir auch nicht so viel bezahlen."). Für die leistungserbringenden Kantone hat dies den Nachteil, dass keine Verlässlichkeit besteht. Es ist möglich, dass ein Kanton, der nicht Mitglied ist, im nächsten Jahr dann nicht mehr zahlen will.

#### These 9: Rolle der Leitungsorgane

Die Unterscheidung in eine strategische und eine operative Ebene ist sinnvoll. Auf der operativen Ebene ist Mitwirkung schwieriger, v.a. dann, wenn der Standortkanton selber die Leistung auch nicht selber erbringt. Die operative Mitwirkung ist in solchen Fällen auch nicht immer empfehlenswert, da sie die Prozesse verlängert.

## 2. Teil 2: Vertiefte Diskussion in Gruppen

Grundsätzlich werden alle Thesen unterstützt.

#### These 3: Mitwirkung

##### *Gruppe A:*

Der hier formulierte Zusammenhang zwischen Mitwirkung und wirtschaftlicher Leistungserbringung kann in dieser absoluten Form nicht bejaht werden. Mitwirkung kann

das System auch verkomplizieren und so zu unwirtschaftlichen Prozessen führen, v.a. im operativen Bereich. In These 9 kommt dies dann ja auch zum Ausdruck.

Mitwirkung kann zu wirtschaftlicher Leistungserbringung führen, wenn sie auf der richtigen Ebene geschieht. Es können nicht alle beim Programm des Zürcher Schauspielhauses mitdiskutieren, aber wenn das Programm im Grundsatz nicht stimmt, kann das irgendwann ein Diskussionspunkt sein.

Nicht alle Kantone haben dieselben Bedürfnisse, auch nicht bei zwingenden Staatsaufgaben. Oft werden Lösungen gewählt, die die kleineren Kantone in diesem Umfang nicht unbedingt brauchen. Da sie aber auch weniger bezahlen als die grösseren Kantone, erklären sie sich mit der grösseren Lösung einverstanden ("Brauchen wir zwar nicht, aber es kostet uns ja auch nicht so viel."). In der Gesamtsicht ist eine Lösung oft tatsächlich wirtschaftlich, für den einzelnen Kanton aber nicht unbedingt.

"Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung": Dies ist korrekt, wenn die Gesamtbevölkerung aller beteiligten Kantone als Massstab genommen wird. Für die Bevölkerung des einzelnen Kantons stimmt es aber vielleicht nicht. (Bsp. IPH: Im Kanton OW gibt es wenig Demonstrationen, die Polizei muss dafür nicht umfassend geschult werden. Der Kanton BL interessiert sich dafür wenig für Lawinenkunde.)

Nicht immer sind die Kantone die "Kunden", sondern dies können auch Personen sein. Dann besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen Mitwirkung der Kantone und "Kundenbedürfnissen". Wenn ein Kanton kein Interesse an ausgebildeten Geisteswissenschaftlern hat, bedeutet dies nicht, dass seine Einwohner kein Interesse an entsprechenden Studiengängen haben.

"Gerechter Ausgleich bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung": Die Kantone arbeiten zusammen, weil es in diesem Fall Sinn macht. Die grossen Kantone haben mehr Ressourcen, leisten unter Umständen schon Vorarbeiten, von denen die kleinen dann profitieren. Dafür müssen sie in Kauf nehmen, dass sie nicht in jedem Detail mitreden können. Am Ende muss es für jeden Kanton stimmen, sonst würde er nicht mitmachen. Die Möglichkeit zur Mitwirkung muss aber auch für die kleinen Kantone gegeben sein.

Wenn sich die kleineren Kantone weniger beteiligen, beisst sich das mit der Idee, dass man gemeinsam etwas entwickelt. Die These ist idealtypisch, sie entspricht aber nicht immer der Praxis und ist auch nicht in allen Fällen anzustreben.

Die Mitwirkungspflicht ist nicht als eine rechtliche Verpflichtung zu verstehen, sondern eher als eine moralische (ähnlich wie die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in einer Demokratie).

#### *Gruppe B:*

Es wird darauf hingewiesen, dass insbesondere auch in finanzieller Hinsicht die Mitwirkung stärker zum Tragen kommen sollte. Dieser Punkt sollte in der These expliziter adressiert werden.

