

# Kommentar der KdK zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Fassung vom 22. September 2023<sup>1</sup>

---

## Inhaltverzeichnis

1.	Allgemeine Bestimmungen.....	2
1.1.	Grundsätze .....	2
1.2.	Zuständigkeiten und Kompetenzen.....	3
1.3.	Begriffe .....	4
2.	Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.....	4
2.1.	Gemeinsame Trägerschaft.....	4
2.2.	Leistungskauf.....	6
3.	Lastenausgleich.....	7
3.1.	Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen.....	7
3.2.	Grundsätze für die Abgeltungen.....	7
4.	Streitbeilegung.....	8
5.	Schlussbestimmungen .....	8

---

<sup>1</sup> Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 22. September 2023 verabschiedete die vorliegende Fassung des Kommentars zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV). Diese ersetzt die ursprüngliche Fassung vom 24. Juni 2005.

# 1. Allgemeine Bestimmungen

## 1.1. Grundsätze

### **Art. 1 (Zweck und Geltungsbereich)**

Art. 13 FiLaG<sup>2</sup> verpflichtet die Kantone, eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Die IRV regelt die Grundsätze und Verfahren eines angemessenen Lastenausgleichs. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit wie die konkrete Höhe von Ausgleichszahlungen und die im Gegenzug gewährten Mitsprache- und Mitwirkungsrechte werden in den aufgabenspezifischen Verträgen festgehalten.

Die IRV regelt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen mit einer möglichen Pflicht zur Zusammenarbeit, die in Art. 48a BV abschliessend aufgelistet sind.

Mit Abs. 3 wird die Möglichkeit geschaffen, auf freiwilliger Basis interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der IRV zu unterstellen. Mit einer solchen freiwilligen Unterstellung unter die IRV kann in keinem Fall eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht verbunden sein. Letztere richten sich ausschliesslich nach Art. 48a BV.

### **Art. 2 (Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich)**

Dieser Artikel verfolgt die gleichen Zielsetzungen wie Art. 11 FiLaG.

In Analogie zur Formulierung in Art. 43a BV soll der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz eindeutig festgehalten werden. Abweichungen im Einzelfall sind zu begründen.

Abs. 3 ergibt sich aus Art. 18 Abs. 3 FiLaG, worin vorgeschrieben ist, dass im alle 4 Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht «die Wirkungen der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gesondert darzulegen» sind.

### **Art. 3 (Innarkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich)**

Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. g. FiLaG, der die Kantone verpflichtet, in der IRV festzulegen, wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im innarkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind. Es handelt sich dabei um die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, die im Vertragstext ausdrücklich erwähnt werden. Dabei ist der Begriff der fiskalischen Äquivalenz im Sinne von Art. 2 Abs. 2 umfassend zu verstehen.

Den unterschiedlichen Kantonsverhältnissen wird mit dem Zusatz «sinngemäss» Rechnung getragen.

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

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.

---

<sup>2</sup> Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003.

Die Kantonsparlamente fällen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide. Sie genehmigen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, und wirken mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen ein. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden.

Damit sie diese Aufgabe 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.

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. Zuständigkeiten und Kompetenzen

In den Art. 5–7 werden die verschiedenen Handlungsträger und ihre Hauptaufgaben beschrieben.

### **Art. 5 (Konferenz der Kantonsregierungen KdK)**

Die KdK ist Depositärin der IRV. Sie stellt das Inkrafttreten und ein allfälliges Ausserkrafttreten der IRV fest, wählt die Mitglieder der IVK und genehmigt deren Geschäftsordnung.

### **Art. 6 (Präsidium der KdK)**

Die Einzelheiten des informellen Vorverfahrens sind in Art. 33 geregelt.

### **Art. 7 (Interkantonale Vertragskommission IVK)**

Die Einzelheiten des förmlichen Vermittlungsverfahrens sind in Art. 34 geregelt.

Die KdK achtet darauf, dass sich die Kommission aus Mitgliedern zusammensetzt, welche die Anliegen sowohl der Leistungserbringer als auch der Leistungskäufer sowie der städtischen und ländlichen Regionen zu gewichten wissen.

Die Geschäftsordnung der IVK vom 25. Juni 2010 regelt die Zusammensetzung und Organisation der IVK sowie die Durchführung des förmlichen Vermittlungsverfahrens im Einzelnen.

Die Organisationskosten der IVK (Konstituierung, Pflege der Geschäftsordnung usw.) gehen zulasten der KdK. Die Aufwendungen in einem konkreten Verfahren sind von den Streitparteien zu bezahlen.

## 1.3. Begriffe

### Art. 8

Mit diesem Artikel werden die in der Rahmenvereinbarung verwendeten Begriffe definiert.

Ein Nachfrager ist jemand, der eine Leistung in Anspruch nehmen will.

## 2. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

### Art. 9

Es sind zwei Möglichkeiten vorgesehen: Entweder können zwei oder mehrere Kantone gemeinsam bestimmte Leistungen erbringen oder ein oder mehrere Kantone können Leistungen bei einem andern Kanton einkaufen.

