



**Verstärkung
der
Zusammenarbeit in
kantonsübergreifenden
Agglomerationen**

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.)

Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe

vom 29. Mai 2006

Impressum

Herausgeber und Auftraggeber

Tripartite Agglomerationskonferenz
Bund – Kantone – Städte/Gemeinden (TAK)

Autor/in

Dr. Daniel Arn, Fürsprecher
Mirjam Strecker, Fürsprecherin, LL.M.

Begleitgruppe

Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) der TAK

Grafische Gestaltung und Bildmaterial

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

Zitierweise

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen, Bern 2006

Bezugsquelle

Sekretariat TAK: Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Amthausgasse 3,
Postfach 444, 3000 Bern 7, E-Mail: mail@kdk.ch, Internet: www.kdk.ch

ISBN 978-3-033-01052-9

Auch in Französisch erhältlich

02.07 3500

**Verstärkung
der
Zusammenarbeit in
kantonsübergreifenden
Agglomerationen**



Tripartite Agglomerationskonferenz Bund – Kantone – Städte/Gemeinden (TAK)

Die TAK ist eine gemeinsame Plattform von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Sie wurde im Februar 2001 vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen sowie dem Schweizerischen Gemeindeverband und Schweizerischen Städteverband gegründet.

Im Zentrum stehen die gegenseitige Information sowie die gemeinsame Entwicklung von Vorschlägen zur Stärkung der Zusammenarbeit in Agglomerationen und zur Lösung der Agglomerationsprobleme in relevanten Sachpolitiken. Die TAK will politische Prozesse auslösen, insbesondere mittels Empfehlungen, deren Umsetzung jedoch ihren Trägern, d.h. den institutionellen Akteuren vorbehalten bleibt.

Die TAK ist Ausdruck des gemeinsamen Willens, durch koordinierte Bemühungen die Zukunftschancen der Städte und Agglomerationen als Katalysatoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung zu verbessern.

Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) der TAK

Für die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Stärkung der Zusammenarbeit in Agglomerationen hat die TAK eine Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden zusammen. Zur konkreten Durchführung der entsprechenden Arbeiten hat die TTA externe Experten beigezogen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	4
Würdigung der TAK	6
Für die eilige Leserin/für den eiligen Leser	9
Grundlagen	11
Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen	11
1. Ausgangslage	11
2. Auftrag	12
3. Vorgehen	14
Rechtliche Grundlagen	14
1. Internationales Recht	14
2. Bundesrecht	15
3. Interkantonales und kantonales Recht	20
Entwicklungen in der Praxis	23
1. Internationale Entwicklungen	23
2. Aktivitäten des Bundes	28
3. Aktivitäten der Kantone	32
Verstärkung der Zusammenarbeit – Modellüberlegungen der TTA	35
Ist-Zustand	35
Ziele und Kriterien einer verstärkten Zusammenarbeit	45
1. Ziel Demokratie (inputorientierte Kriterien)	46
2. Ziel Effizienz (outputorientierte Kriterien)	47
Verstärkung der Zusammenarbeit	48
1. Allgemeine Überlegungen zur Verstärkung der Zusammenarbeit	48
2. Intensitätsstufen der Zusammenarbeit – eine Auslegeordnung	55
3. Modell 1: Gemeinsame Projekte	58
4. Modell 2: Gemeinsame Diskussions-Plattform	60
5. Modell 3: Interkantonale – Weiche Zusammenarbeit; Innerkantonale – Agglomerationsräte	62
6. Modell 4: Interkantonale Agglomerationsplattform mit mehreren Agglomerationsräten	64
7. Modell 5: Interkantonale Agglomerationsplattform mit gemeinsamem Agglomerationsrat	67
8. Modell 6: Interkantonale Agglomerationsplattform ohne Agglomerationsrat	69
9. Übersicht über die Bewertung der Modelle	71
10. Keine Alternative: Modell FOCJ	72

Überlegungen zur Ausgestaltung der interkantonalen Agglomerationsplattform (Modelle 4–6)	73
1. Die Organe der interkantonalen Struktur	73
2. Das Verhältnis zwischen der interkantonalen Agglomerationsplattform und den Kantonen	78
3. Perimeter	81
4. Rechtsform und Haftung	82
Wie weiter?	87
1. Konstellation 1: Grosse Agglomerationen	88
2. Konstellation 2: Kleinere Agglomerationen	90
3. Mögliche Strukturen verknüpft mit Beispielen	93
Abbildungsverzeichnis	98
Literaturverzeichnis	99
Anhang	102
Art. 10–17 FiLaG (verabschiedet, tritt voraussichtlich per 1.1.2008 in Kraft)	102
Art. 17 a–d MinVG (verabschiedet, tritt voraussichtlich per 1.1.2008 in Kraft)	104
Fragebogen Umfrage Kantone	105

Würdigung der TAK

Anspruchsvolle kantonsübergreifende Zusammenarbeit in der Agglomeration

In den Agglomerationen wie auch im ländlichen Raum stimmen die politischen Strukturen nicht mehr mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen überein. Dies stellt den schweizerischen Föderalismus vor eine grosse Herausforderung: Während die Agglomerationen als die «wirtschaftlichen Motoren» der Schweiz anerkannt sind, kann deren Entwicklung von der Politik infolge der starken Fragmentierung kaum gesteuert werden. In innerkantonalen Agglomerationen kann das Problem gemildert werden, indem der Kanton das Steuer in die Hand nimmt. In kantonsübergreifenden Agglomerationen ist die Situation wegen des föderalistischen Staatsaufbaus viel komplexer. Die TAK ist überzeugt, dass hier nur ein tripartiter Ansatz zielführend sein kann.

Das Problem kann grundsätzlich auf drei Wegen angegangen werden:

- durch Verlagerung wesentlicher kantonalen (und kommunaler) Zuständigkeiten auf den Bund;
- durch Gebietsreformen;
- durch eine Verstärkung der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit.

Für die TAK steht vorderhand die dritte Option im Vordergrund.

Verstärkung der Zusammenarbeit – ein gangbarer Weg

Soll die Verstärkung der Zusammenarbeit nachhaltig zur Lösung der interkantonalen Problemstellung in der Agglomeration beitragen, muss die Zusammenarbeit effizient und trotzdem demokratisch ausgestaltet sein.

Dies wird am besten erreicht, wenn Zuständigkeiten auf eine neue, dem Agglomerationsgebiet angepasste, aber gleichzeitig flexible Zusammenarbeitsstruktur, übertragen werden. In diese Struktur werden bestehende Zusammenarbeitsformen integriert: es muss einfacher werden, nicht komplizierter. In der Praxis werden sich die Lösungen nach der je unterschiedlichen Ausgangslage in den einzelnen Agglomerationen auszurichten haben.

Mit verbindlichen Formen der Zusammenarbeit kann gegenüber dem Ist-Zustand klar ein Mehrwert (i.S. von Effizienz **und** Demokratie) erreicht werden, der Preis ist aber hoch: solche Zusammenarbeitsstrukturen sind sehr komplex und setzen erhebliche Anpassungen der rechtlichen Grundlagen, insbesondere der kantonalen Zuständigkeitsordnungen, voraus. Erachtet man die territoriale Struktur der Schweiz als gegeben, so kommt man jedoch nicht umhin, diesen Preis zu bezahlen. Effiziente und demokratische Strukturen, die im interkantonalen Kontext einfach umzusetzen wären, gibt es nicht.

Erst die Erfahrungen mit einer verstärkten, verbindlichen Zusammenarbeit in der Praxis werden zeigen, ob der Preis (Komplexität) längerfristig tragbar oder zu hoch ist. Erweisen sich die Zusammenarbeitsstrukturen tatsächlich als zu komplex, so dürfte die Frage, ob die Kleinräumigkeit bis zu einem gewissen Grade aufgegeben werden muss, prominent im Raum stehen.

Der Weg zum Ziel

Die TAK erachtet es als unerlässlich, dass der Prozess der Verstärkung der Zusammenarbeit von allen staatsrechtlichen Ebenen gemeinsam gestaltet und mitgetragen wird. Soweit Strukturen mit Entscheidungsbefugnis geschaffen werden, ist jedoch darauf zu achten, dass diese nicht mit Zuständigkeiten ausgestattet werden, die von Vertretungen verschiedener Ebenen wahrzunehmen sind. Jede Ebene nimmt ihre eigenen, rechtlich verfassten Zuständigkeiten alleine wahr und hat diese zu verantworten. Mehrere Ebenen umfassende Entscheidungsorgane sind intransparent und daher nicht empfehlenswert.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Zuständigkeitsordnung

- ... ist der **Bund** aufgefordert, der Agglomerationspolitik einen hohen Stellenwert beizumessen. Er unterstützt die Agglomerationen beim Prozess der Verstärkung der Zusammenarbeit und schafft weiterhin (finanzielle) Anreize. Er setzt sich insbesondere für verbesserte Zusammenarbeitsmöglichkeiten der internationalen Agglomerationen mit dem benachbarten Ausland ein. Soweit er mittels Programmvereinbarungen Entwicklungen in den Agglomerationen mitsteuert und mitfinanziert, achtet er auf die Kohärenz der Bundespolitiken und einen verhältnismässigen administrativen Aufwand. Er legt klare Kriterien fest, die sich auf die Verwirklichung der Ziele der entsprechenden Bundespolitiken beziehen, ohne dabei die Struktur oder den Perimeter von Agglomerationen vorzuschreiben.
- ... sind die **Kantone** aufgefordert, den Prozess der Verstärkung der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit hin zu verbindlichen Strukturen voranzutreiben, sowohl was die interkantonale, als auch was die interkommunale Zusammenarbeit anbelangt. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Organisationsautonomie ist nicht nur ein Recht der Kantone; sie korreliert mit einer entsprechenden Verantwortung. Die Kantonsregierungen müssen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit einen entsprechend hohen Stellenwert beimessen.
- ... sind die **Gemeinden** aufgefordert, Reformen hin zu verbindlicher interkommunaler (auch kantonsübergreifender) Zusammenarbeit anzugehen und in diesem Sinne den Dialog mit den Kantonen zu suchen.

Die Lösung der Probleme in den Agglomerationen setzt sowohl in zeitlicher, räumlicher wie auch thematischer Hinsicht vernetztes Denken voraus. Die TAK erachtet es deshalb als zentral, dass sich **alle Ebenen** vom heute noch überwiegenden Denken in Einzelprojekten lösen und in geeigneter Form vermehrt zu einem Programmdenken übergehen.

Darüber hinaus sind auf allen Ebenen vermehrt zeitliche Ressourcen für die politische Führung der Agglomerationen bereit zu stellen. Die nötigen Zeitfenster können die politischen Akteure schaffen, indem sie sich zum Beispiel vermehrt aus der Unternehmensführung von mit öffentlichen Aufgaben beliehenen Dritten zurückziehen.