Eine "Mitwirkungspflicht" ist denkbar, aber nur auf Vereinbarungsebene. Der letzte Abschnitt ist entsprechend zu präzisieren.

#### These 4: Massgeschneiderte Lösungen in den Verträgen

#### *Gruppe B:*

"Beim Leistungskauf gehen die Verträge in der Regel deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus." Was ist damit gemeint? Dieser Satz ist zu präzisieren.

#### These 5: Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses

##### *Gruppe A:*

These 5 steht in Widerspruch zu These 9, wenn mit "Umsetzung der Verträge" die operative Ebene gemeint ist. Mitsprache soll v.a. auf der Ebene der Vereinbarung stattfinden, nicht im Operativen bzw. in der Umsetzung.

Unterscheidung in "Umsetzung" und "Vollzug", um die Ebenen voneinander zu trennen?

Der Zeitpunkt des Einbezugs der anderen Kantone ist manchmal schwierig: Sollen zuerst die anderen Kantone einbezogen oder zuerst die innerkantonalen Prozesse durchlaufen werden? Es gibt hier ein Spannungsfeld zwischen innerkantonalen Akteuren, die nicht glücklich sind, wenn ohne sie entschieden wird, und der interkantonalen Zusammenarbeit.

Konkordate sind in den kantonalen Parlamenten unbeliebt, da das Parlament dabei wenig Mitsprache hat. Die Konkordate kommen erst ins Parlament, wenn sie schon stehen, dieses kann dann nur noch "ja" oder "nein" dazu sagen.

"Mitwirkung, wenn das Papier noch weiss ist": Dies ist nicht immer realistisch. Manchmal ist es einfacher, wenn bereits ein Vorschlag steht, der besprochen werden kann. Oftmals geht es in der interkantonalen Zusammenarbeit zudem nicht um neue Projekte, sondern es geht um Bereiche, in denen bereits früher eine Zusammenarbeit stattgefunden hat (z.B. Universitäten). Das Papier ist dann nicht mehr "weiss".

##### *Gruppe B:*

Bei dieser These ist nicht klar, welche Ebene gemeint ist – Vereinbarung oder nachgelagerte Ebene der Leistungserbringung? Generell wird diese Unterscheidung zu wenig gemacht in den Thesen. Es ist zu präzisieren, dass hier nicht die operative Ebene gemeint ist.

"Von absolut zentraler Bedeutung ist die Mitwirkung aller Partner in einer frühen Phase beim Entscheid über die Frage, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden oder wie die gemeinsame Trägerschaft ausgestaltet werden soll." Dieser Satz wird kritisch hinterfragt. Geht die These soweit, dass bereits bei der Erstellung von Infrastrukturen eine solche Mitwirkung stattfinden sollte? Wäre es dann etwa überhaupt zum Bau des KKL gekommen? Es ist zu präzisieren, was alles unter "frühe Phase" fällt.

#### These 6: Volle Transparenz

##### *Gruppe A:*

Die Mitwirkung ist nur im Rahmen der Verträge, nicht aber bei den einzelnen Angeboten gegeben (Bsp. IVSE: Platziert der Kanton jemanden in einer Institution, kann er nicht mitentscheiden, wie viel diese kostet). Entsprechend sind die Angebote oft teuer. Es braucht somit mehr Transparenz zu den Angeboten.

Die Leistungen müssen skalierbar sein. Die Kantone unterscheiden sich in Grösse und Bedürfnissen. Sie sollten entsprechend nur das beziehen müssen, was sie auch brauchen, und das ist nicht bei jedem Kanton dasselbe. Wir sind im Bereich der Transparenz gut unterwegs, daraus abgeleitet ergibt sich auch die Skalierbarkeit.

##### *Gruppe B:*

Volle Transparenz ist sehr wichtig, insbesondere bezüglich Kosten. In den Verträgen sind die Finanzierungsmodalitäten klar auszuweisen. Es bestehen heute keine harmonisierten Kosten- und Leistungsrechnungen. Deshalb wäre zu prüfen, ob in der IRV allenfalls grundlegende Prinzipien zur Rechnungsstellung verankert werden könnten. Die Machbarkeit einer solchen Harmonisierung wird allerdings in Frage gestellt, da es zwischen den verschiedenen Bereichen grosse Unterschiede gibt. Zudem ist die Festlegung von Tarifen oft auch Gegenstand von politischen Verhandlungen im Einzelfall.