### 2.1. Gemeinsame Trägerschaft

#### Art. 11 (Anwendbares Recht)

Als allgemeine Regel ist vorgesehen, dass das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft zur Anwendung kommt. Vorbehalten bleibt selbstverständlich das übergeordnete Recht (Bundesrecht, interkantonales Recht).

Mit der Möglichkeit, in den jeweiligen interkantonalen Verträgen abweichende Regelungen vorzusehen, wird die notwendige Flexibilität für angepasste Regelungen in Einzelfällen geschaffen.

#### Art. 12 (Rechte der Trägerkantone)

Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. 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.

Politische Leitungsorgane befassen sich mit strategischen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen. Auf eine operative Mitwirkung ist grundsätzlich zu verzichten.

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

### **Art. 13 (Gleichberechtigter Zugang)**

Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (siehe Art. 12) sowie gleichberechtigter Zugang bilden das Gegenstück zur umfassenden Kostenbeteiligung. Der gleichberechtigte Zugang entspricht einem allgemeinen Diskriminierungsverbot.

### **Art. 14 (Aufsicht)**

Die Übertragung von Kompetenzen auf interkantonale Institutionen und Organe hat Auswirkungen auf die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Volk und Parlamenten. Um diese zu gewährleisten, müssen aus Vertretern der Trägerkantone zusammengesetzte Aufsichtsorgane geschaffen werden. Der Artikel regelt die fachspezifische und die durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht.

### **Art. 15 (Geschäftsprüfung)**

Die Oberaufsicht ist einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission zu übertragen. Diese ist grundsätzlich paritätisch zusammengesetzt. Analog zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten der beteiligten Kantone soll eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung die Ausnahme bilden.

Mit der Möglichkeit, Vertragsänderungen zu beantragen, werden der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sogar gestalterische Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt.

Die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Regierung und Parlament vor und nach Abschluss interkantonaler Verträge obliegt grundsätzlich den einzelnen Kantonen. Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen sollen das Bewusstsein für die Notwendigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit auch auf Parlamentsebene stärken.

### **Art. 16 (Eintritt)**

Es ist gerechtfertigt, dass sich neue Trägerkantone anteilmässig an den bereits getätigten Investitionen einkaufen.

### **Art. 17 (Austritt)**

Das Ausmass eines Entschädigungsanspruchs und die Austrittsbedingungen sind in jedem Vertrag separat zu regeln.

im Falle eines Austritts bleibt eine Haftungspflicht für den austretenden Kanton bestehen.

### **Art. 18 (Auflösung)**

In der Regel wird die Verteilung entsprechend der finanziellen Beteiligung der Trägerkantone vorgenommen werden. Sofern keine finanzielle Beteiligung der Trägerkantone vorliegt (z.B. bei gebührenfinanzierten gemeinsamen Trägerschaften) ist auch eine andere Aufteilung (z.B. aufgrund der bezogenen Leistungen) denkbar.

### **Art. 19 (Haftung)**

Nach Abs. 1 haftet in erster Linie die gemeinsame Trägerschaft mit Ihrem Vermögen. Die Festlegung einer subsidiären Haftung als Grundsatz erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen als geboten. Die vorgesehene Solidarhaftung bezieht sich auf das Aussenverhältnis. Im Innenverhältnis ist ein (anteilmässiger) Rückgriff auf die anderen Trägerkantone möglich.

Abs. 2 bezieht sich nur auf die von den Kantonen in die Organe abgeordneten, nicht aber für die von der gemeinsamen Trägerschaft angestellten Personen. Für letztere regelt sich die Haftung nach dem Anstellungsvertrag.

In den jeweiligen interkantonalen Verträgen können Abweichungen vorgesehen werden, soweit diesen das Bundesrecht bzw. Haftungserweiterungen nicht entgegenstehen (Art. 762 Abs. 4 OR, faktische Organschaft).

### **Art. 20 (Information)**

Die Informationspflicht steht im Zusammenhang mit der Schaffung der Aufsichtsorgane (Art. 14 und 15).

Wer in den einzelnen Kantonen Empfänger dieser Informationen ist und wie die Parlamente zu informieren sind, wird den einzelnen Kantonen überlassen.

## **2.2. Leistungskauf**

### **Art. 21 (Formen des Leistungskaufs)**

Der Tausch von öffentlichen Leistungen zwischen Kantonen dürfte heute noch einen seltenen Fall darstellen.

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

Auch beim Leistungskauf gelten übergeordnete Grundsätze der Mitwirkung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz (siehe Kommentar zu Art. 12). Das «partielle Mitspracherecht» nach Art. 22 kann bspw. als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet sein. In der Praxis gehen interkantonale Verträge meistens über das «partielle Mitspracherecht» hinaus.

Politische Leitungsorgane befassen sich mit strategischen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen (siehe Kommentar zur Art. 12).

### **Art. 23 (Zugang zu den Leistungen)**

Im Gegensatz zu Art. 13 kann hier kein allgemeines Diskriminierungsverbot hergeleitet werden. Die Hierarchie bei allfälligen zum Tragen kommenden Zulassungsbeschränkungen wird in Abs. 2 und 3 dargestellt.