Kantonsübergreifende Zusammenarbeit auch in ländlichen Gebieten

Der Aufgabe der TAK entsprechend wurde der Bericht auf grenzübergreifende Agglomerationen ausgerichtet. Grenzübergreifende Zusammenarbeit kann aber auch in ländlichen Gebieten, an Orten mit intensiven funktionalen Verflechtungen und in peripher gelegenen Regionen sinnvoll sein. Die TAK empfiehlt, die grenzübergreifenden Synergien auch in diesen Gebieten zu nutzen. Der vorliegende Bericht kann auch hier als erste Orientierungshilfe dienen.

Für die eilige Leserin/für den eiligen Leser

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Arbeiten der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA) im Projekt «Verstärkung der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit in Agglomerationen» dargestellt. Der Bericht baut auf dem Bericht der TTA vom 1. März 2004 «Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration» sowie den dazugehörigen Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 24. Juni 2004 auf. Während sich der erste Bericht schwer gewichtig mit Fragen der **interkommunalen** Zusammenarbeit in der Agglomeration befasst, steht im vorliegenden Bericht die **kantonsübergreifende** Zusammenarbeit im Vordergrund.

Im ersten Teil des Berichts werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die kantonsübergreifende Zusammenarbeit sowie die aktuellen Entwicklungen im Bereich grenzübergreifender Agglomerationspolitik dargestellt.

Der zweite Teil widmet sich der Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen.

Ist-Zustand. Die Agglomerationen gelten als die wirtschaftlichen Motoren der Schweiz; ihre Entwicklung kann jedoch kaum gesteuert werden. Trotz der engen Verflechtungen zwischen den Gemeinwesen der Agglomeration bestehen heute kaum institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus. Verantwortlich hierfür sind einerseits klimatische Hindernisse, z.B. Angst vor Machtverlust oder vor Dominanz, andererseits aber auch strukturelle Hindernisse, z.B. unterschiedliche Zuständigkeitsordnungen.

Die bestehende kantonsübergreifende Zusammenarbeit erfolgt hauptsächlich im informellen, projektbezogenen Rahmen und setzt meist für alle Fragen Einstimmigkeit der beteiligten Gemeinwesen voraus. Sie ist daher nicht sehr effizient. Soweit die Zusammenarbeit in verbindlicherem Rahmen – z.B. im Rahmen von Konkordaten – erfolgt, sieht sie sich mit dem Vorwurf der Exekutivlastigkeit konfrontiert.

Die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) beschlossenen Neuerungen (neue Bestimmungen zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in der Bundesverfassung, Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch den Bund, Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich) zielen in die richtige Richtung, vermögen aber die bestehenden Probleme für sich alleine nicht zu beheben.

Ziele einer verstärkten Zusammenarbeit. Soll die kantonsübergreifende Zusammenarbeit in der Agglomeration verstärkt werden, besteht die Herausforderung darin, die Effizienz der Zusammenarbeit zu verbessern, ohne dabei Verluste hinsichtlich demokratischer Strukturen in Kauf nehmen zu müssen. Die TTA hat für die Ziele Effizienz und Demokratie je drei Kriterien formuliert, an denen sich Zusammenarbeitsmodelle messen lassen.

Mögliche Modelle und ihre Bewertung. Im Bericht werden sechs mögliche Intensitätsstufen der Zusammenarbeit (Modelle 1–6) skizziert, die von loser, projektbezogener Zusammenarbeit bis hin zu verbindlichen, interkantonalen Zusammenarbeitsstrukturen reichen. Diese werden einer Bewertung anhand der definierten Ziele und Kriterien unterzogen.

Die zur Diskussion gestellten Modelle können in zwei Gruppen unterteilt werden. Modelle 1–3 stellen mögliche Intensitätsstufen **interkantonal koordinierender** Zusammenarbeit dar. Diese Modelle – zumindest Modelle 1 und 2 – sind rasch umsetzbar, erscheinen aber mit Blick auf die formulierten Ziele nur als Übergangslösung tragfähig. Die Modelle 4–6 basieren auf der Idee einer interkantonalen Agglomerationsplattform, die über gewisse Fragen verbindlich entscheiden kann. Diese **interkantonal entscheidbefugten** Zusammenarbeitsformen sind tendenziell effizienter und können – bei entsprechender Ausgestaltung – auch dem Demokratieziel gerecht werden. Für die Umsetzung dieser Modelle ist aber mit einem Zeithorizont von 10-15 Jahren zu rechnen.

Das beste Ergebnis wird mit Modell 5 erreicht. Bei diesem Modell werden zwei exekutive Zwischenebenen geschaffen. Die Gemeinden der Agglomeration schliessen sich in einem Agglomerationsrat zusammen, die Kantone arbeiten auf einer interkantonalen Agglomerationsplattform (IAP) zusammen. Beide Gremien können – kantonsübergreifend – je in ihrem Zuständigkeitsbereich verbindliche Beschlüsse fassen. Wichtige Beschlüsse unterstehen dem Referendum, wobei für die Ergebnisse der Abstimmungen die Mehrheitsverhältnisse über das gesamte Agglomerationsgebiet ausschlaggebend sind.

Ausgestaltung einer interkantonalen Agglomerationsplattform (IAP). Verbindliche Zusammenarbeit zwischen Kantonen setzt voraus, dass Zuständigkeiten auf eine neue Plattform – die IAP – übertragen werden. Die Ausgestaltung der IAP muss daher demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Im Bericht werden vertiefte Überlegungen zur Ausgestaltung dieser Plattform sowie zu deren Verhältnis zu den Trägerkantonen angestellt. Eine Lösung mit IAP bringt sowohl unter dem Effizienz- wie auch unter dem Demokratieaspekt klar einen Mehrwert, bedarf jedoch weitreichender Gesetzes- und Verfassungsänderungen in den Kantonen. Sie erscheint in der Umsetzung deshalb als sehr komplex.

Wie weiter? Die Modellüberlegungen führen die TTA zum Schluss, dass die Entwicklung eines effizienten und demokratischen Modells, das innert nützlicher Frist umgesetzt werden könnte, der Quadratur des Zirkels gleichkommt. Die zur Diskussion gestellten Modelle sind entweder rasch realisierbar, aber nicht sehr effizient. Oder sie sind effizient, aber nicht sehr demokratisch. Oder sie sind effizient und demokratisch, aber nicht kurzfristig umsetzbar. Deshalb und angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den Agglomerationen empfiehlt die TTA kein konkretes Zusammenarbeitsmodell. Vielmehr muss jede Agglomeration ihr eigenes Modell einer verstärkten Zusammenarbeit massschneidern. Die im vorliegenden Bericht dargestellten Modellüberlegungen und die Methode der Bewertung mögen in der Praxis als Orientierungshilfe dienen.

Der Bericht zeigt abschliessend für grosse Agglomerationen und für kleinere Agglomerationen auf, wie ein Prozess der Verstärkung der Zusammenarbeit aussehen könnte. Für beide Konstellationen wird ein Fernziel definiert und aufgezeigt, wie dieses mit Hilfe eines kurzfristig umsetzbaren, pragmatischen Zwischenschritts angestrebt werden könnte.

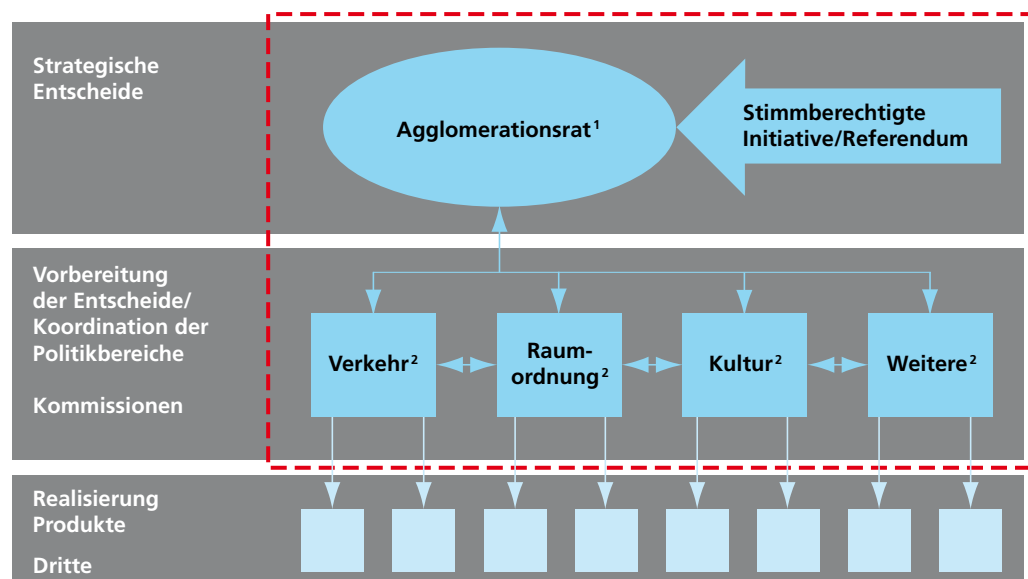
Grundlagen

Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen

1. Ausgangslage

Die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration war bereits Thema des Berichts der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA) vom 1. März 2004 sowie der Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vom 24. Juni 2004 (nachfolgend erster Bericht genannt).

Der erste Bericht richtet sich zwar an alle staatsrechtlichen Ebenen (den Bund, die Kantone und die Gemeinden), die Vorschläge zur Bildung von Agglomerationsstrukturen beschränken sich aber schwergewichtig auf die Gemeindeebene: Bildung eines Agglomerationsrates, bestehend aus den Gemeindepräsidenten aller Agglomerationsgemeinden, der über gewisse Fragen verbindlich entscheiden kann; Initiativ- und Referendumsmöglichkeit der Agglomerationsbevölkerung; Kanton als «politischer Schiedsrichter», der den Perimeter notfalls verordnen kann.¹ Das Modell (nachfolgend TAK-Modell genannt) verspricht innerkantonal eine effiziente und dennoch demokratisch abgestützte Entscheidungsfindung.



¹ Gemeinde- und Stadtpräsidenten, gewichtete Stimme

² Kommissionen, zusammengesetzt aus den kommunalen Departementsvorstehenden und Fachleuten aus Gemeinde- und ev. Kantonsverwaltung sowie allenfalls Dritten

Abb. 1: Das TAK-Modell

¹ Vgl. für die Einzelheiten dieses Modells erster Bericht, S. 48 ff.