Volle Transparenz ist auch notwendig in Bezug auf die Prozesse der Entscheidungsfindung, die oft als Blackbox wahrgenommen werden. Die Kantone geben bei einem Konkordatsbeitritt einen Teil ihrer Autonomie ab. Deshalb ist es wichtig, auch bezüglich Entscheidungsprozesse Transparenz zu schaffen. Dieser Punkt ist in These 6 expliziter zum Ausdruck zu bringen.

#### These 7: Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

##### *Gruppe A:*

Ein qualifiziertes Mehr ist nicht gleichzusetzen mit einer stärkeren Gewichtung der grossen Kantone. Letzteres ist problematischer. Das qualifizierte Mehr kann als Schutz der Standortkantone verstanden werden. Eine Möglichkeit ist auch ein doppeltes Quorum ("mind. die Hälfte von x und mind. die Hälfte von y"). Solche Lösungen werden aber schnell kompliziert.

Wichtig ist, dass die verschiedenen Möglichkeiten in dieser These definiert sind. Daraus ergeben sich Modelle, zwischen denen man sich im Einzelfall entscheiden muss.

#### These 8: Verschiedene Akteure / These 9: Rolle der Leitungsorgane

##### *Gruppe A:*

Ist die Unterscheidung strategisch/operativ gleichzusetzen mit Regierung/Verwaltung? Nicht alle Regierungen sind gleich unterwegs, in kleineren Kantonen sind die Regierungen oft auch operativ involviert.

##### *Gruppe B:*

Generell wird angeregt, dass in den Thesen noch expliziter zwischen strategischer und operativer Ebene unterschieden wird. Auf operativer Ebene ist eine Mitwirkung im engeren Sinne nicht sinnvoll, da sie für das System zu anspruchsvoll wäre.

Wird das Primat der Politik auf Strategieebene genügend gelebt? In der Praxis ist es oft so, dass die Strategie auf der Fachebene entwickelt und dann von der Politik abgesegnet wird.

#### These 10: Rolle der Fachgremien

##### *Gruppe B:*

Es besteht in den Kantonen das Gefühl, dass in den Fachkonferenzen – auch auf nationale Ebene – oft die Weichen gestellt werden (z.B. Gesundheitsbereich, Sozialbereich). In den Kantonen erfährt man lange nichts von diesen sektoriellen Diskussionen und wird erst informiert, wenn das Verhandlungsergebnis bereits steht. Die Mitwirkung und die politische Abstützung im Kanton wird dadurch erschwert.

#### These 13: Politische Kommunikation

##### *Gruppe A:*

Der Föderalismusbericht der ch Stiftung zeigt, dass der Föderalismus ein Image-Problem hat. Es lohnt sich deshalb, die positiven Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit bekannter

zu machen und auf Erfolge hinzuweisen. Dies würde vielleicht auch die Bereitschaft zur Teilnahme an interkantonalen Vereinbarungen verstärken (z.B. Kulturlastenausgleich).

Konkordate sind in den Parlamenten unbeliebt. Es ist deshalb wichtig, dass man ihren Nutzen hervorhebt.

Natürlich muss gut kommuniziert werden, erst recht bei Erfolgsgeschichten. Aber dies müsste eigentlich selbstverständlich sein. Eine eigene These, die nicht ganz ins Gesamtsystem hineinpasst, ist dafür nicht nötig.

Vielleicht ist These 13 keine eigentliche These, sondern mehr eine Art Konklusion aus dem Ganzen.

*Gruppe B:*

Es wird als sehr wichtig erachtet, über die IKZ zu kommunizieren. Die Kantone müssen gegenüber ihrer Bevölkerung begründen, warum sie einen Teil ihrer Autonomie abgeben wollen.

"Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einem besseren Leistungsangebot." Diese Aussage lässt sich empirisch nicht belegen. Bei der Kommunikation ist diesbezüglich Zurückhaltung angezeigt. Generell wären mehr Anstrengungen nötig, um den Wirkungsnachweis der Effizienz der IKZ zu erbringen.