## 3. Lastenausgleich

### 3.1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen

#### **Art. 25 (Informationsaustausch)**

Das Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung ist in den Kantonen breit etabliert. Zudem gibt es in einzelnen Leistungsbereichen spezifische Standards. Die offene Formulierung berücksichtigt, dass es verschiedene Rechnungsmodelle gibt. Die konkreten Anforderungen sind in den einzelnen Verträgen festzulegen.

#### **Art. 26 (Kosten- und Nutzenbilanz)**

Bei Verhandlungsbeginn soll die Ausgangslage möglichst transparent gemacht werden. Die Kosten basieren auf einer Vollkostenrechnung (vgl. Art. 25). Nebst dem eigentlichen Leistungsbezug (direkter Nutzen) können auch gewichtige indirekte Nutzen (z.B. Standortvorteil durch Kaufkraftzufluss) abgeltungswürdig sein. Im Gegenzug können nachteilige Wirkungen (bspw. infolge zusätzlicher Immissionen) geltend gemacht werden.

### 3.2. Grundsätze für die Abgeltungen

#### **Art. 27 (Abgeltungen von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen)**

Ausgleichszahlungen sollen nur in den Fällen zum Zuge kommen, wo die Leistungsbezüge erhebliche Kosten verursachen. Damit soll das Verhältnismässigkeitsprinzip unterstrichen werden.

#### **Art. 28 (Kriterien für die Abgeltungen)**

Mit der Festlegung der durchschnittlichen Vollkosten als Ausgangspunkt für die Abgeltungen soll zum Ausdruck gebracht werden, dass auch eine Pauschalierung der Abgeltungen möglich sein soll.

Es soll nur die effektive und nicht auch eine mutmassliche Beanspruchung massgebend sein. Eine Leistung kann auch darin bestehen, dass Kapazitäten bereitgestellt werden. Der Begriff «ergebnisorientiert» kann sich auf die erbrachte Leistung («Output») oder auf die erreichte Wirkung («Outcome») beziehen.

Abs. 3 enthält Elemente, welche bei der Aushandlung der Abgeltungshöhe eine Rolle spielen. Die Kriterien sind relativ offen formuliert und gewährleisten einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung der Abgeltung. Nicht eingeräumte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte oder die Inkaufnahme von gewissen Zugangsbeschränkungen müssten sich in einer Reduktion der Abgeltung niederschlagen.

Mit der Leistung verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile sowohl beim Anbieter- als auch beim Nachfragerkanton sind zu berücksichtigen.

## 4. Streitbeilegung

### **Art. 31 (Grundsatz)**

Im Gegensatz zu Art. 15 FiLaG, wonach die Beteiligungspflicht nur für einen interkantonalen Vertrag oder einen definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf ausgesprochen werden kann, soll das Schlichtungsverfahren bereits bei beabsichtigten Verträgen beansprucht werden können.

Bevor der Bund auf Antrag der Kantone eingeschaltet wird, sollen die Kantone Konflikte soweit möglich aus eigener Kraft beilegen. Gemäss Art. 16 Abs. 2 FiLaG kann das Bundesgericht im Falle von Verletzungen von Verträgen oder Beschlüssen interkantonaler Organe erst angerufen werden, wenn das interkantonale Rechts- und Schlichtungsverfahren erschöpft ist.

Auf freiwilliger Basis sollen sich die Kantone sowie interkantonale Organe auch bei andern Streitigkeiten dem Streitbeilegungsverfahren unterziehen können.

## 5. Schlussbestimmungen

### **Art. 35 (Beitritt und Austritt)**

Der Mitteilung an die KdK wird konstitutive Bedeutung zugewiesen.

Der frühestmögliche Zeitpunkt von 5 Jahren für eine Austrittserklärung ist auf die Frist abgestimmt, nach der die Kantone gemäss Art. 14 Abs. 6 FiLaG frühestens einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen können.

### **Art. 36 (Inkrafttreten)**

Grundsätzlich sind zwei Quoren zu beachten: Die Anzahl Kantone, welche beitreten müssen, damit die IRV Rechtskraft erlangt, und das Antragsquorum zur Allgemeinverbindlicherklärung der IRV gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. a FiLaG.

### **Art. 37 (Geltungsdauer und Ausserkrafttreten)**

Die Geltungsdauer ist unbefristet mit der Möglichkeit, aus der Vereinbarung auszutreten. Analog zum Inkrafttreten tritt die Rahmenvereinbarung ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt.

Bei einer allgemeinverbindlich erklärt Rahmenvereinbarung ist die Aufhebung dieser Allgemeinverbindlicherklärung nach Massgabe von Art. 14 Abs. 5 Bst. a FiLaG vorausgesetzt.

### **Art. 38 (Änderung der Rahmenvereinbarung)**

Aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen können sich bei der IRV Anpassungen aufdrängen. Das Quorum für die Antragstellung für eine Änderung soll tief sein, so dass durch eine Allgemeinverbindlicherklärung möglicherweise entstandene Minderheiten eine Revision in Gang setzen können.

Die Änderung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone zustimmen.