Die Mehrheit der schweizerischen Agglomerationen erstreckt sich über mehr als einen Kanton. In diesen kantonsübergreifenden Agglomerationen stösst das TAK-Modell an seine Grenzen, vor allem aus zwei Gründen:²

- Erstens stellt sich das **Verhältnis zwischen Bund und Kantonen aus verfassungsrechtlicher Sicht anders** dar als jenes zwischen Kantonen und Gemeinden. Während der Kanton im TAK-Modell problemlos die Rolle des politischen Schiedsrichters übernehmen, d.h. vermitteln, aber in letzter Konsequenz auch Zuständigkeiten an sich ziehen und/oder über gewisse Fragen verbindlich entscheiden kann, sind dem Bund aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung hier enge Grenzen gesetzt. Wo der Bund über keine entsprechenden Zuständigkeiten verfügt, kann er den Kantonen keine Vorgaben machen. Das TAK-Modell kann daher nicht unbesehen auf das Verhältnis Bund-Kantone übertragen werden.
- Zweitens wird die interkantonale Zusammenarbeit in der Agglomeration dadurch zusätzlich erschwert, dass die **innerkantonalen Zuständigkeitsordnungen von Kanton zu Kanton unterschiedlich** sind. Je nach Politikbereich können sich hier für die Zusammenarbeit die folgenden Konstellationen ergeben:
 1. Zusammenarbeit zwischen Gemeinden verschiedener Kantone, d.h. interkommunal, aber kantonsgrenzenübergreifend;
 2. Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, d.h. interkantonale, wobei jeweils nur ein Teilgebiet der Kantone betroffen ist;
 3. Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen verschiedener staatsrechtlicher Ebenen.³
 Weil die Bundesgesetzgebung den Kantonen z.B. in den Bereichen Raumplanung und öffentlicher Verkehr wesentliche Entscheidungskompetenzen belässt, dürfte in jeder Agglomeration die Konstellation 2, je nach Zuständigkeitsordnungen in Kombination mit Konstellation 1 und/oder 3 vorliegen.

Verschiedene Kantone haben beim Bund angeregt, dass zur Frage der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit in Agglomerationen ein Zusatzbericht erarbeitet werden soll. Dieser Antrag wurde von der Bundesdelegation in die TAK eingebracht.

2. Auftrag

Mit Beschluss der TAK vom 3. Juni 2005 wurde die TTA beauftragt, einen Ergänzungsbericht zur Verstärkung der Zusammenarbeit in grenzübergreifenden Agglomerationen zu erstellen.

Die TTA setzte sich wie folgt zusammen:

Vertretungen der Bundesebene:

- Dr. Robert Baumann, Direktionsadjunkt, BJ, z.T. vertreten durch Werner Bussmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik, BJ

² Entsprechendes gilt in noch ausgeprägterem Mass für die internationalen Agglomerationen.

³ Z.B. zwischen einem Kanton und den Gemeinden der anderen Kantone.

- Dr. Fiorenza Ratti, wissenschaftliche Mitarbeiterin, zuständig für Agglomerationspolitik, SECO
- Georg Tobler, Leiter Strategieguppe Agglomerationspolitik, ARE

Vertretungen der kantonalen Ebene:

- Nadine Eckert, wissenschaftliche Mitarbeiterin, KdK
- Hager von der Weid, Adjointe au service de justice, de l'intérieur et des cultes, Canton de Vaud
- Madeleine Meier, Bereichsleiterin von besonderen Aufgaben, Kanton Luzern (Präsidium)
- Thomas Minger, Bereichsleiter Innenpolitik, KdK
- Andrea Weik, stv. Generalsekretärin JGK, Kanton Bern

Vertretungen der kommunalen Ebene:

- Dr. Urs Geissmann, Direktor SSV, z.T. vertreten durch Barbara Santschi, wissenschaftliche Mitarbeiterin, SSV
- Sigisbert Lutz, Direktor SGV

Für das vorliegende Projekt wurde die TTA zusätzlich um folgende Mitglieder erweitert:

- Ernst Zingg, Stadtpräsident Olten
- Dr. Walter Moser, Vertreter der KdK in der Projektleitung NFA.

Zu Beginn der Arbeiten sah sich die TTA veranlasst, den Auftrag der TAK in 3 Punkten genauer zu konkretisieren:

- **Fokus auf interkantonale Problemstellungen.** Internationale Problemstellungen und zur Diskussion stehende Lösungsansätze (wie z.B. die Euroregionen) waren zwar in die Analyse mit einzubeziehen; hier wurden aber keine Modelle für eine verstärkte Zusammenarbeit angestrebt, einerseits aus Kapazitätsgründen, andererseits weil in einen solchen Prozess die ausländischen Partner hätten mit einbezogen werden müssen.
- **Fokus auf Strukturen.** Die TTA konzentrierte sich bei der Entwicklung von Modellen nicht auf bestimmte, isolierte Politikbereiche; diese dienten nur als Fallstudien. Die im vorliegenden Bericht dargestellten Modelle für Agglomerationsstrukturen sollen im Gegenteil grundsätzlich für jeden Politikbereich offen sein. Der Fokus der Arbeiten wurde mithin auf die Strukturen gelegt, nicht auf bestimmte Politikbereiche.
- **Abgrenzung zur interkantonalen Zusammenarbeit im Allgemeinen:** Die Fragestellung des vorliegenden Berichts betrifft die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften in Agglomerationen, die sich über das Gebiet mehrerer Kantone erstrecken. Diese Fragestellung kann nicht mit jener der interkantonalen Zusammenarbeit im Allgemeinen gleichgesetzt werden: Bei der hier interessierenden Konstellation sind meistens nur Teilgebiete von Kantonen betroffen und es geht nicht nur um Fragen der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Kantonen, sondern ebenso um Fragen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, die über die Kantonsgrenzen hinaus erfolgen soll.

Diese Konkretisierungen wurden der TAK mit Zwischenbericht vom 31. Oktober 2005 zur Kenntnis gebracht.

3. Vorgehen

Die TTA untersuchte die Problemstellung zunächst anhand von Fallbeispielen. Zu diesem Zweck wurde bei 4 kantonsübergreifenden Agglomerationen, resp. bei den daran beteiligten Kantonen, eine **Umfrage** durchgeführt (vgl. hierzu S. 32 ff). In einem zweiten Schritt wurden erste **Modellüberlegungen** angestellt, die an einem **Workshop** im Dezember 2005 mit Vertreterinnen und Vertretern aus den an der Umfrage beteiligten Agglomerationen zur Diskussion gestellt und anschliessend angepasst und vertieft wurden. Die Ergebnisse wurden im Februar 2006 einem breiteren Fach-Publikum vorgestellt und aufgrund der erhaltenen Rückmeldungen erneut überarbeitet.

Beim vorliegenden Dokument handelt es sich um einen Ergänzungsbericht zum ersten Bericht der TTA. Es wird vollumfänglich auf den dort gemachten Aussagen aufgebaut.

Rechtliche Grundlagen

Im Folgenden wird das für Fragen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit relevante, geltende (oder mindestens im Wortlaut feststehende) Recht in den Grundzügen dargestellt. Soweit sich seit dem ersten Bericht keine Änderungen ergeben haben, wird auf den ersten Bericht verwiesen. Ausführungen zu hängigen Gesetzgebungsprojekten finden sich im Kapitel «Entwicklungen in der Praxis» (S. 23 ff).

1. Internationales Recht

Das internationale Recht mit Wirkung für die Schweiz hat sich seit dem ersten Bericht nur sehr geringfügig verändert. Die folgenden völkerrechtlichen Verträge sind für Landesgrenzen überschreitende Agglomerationen von Bedeutung:

- Das Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften («**Madriider Übereinkommen**», SR 0.131.1).⁴
- Das Zusatzprotokoll vom 9. November 1995 zum Europäischen Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SR 0.131.11).⁵
- Das Übereinkommen zwischen dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Grossherzogtums Luxemburg, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen («**Karlsruher Übereinkommen**»)⁶.

⁴ Vgl. erster Bericht, S. 18.

⁵ Vgl. erster Bericht, S. 18 f.

⁶ Vgl. erster Bericht, S. 19.

- Die **Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung** (SR 0.102).⁷ Die Bundesversammlung hat die Charta im Dezember 2004 ratifiziert. Am 1. Juni 2005 ist sie für die Schweiz in Kraft getreten.

Auf europäischer Ebene laufen derzeit Gesetzgebungsarbeiten, die darauf abzielen, eine neue, europaweit geltende Rechtsform für die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu schaffen. Diese Aktivitäten werden im Kapitel «Entwicklungen in der Praxis» (S. 23 ff) näher dargestellt.

2. Bundesrecht

Die für die Zusammenarbeit relevanten, geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 44, 47, 48, 50, 56) wurden bereits im ersten Bericht dargestellt.⁸

Mit der Annahme der NFA durch das Volk und die Stände am 28. November 2004 haben sich einige wichtige Änderungen ergeben, die zusammen mit den für die Umsetzung der NFA nötigen Gesetzesvorlagen per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden sollen.⁹ Da der Wortlaut der neuen Bestimmungen feststeht und von den zuständigen Organen verabschiedet wurde, werden sie in diesem Kapitel dargestellt, obwohl sie (noch) nicht geltendes Recht sind.

Die Neuerungen umfassen einerseits allgemeine Grundsätze, die für das hier interessierende Thema von Bedeutung sind (nachfolgend Ziff. 2.1), sodann Bestimmungen betreffend horizontale und vertikale Zusammenarbeit (nachfolgend Ziff. 2.2) und schliesslich die rechtlichen Grundlagen für eine Mitfinanzierung der Infrastruktur für den Agglomerationsverkehr durch den Bund (nachfolgend Ziff. 2.3).

2.1 NFA: Allgemeine Grundsätze

► Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip wird neu in der Bundesverfassung verankert. Art. 5a BV wird wie folgt lauten:

Art. 5a BV

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

Dem Subsidiaritätsprinzip kommt «eine grosse Bedeutung als staatspolitische Maxime für die künftige Zuteilung staatlicher Aufgaben auf jene Ebene, die sie am besten zu lösen vermag»,¹⁰

⁷ Vgl. erster Bericht, S. 19.

⁸ Vgl. erster Bericht, S. 20 und 21. Vgl. auch die ausführlichen Darstellungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die interkantonale Zusammenarbeit bei Abderhalden und Brunner. Eine Übersicht über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Grenzen der Zusammenarbeit vermittelt Waldmann, S. 27 ff (einschliesslich NFA-Bestimmungen).

⁹ Vgl. Botschaft NFA 2, BBl 2005 6079.

¹⁰ Botschaft NFA 1, BBl 2002 2458.

zu. Es besagt, dass eine höhere Ebene nichts an sich ziehen soll, was ebenso durch eine tiefere Ebene besorgt werden kann.¹¹ Gemäss den Ausführungen in der Botschaft «soll sich der Grundsatz der Subsidiarität nicht mehr nur auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen beschränken, sondern umfassend auf das Verhältnis zwischen allen staatlichen Ebenen, also unter Einschluss der Gemeinden, beziehen».¹²

Dem Subsidiaritätsprinzip kommt jedoch auch nach Einfügen der neuen Bestimmung 5a in die Verfassung keine rechtliche Bedeutung zu – der Grundsatz ist vielmehr auch weiterhin¹³ als staatspolitische Maxime zu begreifen.¹⁴

► **Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben**

In Art. 43a BV wird unter dem Titel «Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben», ausgeführt:

Art. 43a BV

- ¹ Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.
- ² Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.
- ³ Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.
- ⁴ Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.
- ⁵ Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.

Während der erste Absatz dieser Bestimmung lediglich im vertikalen Verhältnis (Bund – Kantone) Anwendung findet, können die übrigen Absätze, im Sinne nicht justiziabler Leitlinien, auch die horizontale Zusammenarbeit betreffen.¹⁵ In den Absätzen 2 und 3 wird der ökonomische Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz auf Verfassungsstufe festgeschrieben – allerdings auch hier ohne rechtliche Wirkung.¹⁶

► **Eigenständigkeit der Kantone**

Schliesslich wird in Art. 47 Abs. 2 BV die kantonale Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie, ein bereits unter geltendem Recht «integraler Bestandteil des schweizerischen Föderalismus», explizit auf Verfassungsstufe festgeschrieben:¹⁷

¹¹ Vgl. Tschannen, S. 274.

¹² Botschaft NFA 1, BBl 2002 2458; vgl. die kritischen Bemerkungen hierzu bei Rhinow, S. 77.

¹³ Vgl. zur bisherigen Rechtslage Tschannen, S. 274.

¹⁴ Botschaft NFA 1, BBl 2002 2458 («nicht justiziabel»).

¹⁵ Botschaft NFA 1, BBl 2002 2458.

¹⁶ Vgl. die Kritik an der Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips und der Grundsätze der Aufgabenteilung in die Bundesverfassung bei Rhinow, S. 75 («diffuses Subsidiaritätsprinzip») und S. 77 («Symbolische Grundsätze der Aufgabenteilung»). Rhinow (S. 78) kritisiert, dass die Verfassung mit blossen «Kriterien» ohne normative Substanz aufgeladen wird und vor allem, dass lediglich ökonomisch-finanzielle Gesichtspunkte thematisiert werden; staatspolitische, v.a. freiheitsrechtliche, demokratische oder föderalistische Aspekte fehlten dabei völlig.

¹⁷ Botschaft NFA 1, BBl 2002 2460.

Art. 47 BV

¹ ...

² Er [der Bund] belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

In der Botschaft werden die drei Autonomiebereiche wie folgt umschrieben:

Im Rahmen der kantonalen Aufgabenautonomie verpflichtet sich der Bund, die Zuständigkeiten der Kantone so weit wie möglich zu wahren, ihnen also ausreichend eigene Aufgaben zu belassen. Diese Verpflichtung gilt auch für jene Bereiche, in denen der Bund Aufgaben und Kompetenzen wahrnimmt (Grundsatz der schonenden Kompetenzzusübung) [...]

Die Organisationsautonomie schützt die Kantone vor übermässigen Eingriffen des Bundes in kantonale Organisationsstrukturen. Dies bedeutet namentlich, dass die Kantone ihre behördlichen und administrativen Strukturen, die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung sowie den Einsatz ihrer finanziellen Mittel im Wesentlichen selber bestimmen.

Der Bund muss unter dem Stichwort der kantonalen Finanzautonomie dazu beitragen, dass die Kantone über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben – der eigenen und der vom Bund übertragenen – verfügen [...]

Die kantonale Eigenständigkeit ist auch dann zu beachten, wenn der Bund seine eigenen Kompetenzen und Aufgaben wahrnimmt. Die Bestimmung lässt erkennen, dass ein Eingriff in den Kern der Autonomie der Kantone gegen die Verfassung verstiesse.¹⁸

2.2 NFA: Horizontale und vertikale Zusammenarbeit

Die NFA bringt wichtige Neuerungen im Bereich der Zusammenarbeit. Nachfolgend wird unterschieden zwischen Bestimmungen betreffend die horizontale Zusammenarbeit (unter Kantonen), die geleitete horizontale Zusammenarbeit (unter Kantonen, aber mit Einwirkung durch den Bund) sowie die vertikale Zusammenarbeit (zwischen Bund und Kantonen):

► Horizontale Zusammenarbeit

Neu werden die Möglichkeiten und Schranken der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an interkantonale Organe ausdrücklich geregelt:

Art. 48 Abs. 4 und 5 BV

⁴ Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:

- a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist;
- b. die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.

⁵ Die Kantone beachten das interkantonale Recht.

¹⁸ Botschaft NFA 1, BBl 2002 2461.

Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an interkantonale Organe durch Vertrag war schon bisher möglich, allerdings in sehr beschränktem Ausmass (z.B. Erlass von Vollziehungsverordnungen oder Regelung untergeordneter und technischer Belange).¹⁹ Mit dem neuen Abs. 4 wird die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen in weiterem Umfang als bisher ermöglicht.²⁰ Gleichzeitig werden klare rechtliche Schranken normiert, die sich im Wesentlichen mit den vom Bundesgericht entwickelten Kriterien für die Gesetzesdelegation decken.²¹

Während heute alle Kantone Gesetze dem Referendum unterstellen, trifft dies für den Abschluss von Staatsverträgen nicht überall zu. Diejenigen Kantone, die kein oder nur ein eingeschränktes Staatsvertragsreferendum kennen, werden ein solches einführen oder ausbauen müssen, wenn sie rechtsetzende Zuständigkeiten auf ein interkantonales Organ übertragen wollen (Abs. 4 lit.a).²²

► **«Geleitete»²³ horizontale Zusammenarbeit²⁴**

Mit Art. 48a BV erhält der Bund die Möglichkeit, einzelne Kantone zur Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu verpflichten. Die neue Bestimmung lautet wie folgt:

Art. 48a BV

¹ Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

- a. Straf- und Massnahmenvollzug;
- b. kantonale Universitäten;
- c. Fachhochschulen;
- d. Abfallbewirtschaftung;
- f. Abwasserreinigung;
- g. Agglomerationsverkehr;
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

² Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

³ Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

Die bundesrätliche Vorlage sah ursprünglich vor, dass der Bundesrat, nicht die Bundesversammlung, die Beteiligungspflicht verfügen oder einen Vertrag für allgemeinverbindlich erklären kann und dass die Aufgabenbereiche, in denen eine Beteiligungspflicht verfügt werden kann, im Bundesgesetz, nicht in der Verfassung, aufgezählt werden.²⁵ Die Hürden für ein Eingreifen

¹⁹ Wo die Grenzen der Zulässigkeit der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf interkantonale Organe unter dem geltenden Recht liegen, ist in der Lehre umstritten (Mächler, S. 594, Fn 90 mit Hinweisen).

²⁰ Häfelin/Haller, Rz 1295.

²¹ Botschaft NFA 1 BBl 2002 2462.

²² Vgl. hierzu Rhinow, S. 88.

²³ Begriff bei Mächler, S. 584.

²⁴ Vgl. zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich die Botschaft NFA 1, BBl 2002, 2350 ff; Rhinow, S. 79 ff (kritisch); Mächler, S. 584 ff.

²⁵ Vgl. Botschaft NFA 1, BBl 2002 2479.

des Bundes wurden im Rahmen der Diskussion in den Eidgenössischen Räten im Sinne der nun vorliegenden Bestimmung wesentlich verschärft.

Die (bundesrechtlichen)²⁶ Einzelheiten der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Voraussetzungen und Verfahren) werden im **Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)** vom 3. Oktober 2003 geregelt.²⁷ Auch das FiLaG war Gegenstand des ersten NFA-Pakets. Es wird zusammen mit dem Gesamtpaket NFA, d.h. nicht vor 2008, in Kraft treten.²⁸

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird im 4. Abschnitt (Art. 10 ff FiLaG) geregelt. Die relevanten Bestimmungen sind im Anhang wiedergegeben.

► **Vertikale Zusammenarbeit**

Schliesslich wird mit der NFA ein neues Instrument für die vertikale Zusammenarbeit, d.h. die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, eingeführt: die Programmvereinbarung.

Art. 46 Abs. 2 und 3 BV

² Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.

³ Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

Mit der Programmvereinbarung sollen «zentrale Grundsätze des «New Public Management» erstmals in breiterem Stil auch im Transferbereich Bund/Kantone angewandt werden».²⁹ Es gibt allerdings noch kein gefestigtes Wissen zu diesem neuen Instrument,³⁰ einheitliche Vorgaben lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum formulieren.³¹

2.3 NFA: Agglomerationsverkehr

Ebenfalls im Rahmen der NFA wurde eine verfassungsmässige Grundlage für die Verwendung von Bundesgeldern für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen geschaffen.

²⁶ Vgl. für die kantonale Ebene die Ausführungen zur IRV, S. 20 f.

²⁷ SR 613.2.

²⁸ Mit Ausnahme von Art. 20 (Subventionsrecht), der vom Bundesrat per 1. April 2005 in Kraft gesetzt wurde.

²⁹ NFA Factsheet 10, S. 1, abrufbar unter <http://www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/fb10.pdf>. Vgl. zum Instrument der Programmvereinbarung auch Botschaft NFA 1, BBl 2002 2345 f.

³⁰ Ausgewählte rechtliche Aspekte wurden im Auftrag der Projektorganisation «Neuer Finanzausgleich» in einem Gutachten beurteilt; vgl. Biaggini, Giovanni, Neuer Finanzausgleich: Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend «Verbundaufgaben» und «Programmvereinbarungen», Zürich 2000.

³¹ Vgl. Biaggini, Gutachten, S. 123.

Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} BV

³ Er [der Bund] verwendet die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

...

b^{bis}. Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen

Die Einzelheiten, insbesondere die Kriterien, nach denen die Gelder eingesetzt werden sollen, werden im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer geregelt (vgl. hierzu S. 29 ff).³²

3. Interkantonales und kantonales Recht

3.1 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)³³

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des FiLaG (vgl. S. 17 f) hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 24. Juni 2005 die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verabschiedet, die nun von den einzelnen Kantonen ratifiziert werden muss. Sie tritt in Kraft, sobald sie von 18 Kantonen ratifiziert worden ist (Art. 36 IRV).³⁴

Die IRV regelt die Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und bildet damit die **Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a BV** (Art. 1 Abs. 1 und 2 IRV). Die Kantone können jedoch auch Zusammenarbeitsverträge in anderen Bereichen (freiwillig) der IRV unterstellen (Art. 1 Abs. 3 IRV).

Die Kantone verpflichten sich, die **Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz** sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten (Art. 3 IRV). Weiter werden die Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren (Art. 4 Abs. 1 IRV). Im Übrigen wird die Regelung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht überlassen (Abs. 2).

³² MinVG; SR 725.116.2.

³³ Die IRV (Vertragstext und kommentierte Version) ist im Internet abrufbar unter <http://www.nfa.ch/de/dokumente/vereinbarungen/>.

³⁴ Bis zur Drucklegung dieses Berichts (30.11.2006) wurde der Beitritt zur IRV in 18 Kantonen vom Parlament beschlossen.

Die IRV sieht **zwei Formen** der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor: die gemeinsame Trägerschaft (Art. 10 ff IRV) und der Leistungskauf (Art. 21 ff IRV).

- Als **gemeinsame Trägerschaft** wird eine Organisation oder Einrichtung von zwei oder mehreren Kantonen bezeichnet, die zum Zwecke hat, bestimmte Leistungen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemeinsam zu erbringen (Art. 10 Abs. 1). Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, wobei diese ausnahmsweise auch nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden können (Art. 12 Abs. 1). Nachfragende aus den Trägerkantonen haben gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen (Art. 13 IRV).

Art. 14 IRV sieht vor, dass die Trägerkantone die **Aufsichtsfunktion** geeigneten Organen übertragen, wobei allen Trägerkantonen die Einsitznahme in diese Organe zu ermöglichen ist. Für die Ausübung der **Oberaufsicht** werden interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen vorgesehen (Art. 15 Abs. 1 IRV). Auch hier ist die Sitzzuteilung grundsätzlich paritätisch und richtet sich nur in Ausnahmefällen nach dem Finanzierungsschlüssel (Art. 15 Abs. 2 IRV). Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen verfügen über Informationsrechte (Art. 15 Abs. 3) und können den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Zudem haben sie im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages angemessene Mitwirkungsrechte.

Art. 16 bis Art. 19 IRV regeln Fragen des Eintritts, Austritts, der Auflösung und der Haftung. Art. 20 IRV sieht vor, dass die Trägerkantone über die Tätigkeiten der gemeinsamen Trägerschaft rechtzeitig und umfassend zu informieren sind.

- Ein **Leistungseinkauf** kann mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch erfolgen (Art. 21 IRV). Leistungskäufern ist in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht zu gewähren. Ein gleichberechtigter Zugang zu Leistungen wird zwar im Grundsatz festgeschrieben (Art. 23 Abs. 1 IRV), Ausnahmen, d.h. Zulassungsbeschränkungen sind aber möglich (vgl. Art. 23 Abs. 2 und 3 IRV). Art. 24 sieht vor, dass Leistungseinkäufer vom Leistungserbringer periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren sind.

Im Weiteren regelt die IRV die **Grundzüge des Lastenausgleichs** (vgl. Art. 25 bis 30 IRV).

Schliesslich verpflichten sich die Kantone, bei allen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor einem allfälligen Gang vor das Bundesgericht³⁵ an einem speziell in der IRV vorgesehenen, zweistufigen **Streitbeilegungsverfahren** teilzunehmen, das sich aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK (unter Beizug einer Persönlichkeit als VermittlerIn) und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor einer interkantonalen Vertragskommission (IVK) zusammensetzt (vgl. Art. 32 ff IRV). Die IVK besteht aus sechs Mitgliedern und wird von der KdK auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt (Art. 7 Abs. 2 IRV).

³⁵ Mittels Klage gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BBl 2005 4045.

3.2 «Convention des conventions»

Neben der IRV besteht zwischen Kantonen der Westschweiz ein weiterer Vertrag, der ebenfalls allgemeine Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit zum Inhalt hat: die **Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger** vom 9. März 2001, die zwischen den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura abgeschlossen wurde. Das in der Literatur häufig als «Convention des conventions» bezeichnete Vertragswerk regelt die Einflussnahme der kantonalen Parlamente bei der Aushandlung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung interkantionaler Verträge (und internationaler Vereinbarungen), vgl. Art. 1 convention.³⁶

3.3 Kantonales Recht

Verschiedene neuere Verfassungen enthalten spezifische Bestimmungen für die interkantonale Zusammenarbeit, insbesondere was den Einbezug der kantonalen Parlamente anbelangt.³⁷

Für die Zusammenarbeit in der Agglomeration sind jedoch nicht nur diese speziell die Zusammenarbeit betreffenden Bestimmungen wichtig – vielmehr spielen hier die Sektorgesetze (Bau- und Planungsgesetze, Gesetze über den öffentlichen Verkehr, Strassenbaugesetze, Kulturförderungsgesetze etc.) eine ebenso wichtige Rolle.

Die TTA hat die Zuständigkeitsordnungen der an der Umfrage (vgl. S. 32 ff) beteiligten Kantone in den Bereichen Planung, öffentlicher Verkehr und Strassenbau analysiert. Ein direkter Vergleich war nur bei den planungsrechtlichen Zuständigkeiten möglich, weil hier die wichtigsten Instrumente bundesrechtlich vorgegeben sind (Vgl. die entsprechenden Ausführungen über «Strukturelle Hindernisse für eine verstärkte Zusammenarbeit» S. 38 ff).

³⁶ Vgl. zur «Convention des conventions» die Studie von Schöni, S.6. Dieser gelangt zum Schluss, die im Rahmen der Studie durchgeführte Untersuchung von zwei praktischen Anwendungsfällen der «Convention» bestätige weitgehend die Hypothese, dass «die neuen Kontrollmechanismen den parlamentarischen Prozess komplizieren und verlangsamen, ohne einen nennenswerten direkten Einfluss auf die Ausgestaltung oder die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarungen nehmen zu können».

³⁷ Vgl. z.B. Art. 64 Abs. 3 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, SR 131.222.2; Art. 72 Abs. 2 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, SR 131.221; Art. 64 lit. b und 65 lit. c Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001, SR 131.225.

Entwicklungen in der Praxis

1. Internationale Entwicklungen

Sowohl der Europarat als auch die Europäische Union befassen sich derzeit mit Fragen rund um die Verstärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Da sich die Arbeiten des Europarats³⁸ im Entwurfsstadium befinden und nicht öffentlich zugänglich sind, werden nachfolgend nur die Entwicklungen in der Europäischen Union dargestellt.

1.1 Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit durch die Europäische Union

Die Europäische Union fördert die grenzübergreifende Zusammenarbeit seit geraumer Zeit im Rahmen der INTERREG-Initiative. Diese bezweckt die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Union über eine Förderung Zusammenarbeit in Grenzgebieten. Sie befindet sich gegenwärtig in ihrer dritten Phase (INTERREG III, 2000–2006). Die INTERREG-Initiative wird über drei Ausrichtungen umgesetzt.³⁹ Im hier interessierenden Zusammenhang sind vor allem die Aktivitäten, die unter INTERREG IIIa (Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit) erfolgen, von Bedeutung.

INTERREG wird von den Mitgliedstaaten und der Union gemeinsam finanziert. Der Bund unterstützt die schweizerische Beteiligung an Programmen, Vorhaben und innovativen Aktionen im Rahmen der INTERREG-Initiative.⁴⁰

Die dritte INTERREG-Phase läuft am 31.12. 2006 ab. Ab 2007 soll die EU-Kohäsionspolitik auf neue rechtliche Grundlagen gestellt werden.⁴¹ Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Reformpaket umfasst

- eine allgemeine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für alle drei Finanzinstrumente der Strukturmassnahmen 2007–2013;
- je eine gesonderte Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds;
- eine neue Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

³⁸ Im Europarat befasst sich das comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) und das comité d'experts de la coopération transfrontalière (LR-CT) mit einem «Projet de convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale – GTCT». Die Arbeiten sind jedoch noch nicht öffentlich zugänglich (Stand März 2006).

³⁹ Ausrichtung A: «Grenzübergreifende Zusammenarbeit» (Förderung einer integrierten Regionalentwicklung in benachbarten Grenzgebieten), Ausrichtung B: «Transnationale Zusammenarbeit» (Förderung eines höheren Masses an räumlicher Integration innerhalb grossräumigen Zusammenschlüsse von Regionen); Ausrichtung C: «Interregionale Zusammenarbeit» (Know-how-Transfer, Erfahrungsaustausch zwischen Grenzgebieten).

⁴⁰ Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006 vom 8. Oktober 1999, SR 616.9.

⁴¹ Die rechtliche Grundlage findet sich in Art. 161 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften in der Fassung nach Unterzeichnung des Vertrags von Nizza (EGV; Amtsblatt der EG 24.12.2002).

Es ist vorgesehen, dass das Reformpaket vom Europäischen Parlament im Juni/Juli 2006 verabschiedet wird.⁴²

Im Entwurf der allgemeinen Verordnung⁴³ zu den Finanzierungsinstrumenten wird die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit resp. – in neuer Terminologie: der «Europäischen territorialen Zusammenarbeit» – als eines von drei Zielen der EU-Kohäsionspolitik formuliert.⁴⁴ Die bisherigen drei Ausrichtungen der INTERREG-Initiative (grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit) sollen gemäss dem Verordnungsentwurf auch in der neuen Programmperiode (2007–2013) weiter geführt werden.

Programme werden aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert. Gefördert werden gemeinsame Lösungsansätze für benachbarte Behörden in den Bereichen Stadtentwicklung, ländliche Entwicklung und Entwicklung der Küstengebiete, der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen und die Vernetzung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind Forschung, Entwicklung, Informationsgesellschaft, Umwelt, Risikoprävention und integrierte Wasserwirtschaft.

Förderfähig sind u.a. Regionen der NUTS Ebene 3,⁴⁵ die an den Binnengrenzen und bestimmten Außengrenzen liegen. Die Kommission wird hierzu ein Verzeichnis erlassen (vgl. Art. 7 des Verordnungsentwurfs). Der Kofinanzierungshöchstsatz soll bei 75% der öffentlichen Ausgaben liegen.

Detailliertere Informationen liegen bisher noch nicht vor (Stand März 2006).

1.2 Insbesondere: Europäischer Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ)

Die INTERREG-Initiative hat – nebst anderen Faktoren – dazu beigetragen, dass sich entlang der europäischen Binnen- und Aussengrenzen zahlreiche Euroregionen oder Vereinigungen mit ähnlicher Struktur⁴⁶ gebildet haben, die grenzübergreifend Projekte umsetzen oder Pro-

⁴² Europäische Kommission: In Europas Mitgliedstaaten und Regionen investieren: Nach der Einigung des Europäischen Rates über die Finanzielle Vorausschau: Die Umsetzung der EU-Strukturpolitik, Januar 2006, abrufbar unter http://www.espaces-transfrontaliers.org/de/publikationen/UE_pwp_januar2006.pdf.

⁴³ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (KOM/2004/0492 endg.).

⁴⁴ Die vorgeschlagene Verordnung verfolgt die Ziele (1) Konvergenz (insb. zwischen bisherigen und neuen Mitgliedstaaten), (2) regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und (3) Europäische Zusammenarbeit.

⁴⁵ NUTS («Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik») ist ein gemeinsames Einstufungssystem der EG für die Regionen im Gemeinschaftsraum, das durch die Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Mai 2003 geschaffen worden ist.

⁴⁶ Z.B. Eurodistrikte, vgl. S. 26 ff.

gramme managen.⁴⁷ Den Euroregionen werden jedoch keine Entscheidzuständigkeiten der Mitgliedgemeinwesen übertragen:

Euroregionen sind das grenzübergreifende Dach, das paritätisch besetzt ist, unabhängig von Grösse und Bevölkerung beiderseits der Grenze. Dieses grenzübergreifende Dach basiert auf nationalen Arbeitsgemeinschaften oder Zweckverbänden oft nach öffentlichem Recht. Über diese Gemeinschaften werden die jeweiligen Beschlüsse der grenzübergreifenden Euroregionen etc. auf dem national gewohnten Wege umgesetzt, und zwar mit den Instanzen etc. die national die jeweilige Kompetenz bereits haben.⁴⁸

Im Rahmen der Neuregelung der Kohäsionspolitik schlägt die Europäische Kommission nun die Schaffung einer einheitlichen Rechtsform für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im europäischen Raum vor: Den **Europäischen Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ)**,⁴⁹ der mit eigener **Rechtspersönlichkeit** ausgestattet werden kann.

Der EVGZ hat zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften zu erleichtern und zu fördern. Seine Aufgabe kann entweder die Umsetzung der von der Gemeinschaft kofinanzierten Programme oder die Verwirklichung etwaiger anderer grenzüberschreitender Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit oder ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft sein.

Die Gründung eines EVGZ wird auf Initiative seiner Mitglieder beschlossen, bei denen es sich um Mitgliedstaaten, regionale und kommunale Gebietskörperschaften oder andere lokale öffentliche Organismen handeln kann. Die Mitglieder beschliessen, ob der EVGZ ein eigenständiges Rechtsgebilde sein soll oder ob sie einem der Mitglieder die Aufgaben übertragen.

Die Zuständigkeiten des EVGZ werden in einem Abkommen zur Zusammenarbeit definiert. Hoheitliche Befugnisse, namentlich Gesetzgebungsbefugnisse, dürfen nicht übertragen werden. Im Rahmen seiner Zuständigkeit handelt der EVGZ im Namen und im Auftrag seiner Mitglieder. Zu diesem Zweck besitzt er die Rechts- und Geschäftsfähigkeit juristischer Personen entsprechend nationalem Recht.

Inwieweit sich Schweizer Gebietskörperschaften inskünftig an einem EVGZ beteiligen können, ist zur Zeit noch offen. Es wurde jedoch im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsverfahrens von verschiedener Seite ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass «das Inkrafttreten der EVGZ-Verordnung weder die Gültigkeit bestehender Vereinbarungen noch die Möglichkeit,

⁴⁷ Vgl. zum Stand der Zusammenarbeit im Jahr 2000 sowie zur Diskussion um geeignete Strukturen/Rechtsformen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen/ Europäische Kommission, Handbuch.

⁴⁸ Gabbe, S. 6.

⁴⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (KOM (2004) 496 endgültig), abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/de/02_pdf/07_6_egcc_de.pdf. Die nachfolgenden Ausführungen sind Auszüge aus der Zusammenfassung zum EVGZ auf der Website der EU: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24235.htm>.

dass die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, internationale bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen über eine grenzübergreifende Zusammenarbeit treffen, beeinträchtigen darf».⁵⁰

1.3 Eurodistrikte

In der politischen Diskussion wird im Zusammenhang mit der Entwicklung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit häufig der Begriff der «Eurodistrikte» erwähnt. Der Begriff ist historisch aus der Konkurrenz zwischen Brüssel und Strassburg/Kehl im Hinblick auf die Standortwahl der EWG-Instanzen entstanden. Er wurde anlässlich des 40 Jahre-Jubiläums des Elysée-Vertrages im Januar 2003 reaktiviert und bezieht sich heute auf grenzüberschreitende Kooperation generell.

Der gemeinsamen deutsch-französischen Erklärung vom Januar und Juni 2003 zum **Eurodistrikt Strassburg/Kehl**⁵¹ kann entnommen werden, dass die Behörden Deutschlands und Frankreichs den Begriff primär als politischen Begriff verstehen, der der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine neue Dimension bzw. Impulse zur Verwirklichung gemeinsamer Visionen verleihen soll. Es geht dabei um die **Auslösung eines politischen und rechtlichen Prozesses** auf der Grundlage zunächst des grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbandes gemäss dem Karlsruher Übereinkommen. Wie sich das rechtliche Statut solcher Eurodistrikte im Einzelfall weiter entwickeln wird, kann heute nicht vorausgesagt werden. Die beiden Regierungen erklären in der Vereinbarung, dass sie – bei Bedarf – bereit sind, alles im Bereich ihrer Möglichkeiten liegende zu unternehmen, um den Prozess zu unterstützen (u.U. Abschluss zwischenstaatlicher Abkommen/Verträge). Sie überlassen aber Inhalte und Rechtsform den Kommunen.

Ferner laufen Verhandlungen für einen **Eurodistrikt** zwischen der **Region Freiburg** (Stadt und Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald und Emmendingen) und der elsässischen **Region von Sélestat** im Norden **bis Mulhouse** im Süden. Anfang 2006 wurde ein entsprechender Vertrag zum Eurodistrikt unterzeichnet.⁵²

Nach den Initiativen um Strassburg und Freiburg haben am 14. November 2005 die politisch Verantwortlichen der Trinationalen Agglomeration Basel den Entwurf des ersten **trinationalen Eurodistrikts für die Metropolitanregion der Trinationalen Agglomeration Basel (TAB)** präsentiert.⁵³ Es wird gegen Norden eine klare geografische Abgrenzung angestrebt, möglichst in unmittelbarem Anschluss an den Eurodistrikt Region Freiburg/Centre et Sud Alsace. Davon

⁵⁰ Vgl. Jan Olbrycht, Begründung des Entwurfs einer legislativen Entschliessung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in PE 357.502v02-00, S. 23 f. Vgl. auch die vorgeschlagene neue Erwägung 7a) der Verordnung: «Vereinbarungen über eine grenzübergreifende, überregionale oder staatenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und/oder regionalen und lokalen Gebietskörperschaften können weiterhin angewandt werden.» (PE 357.502v02-00, S. 8).

⁵¹ Abrufbar unter <http://www.eurodistrikt.de>.

⁵² <http://www.frsw.de/eurodistrict.htm#Eurodistrikt%20Freiburg-Mulhouse%20startet%20Anfang%202006>.

⁵³ Vgl. Projektskizze Eurodistrikt Basel, http://www.aussenbeziehungen.bs.ch/projektskizze_eurodistrict_basel.pdf. Weitere Informationen sind unter www.eurodistrict.ch erhältlich.

ausgehend wird der Eurodistrikt voraussichtlich den Kanton Basel-Stadt, Teile der Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau und evtl. Jura (CH), Städte und Gemeinden im Landkreis Lörrach (D), die Communauté de Communes des Trois Frontières, die Communauté de Communes du Pays du Sierentz und die Communauté de Communes de la Porte du Sundgau (Pays de Saint-Luis, F) umfassen. Ausgehend von den derzeit bestehenden vier Einrichtungen, die sich jeweils mit einem anderen Teilbereich befassen,⁵⁴ sollen bis Anfang 2007 die Aufgaben, Kompetenzbereiche und die Zukunft der bestehenden grenzüberschreitenden Einrichtungen definiert werden. 2007 soll der Eurodistrikt als Dachorganisation für die Zusammenarbeit innerhalb des gesamten trinationalen Grossraums fungieren, unter dem eine langfristige Strategie für die Entwicklung der gesamten Metropolitanregion der TAB entwickelt werden kann, und der als eine wichtige Etappe hin zu einer gemeinsamen Form der «Gouvernance» auf trinationaler Ebene verstanden wird. Die Festlegung der Struktur als rechtliche Grundlage für den zukünftigen Eurodistrikt erfolgt im Laufe des Jahres 2006. Lörrachs Landrat setzt dabei auf den geplanten Europäischen Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ).

Mit dieser dritten Initiative scheint der Eurodistrikt ein **strukturierendes Element der grenzüberschreitenden Kooperation am Oberrhein** zu werden.

Die Bundesbehörden der Schweiz empfehlen interessierten Kantonen, die Vertragsparteien des Karlsruher Übereinkommens sind, sich der Herausforderung «Eurodistrikt» offen zu stellen und ein entsprechendes Projekt pragmatisch anzugehen, was die Kantonsregierung von Basel-Stadt auch beschlossen hat. Je nach der künftigen Entwicklung dürfte sich für den Bundesrat die Frage stellen, ob er von der Ermächtigung des Parlaments Gebrauch machen will, die Anwendbarkeit von Artikel 5 des Zusatzprotokolls zum Madrider Rahmenübereinkommen des Europarates⁵⁵ für die Schweiz zu erklären.⁵⁶ Diese Bestimmung bietet die Möglichkeit, öffentlichrechtliche Organismen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einzusetzen, die öffentlichrechtliche Massnahmen im Hoheitsgebiet aller an der Vereinbarung beteiligten Gebietskörperschaften treffen können. Analog würde sich diese Frage aber auch für Deutschland und Frankreich stellen.

Daneben gibt es den Begriff des «**district européen**» des französischen Rechts.⁵⁷ Damit wurden grundsätzlich die Bestimmungen über die grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbände gemäss Art. 11 ff des Karlsruher Übereinkommens ins innerstaatliche Recht überführt und damit auf ganz Frankreich ausgedehnt. Da in den behördlichen Kommentaren dazu von «collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'Union européenne» die Rede ist, kann davon ausgegangen werden, dass dieses Gesetz eine Beteiligung von Kantonen nicht ausschliesst.

⁵⁴ Planungsverbund der Trinationalen Agglomeration Basel, Confédération d'agglomération, Regio TriRhena und grenzüberschreitende Informationsstelle Infobest.

⁵⁵ SR 0.131.11.

⁵⁶ Vgl. Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 betreffend das Protokoll Nr. 2 zu diesem Übereinkommen, AS 2004 831.

⁵⁷ Art. 187 des (französischen) Gesetzes Nr. 2004–809 vom 13. August 2004 über die lokalen Freiheiten und Verantwortlichkeiten.

2. Aktivitäten des Bundes

2.1 Agglomerationspolitik

Der Bund hat in seinem Bericht zur Agglomerationspolitik vom 19. Dezember 2001 dargelegt, wie er sich für die Lösung der zahlreichen Herausforderungen, denen sich die Kantone und die Städte und Gemeinden in Agglomerationen gegenüber sehen, engagieren will. Für die Umsetzung seiner Agglomerationspolitik stehen zwei Massnahmen im Vordergrund: die Unterstützung von Modellvorhaben und die Einführung von Agglomerationsprogrammen.

- **Modellvorhaben.** Mit den Modellvorhaben unterstützt der Bund innovative Projekte in den Agglomerationen, die von den Städten, Gemeinden und Kantonen initiiert werden und eine Verstärkung der Zusammenarbeit zum Ziel haben. Damit sollen dauerhaft funktionsfähige städtische Gebiete gefördert und ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten werden. Mittelfristig soll ein mehrjähriges Programm entstehen, das jedoch noch einer Rechtsgrundlage bedarf. Zur Zeit werden 30 Modellvorhaben mit einem Betrag von insgesamt rund 0,5 Mio. jährlich unterstützt. Zudem bietet der Bund fachliche Unterstützung an.⁵⁸

Bei den meisten Modellvorhaben steht die Verbesserung der Zusammenarbeit im Vordergrund. Teilweise münden die Modellvorhaben in die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen; dies ist aber nicht zwingend.⁵⁹

- **Agglomerationsprogramm.** Mit dem Agglomerationsprogramm wird den Agglomerationen ein neues Instrument zur Verfügung gestellt, das sie bei der Lösung ihrer prioritären Probleme unterstützen soll.⁶⁰ Ziel des Instruments Agglomerationsprogramm ist es, (1) in den Agglomerationen eine Gesamtsicht über verschiedene Politikbereiche sicherzustellen, (2) die Zusammenarbeit in der Agglomeration zu unterstützen, (3) einen effizienten und wirksamen Einsatz der Ressourcen sicherzustellen. Es soll dabei bedürfnisorientiert sein, d.h. die Agglomerationen entscheiden selber aufgrund ihrer Bedürfnisse und Prioritäten, wann und ob sie welche Themen im Rahmen des Agglomerationsprogramms angehen wollen.⁶¹ Das Vorliegen eines Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Siedlung, wird eine Voraussetzung sein, damit sich der Bund an der Finanzierung von Infrastrukturprojekten für den Agglomerationsverkehr beteiligt. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat in einem Anwendungshandbuch die Prüfkriterien für Agglomerationsprogramme, Teil Verkehr und Siedlung, umschrieben.⁶²

⁵⁸ Eine Liste der vom Bund unterstützten Modellvorhaben findet sich auf der Website des ARE: http://www.aren.admin.ch/are/de/raum/Politiquedesagglomerations_5/index.html, jeweils mit Links zu den Homepages der einzelnen Modellvorhaben.

⁵⁹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Agglomerationsprogramm, Kurzübersicht über Zweck, Charakter und Inhalt, 2003.

⁶⁰ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Kurzübersicht, S. 2.

⁶¹ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Arbeitshilfe, S. 4.

⁶² Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Anwendungshandbuch.

Mittelfristig muss das Instrument Agglomerationsprogramm rechtlich verankert werden. Wie dies genau erfolgen soll, ist derzeit noch offen. Im **Raumentwicklungsbericht 2005** stellt das Bundesamt für Raumentwicklung generell einen Anpassungsbedarf für das Raumplanungsgesetz (RPG) fest, insbesondere was die Berücksichtigung der Städte und Agglomerationen anbelangt:

Die schwerwiegendste Lücke des bestehenden RPG liegt darin, dass es den Städten und Agglomerationen nicht Rechnung trägt, obwohl 75% der Bevölkerung in städtischen Gebieten leben.⁶³

Es wird daher vorgeschlagen, die Raumplanungsinstrumente an die urbane Realität der Schweiz anzupassen und die bundesrätliche Agglomerationspolitik, umfassend die Elemente Koordination auf Bundesebene, Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben, in das Gesetz zu integrieren.⁶⁴

2.2 Verkehrspolitik: Mitfinanzierung Agglomerationsverkehr

Mit der Annahme der NFA durch Volk und Stände am 28. November 2004 wurde die verfassungsrechtliche Grundlage für ein finanzielles Engagement des Bundes im Bereich des Agglomerationsverkehrs geschaffen (Art. 86 BV, vgl. S. 19 f). Vorderhand werden die Bedingungen für die Mitfinanzierung durch den Bund in einem Anwendungshandbuch des Bundesamtes für Raumentwicklung umschrieben.⁶⁵ Als Voraussetzung für Bundesbeiträge verlangt der Bund ein von ihm gutgeheissenes Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung, das den Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger koordiniert und auf die raumplanerischen Ziele und Massnahmen abstimmt.⁶⁶ Weiter verlangt der Bund, dass die Agglomeration für ihren Verkehr eine zweckmässige Trägerschaft bildet.⁶⁷

Die Bedingungen finden nun im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer ihre gesetzliche Grundlage.⁶⁸ Die vom Bundesrat am 9. Mai 2005 verabschiedete Vorlage umschreibt die künftige Ausgestaltung der Mitfinanzierung der Infrastruktur für den Agglomerationsverkehr durch den Bund wie folgt:

⁶³ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Raumentwicklungsbericht, S. 107.

⁶⁴ Hier werden drei Varianten zur Diskussion gestellt: Integration der erwähnten Elemente ins RPG; Integration der raumplanerischen Elemente ins RPG und der nicht-raumplanerischen Element in einen anderen gesetzlichen Rahmen; Erlass eines eigenständigen Agglomerationsgesetzes. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Raumentwicklungsbericht, S. 108.

⁶⁵ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Anwendungshandbuch. Das Handbuch unterscheidet zwischen Grundanforderungen und Wirksamkeitskriterien und skizziert das Verfahren für die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen, Teil Verkehr und Siedlung.

⁶⁶ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Anwendungshandbuch, S. 8.

⁶⁷ Die Trägerschaft muss die technische, rechtliche, finanzielle und politische Umsetzung der Massnahmen des Agglomerationsprogramms gewährleisten (Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Anwendungshandbuch, S. 17, Grundanforderung 2).

⁶⁸ Für detailliertere Ausführungen zu den Bedingungen/Kriterien für die Vergabe von Bundesgeldern für den Agglomerationsverkehr vgl. S. 42 f, «Problemlösungsbeitrag der Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch den Bund».

Die Verantwortung für den Agglomerationsverkehr obliegt (mit Ausnahme der S-Bahnen und des regionalen Schienenverkehrs) den Kantonen und Gemeinden. Der Bund engagiert sich subsidiär. Unterstützt werden Investitionen, und zwar mit einem maximalen Anteil von 50 Prozent. Betriebsbeiträge sind ausgeschlossen.

Beiträge werden ausgerichtet an Strassen- und Eisenbahninfrastrukturen (inkl. S-Bahnen), die innerhalb der Städte und Agglomerationen liegen, der Verbesserung der Verkehrssysteme innerhalb dieser Räume dienen und nicht anderweitig über Bundesmittel finanzierbar sind.

Der Bund stellt planerische und organisatorische Anforderungen an die Zahlung von Bundesbeiträgen: Für jede Agglomeration muss eine auf die Siedlungsentwicklung abgestimmte Gesamtverkehrsplanung in Form eines Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Raumordnung, vorliegen, und es müssen geeignete Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr geschaffen werden.

Die Zahlung von Bundesbeiträgen erfolgt grundsätzlich mit einer Programmfinanzierung, die in Form von Mehrjahresprogrammen ausgestaltet wird. Der Bund bezahlt Beiträge an diese Programme.

...

Vorbedingung für künftige Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr ist, dass sich die Agglomerationen in zweckmässigen Trägerschaften organisieren. Die Trägerschaften finanzieren sich über Mitglieder- und Kantonsbeiträge, Parkgebühren usw... Darüber hinaus werden sie gemäss der vorne erwähnten Vernehmlassungsvorlage Beiträge des Bundes zu Gunsten der Agglomerationsprogramme erhalten. Empfänger der Beiträge sind die Trägerschaften als Programmträger.

Bundesbeiträge erfolgen nicht an einzelne Projekte, sondern an Programme, welche die Infrastrukturmassnahmen für den Agglomerationsverkehr des betreffenden Raums zusammenfassen. Mit diesem Teil Verkehr und Raumordnung des Agglomerationsprogramms wird der Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger koordiniert und auf die raumplanerischen Ziele abgestimmt. Der Bund stellt verkehrs- und raumplanerische Anforderungen an diese Programme. Die methodischen Anforderungen sind in einer Arbeitshilfe umschrieben...⁶⁹

Die definitive Fassung der in das MinVG einzufügenden Artikel 17a–d ist im Anhang wiedergegeben.

Ebenfalls in der Märzsession 2006 behandelte der Ständerat als Erstrat das **Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds** für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen.⁷⁰ Aus dem Infrastrukturfonds sollen u.a. die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen finanziert werden (Art. 1 Abs. 2 lit. c). Art. 7 enthält weitere Bestimmungen zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs.⁷¹ Das Infrastrukturfondsgesetz sieht zudem in Art. 17 vor, dass die Bestimmungen 17a–d MinVG gleichzeitig mit diesem Gesetz in Kraft treten, falls das Mantelgesetz zur Umsetzung der NFA erst später in Kraft treten sollte.

⁶⁹ Botschaft NFA 2, Kapitel 2.7.6.2.1., BBl 2005 6168 ff.

⁷⁰ Amtl. Bulletin SR – 21.3.2006.

⁷¹ Es wird präzisiert, dass Beiträge an den Agglomerationsverkehr Infrastrukturen von Strasse und Schiene, einschliesslich den Langsamverkehr umfassen, soweit diese innerhalb einer Stadt oder Agglomeration liegen und zur Verbesserung des Verkehrs in diesen Räumen führen (Art. 7 Abs. 5). Gemäss Abs. 6 derselben Bestimmung erfolgen Investitionen an Eisenbahninfrastrukturen für den Agglomerationsverkehr grundsätzlich über die Finanzierungsinstrumente nach der Eisenbahngesetzgebung. Beiträge nach dem Infrastrukturfondsgesetz sind jedoch zulässig, wenn sie zu einem Mehrwert für eine Stadt oder Agglomeration führen und die Strasse unmittelbar entlasten (Amtl. Bulletin SR – 21.3.2006).

2.3 Neue Regionalpolitik

In seinem erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage NRP versuchte der Bundesrat, eine Brücke zu schlagen zwischen der Agglomerationspolitik und der Neuen Regionalpolitik. Er ging dabei von der Überlegung aus, dass die Neue Regionalpolitik auf funktionsfähigen Städten und Agglomerationen als Entwicklungsmotoren basiere und verstand daher die im Zuge der Agglomerationspolitik lancierten Modellvorhaben als integrierter Bestandteil der NRP.⁷²

Aus dieser Situation [dass sich unsere Agglomerationen über Gemeinde-, Kantons-, und Landesgrenzen erstrecken, Anm. d. Verf.] ergibt sich eine der grössten Herausforderungen für den Föderalismus und insbesondere für die Verwaltung der städtischen Gebiete. Immer mehr fehlt eine Übereinstimmung zwischen den institutionell begrenzten Einheiten und den durch die Verflechtungen von Bevölkerung und Wirtschaft definierten funktionalen Räumen.

Die Herausforderung besteht darin, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wieder herbeizuführen, d.h. den Kreis der Zahlenden (Steuerpflichtigen), den Kreis der Entscheidungsträger (Bürgerinnen und Bürger) und denjenigen der Nutzniesser (Benutzer) wieder in Einklang zu bringen. Zudem müssen die urbanen Regionen in der Lage sein, die Siedlungsentwicklung auf Stufe der gesamten Region zu steuern.

Der Finanzausgleich wird einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Finanzierungsprobleme der Zentren leisten. Für die Bewältigung von gemeinsamen Problemen beispielsweise im Umwelt- und Verkehrsbereich sowie für die notwendige Planung einer gemeinsamen Entwicklung bietet der Finanzausgleich jedoch keine Handhabe.

Selbst wenn Gebietsreformen als Lösungsansatz in Betracht gezogen würden, wären daneben noch Formen der Zusammenarbeit mit Körperschaften ausserhalb der institutionellen Grenzen notwendig. Dies gilt insbesondere auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wo weder der Finanzausgleich noch eine Gebietsreform greifen können.

Die gemeinde- und/oder kantonsübergreifenden Kooperationen bieten einen Problemlösungsansatz an: Projekte oder Probleme, welche die gesamte Region betreffen, können gemeinsam finanziert und bewältigt und Potenziale gemeinsam ausgeschöpft werden.⁷³

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurde dieser Brückenschlag jedoch schliesslich wieder verworfen, wie sich aus der Botschaft des Bundesrats zur neuen Regionalpolitik ergibt:

Was das räumliche Dispositiv des Entwurfs angeht, lehnte ein grosser Teil der Vernehmlasser den vorgesehenen Brückenschlag zur Agglomerationspolitik des Bundesrats in Form einer Förderung von Modellvorhaben ab.⁷⁴

Für die grössten Agglomerationen des Landes wird davon ausgegangen, dass sie einerseits über grössere Selbsthilfemöglichkeiten verfügen, andererseits die Sektoralpolitiken des Bundes, (z.B. die Förderung von Verkehrsprojekten) eine ausreichende Unterstützung zur Bewältigung strukturpolitischer Aufgaben gewährleisten. Die Verankerung der Agglomerationspolitik bzw. des Agglomerationsprogramms wird hingegen ein wichtiger Bestandteil der gemäss Legislaturplanung 2003–2007 vorgesehenen Revision des Raumplanungsgesetzes.⁷⁵

⁷² Vgl. S. 27 des erläuternden Berichts des Bundesrats zur Vernehmlassungsvorlage.

⁷³ S. 22 des erläuternden Berichts des Bundesrats zur Vernehmlassungsvorlage.

⁷⁴ Botschaft NRP, BBl 2006 254.

⁷⁵ Botschaft NRP, BBl 2006 266.

3. Aktivitäten der Kantone

3.1 Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme

In allen kantonsübergreifenden Agglomerationen werden derzeit im Rahmen von Modellvorhaben⁷⁶ oder der Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen⁷⁷ Wege für eine verstärkte kantonsübergreifende Zusammenarbeit gesucht.

3.2 Umfrage bei ausgewählten Agglomerationen

Die TTA hat zu Beginn ihrer Arbeiten vier Agglomerationen näher untersucht.⁷⁸ Es sind dies die Agglomerationen:

- Agglomeration Basel (Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn);⁷⁹
- Genf (Kantone Genf und Waadt);⁸⁰
- Netzstadt Mittelland (Kantone Aargau, Solothurn);⁸¹
- Schaffhausen (Kantone Schaffhausen, Thurgau, Zürich).⁸²

Bei den an diesen vier Agglomerationen beteiligten Kantonen führte die TTA eine Umfrage zum Stand der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit und zu ersten Erfahrungen durch. Der Fragebogen, der an die Kantone versandt wurde, ist im Anhang wiedergegeben. In der nachfolgenden Tabelle wird ein kurzer Überblick über die eingegangenen Antworten vermittelt:

⁷⁶ Vgl. die Übersicht über die laufenden, vom Bund unterstützten Modellvorhaben auf der Website des ARE: http://www.are.admin.ch/are/de/raum/Politiquedesagglomerations_5/index.html.

⁷⁷ Vgl. die Übersicht über beim Bund eingereichte Agglomerationsprogramme, Teil Siedlung und Verkehr, auf der Website des ARE: http://www.are.admin.ch/are/de/raum/politiquedesagglomeration_6/unterseite03414/unterseite03415/index.html. Vgl. zum Instrument Agglomerationsprogramm auch S. 28 f.

⁷⁸ Für die Auswahl dieser Agglomerationen waren die folgenden Überlegungen ausschlaggebend: In den ausgewählten Agglomerationen wurde bereits viel Vorarbeit zum Thema geleistet, es finden sich **verschiedene** Problemstellungen (z.B. Agglomerationen mit Zentrumsstädten oder polyzentrische Agglomerationen, **unterschiedliche** innerkantonale Zuständigkeitsordnungen, etc.) und auch unterschiedliche Lösungsansätze (z.B. vertragliche oder institutionalisierte Zusammenarbeit). Zudem ist mit dieser Auswahl eine **breite regionale Abstützung** gewährleistet. Bei allen ausgewählten Agglomerationen handelt es sich um vom Bund unterstützte Modellvorhaben.

⁷⁹ Vgl. für nähere Angaben zum Modellvorhaben «Schlüsselprojekte für die Trinationale Agglomeration Basel (TAB)-Umsetzungsphase» http://www.are.admin.ch/are/de/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite44/index.html sowie <http://www.tab-atb.org>.

⁸⁰ Vgl. für nähere Angaben zum Modellvorhaben «Phase préparatoire pour un projet d'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise» http://www.are.admin.ch/are/de/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite39/unterseite2/index.html.

⁸¹ Vgl. für nähere Angaben zum Modellvorhaben «Programm Netzstadt (Aarau–Olten–Zofingen)» http://www.are.admin.ch/are/de/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite44/index.html sowie http://www.ag-so.ch/html/netzstadt_info.asp?nav=5.

⁸² Vgl. für nähere Angaben zum Modellvorhaben «Agglomeration Schaffhausen Plus» http://www.are.admin.ch/are/de/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite52/index.html sowie <http://www.sh.ch/index.cfm?uuid=C7C788B980210935F8BD7AA543EFC837&setframes=1>.

Antworten

Frage 1: Handlungsbedarf	<p>Wird grundsätzlich als hoch eingestuft (Ausnahme: 1 Kanton ist der Ansicht, dass die Probleme zuerst innerkantonale zu lösen sind, bevor die interkantonale Zusammenarbeit verstärkt werden soll).</p> <p>Priorität liegt in den meisten Kantonen in den Bereichen Siedlungsentwicklung und Verkehr resp. deren Koordination.</p> <p>Weitere Bereiche, die genannt werden, sind: Finanzausgleich, Kultur, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Soziales, Sport/Freizeit, Wirtschaftsförderung.</p>
Frage 2: Bestehende interkantonale ZA	<p>Es wird in sehr unterschiedlichen Formen zusammen gearbeitet. Institutionalisierte Lösungen sind eher selten, werden aber mehr und mehr im Rahmen von Modellvorhaben vorbereitet resp. angestrebt. Kein Kanton meldet ein interkantonales Zusammenarbeitsmodell, das verbindliche Beschlüsse fassen kann.</p>
Frage 3: Bestehende kantonsüberschreitende interkommunale ZA	<p>Im Vordergrund steht die kantonsübergreifende Zusammenarbeit von Regionalplanungsgruppen, meist in Form von Vereinen, manchmal aber auch von öffentlichrechtlichen Verbänden. Die Kantone nehmen hier eine koordinierende Funktion wahr.</p>
Frage 4: Hindernisse	<ul style="list-style-type: none"> – fehlende Entscheidungskompetenzen – mangelnde Verbindlichkeit – Langsamkeit – mangelnde Strukturen – mangelnde Finanzen – mangelnder politischer Wille – mangelndes Vertrauen – Angst vor Einfluss- und Machtverlust – unterschiedliche Gesetzgebungen/Kompetenzen – unterschiedliche Finanzlagen – unterschiedliche Datengrundlage – unterschiedliche Zeitachsen bei der Überarbeitung der Richtpläne – unterschiedliche Politik, unterschiedliche Planungskulturen – Zusammenarbeit funktioniert dann gut, wenn man sich einig ist, sonst wird es schwierig – «Innenbezogenheit» einzelner Kantone
Frage 5: Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> – Einsetzung eines Regionalrates (Ausgestaltung offen) – Bildung eines Agglomerationsfonds für Verkehrsinfrastrukturprojekte (mit demokr. Strukturen) – Strategische Plattform auf Stufe Kantone – Projektbezogene Zusammenarbeit vor Institutionalisierung – Bildung eines Agglomerationsvereins als Vorstufe zum TAK-Modell – Demokratisierung von Zweckverbänden (FOCJ) – Vertragliche Modelle (Gemeinden – Kantone – Regionalplanungsgruppen) mit Absichtserklärung als Vorstufe – Überführung bestehender Regionalplanungsorganisationen in Agglomerations-Regionalverbände (bereichsübergreifend) – Harmonisierte Gesetzgebung – Kantone sollen in der Agglomerationspolitik die Führung behalten – Sicher keine 4. Ebene

Antworten

- Frage 6:**
- Trägerschaften**
- Lösungen auf Vertragsbasis (Netzstadt)
 - Verein (Schaffhausen)
 - Gemeinsame Erstellung Agglomerationsprogramm im Rahmen einer Projektorganisation (Planungsvereinbarung) (Basel)
 - Struktur mit Rechtspersönlichkeit (agglomération franco-valdo-genevoise)
-

Verstärkung der Zusammenarbeit – Modellüberlegungen der TTA

Ist-Zustand

► Kleinräumigkeit

Die Schweiz wurde kürzlich als Sonderfall eines «hoch miniaturisierten Extremföderalismus» bezeichnet, weil sie weltweit die kleinsten Gebietskörperschaften mit den grössten Kompetenzen aufweise.⁸³

Während der Föderalismus schweizerischer Ausprägung zahlreiche Vorteile aufweist,⁸⁴ bringt insbesondere dessen Feingliedrigkeit auch einige Nachteile mit sich, die vor allem in den Agglomerationen je länger desto deutlicher spürbar sind. Sie haben vorwiegend damit zu tun, dass sich die politischen Strukturen nicht mehr mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen decken.⁸⁵

► Mangelnde fiskalische Äquivalenz

Die Tatsache, dass die Lebensräume insbesondere in städtischen Gebieten nicht mehr mit den politischen Strukturen übereinstimmen, wird aus ökonomischer Sicht als Hauptproblem des schweizerischen Föderalismus gewertet, weil damit die fiskalische Äquivalenz, d.h. die Übereinstimmung der Besteller einer öffentlichen Leistung, deren Finanzierer und der Nutzer nicht mehr gewährleistet ist.⁸⁶ Die mangelnde fiskalische Äquivalenz führt zu einer nicht optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter (falsche Anreize, Spilloverprobleme) und bringt hohe Kooperations- und Koordinationskosten mit sich (Vetospieler, undurchsichtige Entscheidungsstrukturen).

► Ungenügende Steuerung der Entwicklung der Agglomerationen

Die Agglomerationen sind die «wirtschaftlichen Motoren» der Schweiz. Gleichzeitig ist eine Steuerung der Entwicklung der Agglomerationen angesichts der starken Fragmentierung kaum möglich. Am augenfälligsten äussert sich dieses Problem in den unterdessen in Agglomerationen zum Alltag gehörenden Verkehrsstaus.⁸⁷ Probleme stellen sich aber auch bei der Bereitstellung der Sozialhilfe, in der Finanzierung (und Bestellung) des regionalen Kulturangebots, bei der Siedlungsentwicklung, in der Gesundheitsversorgung usw.

⁸³ Avenir Suisse (Hrsg.), Baustelle Föderalismus, S. 31.

⁸⁴ Vgl. zu den Vorteilen z.B. Frey, S. 13, Koller/Baumann, S. 116.

⁸⁵ Die OECD hat in ihrem Prüfbericht zur Raumordnung Schweiz im Jahr 2005 festgehalten, dass Fragmentierung «das hervorstechendste Merkmal des Schweizerischen Bundesstaates» sei. «In der Tat ruht das wirtschaftliche und soziale Leben des 21. Jahrhunderts auf einer Raumstruktur des frühen 19. Jahrhunderts. Die funktionale Organisation des Landes überschneidet sich mit seiner politisch-territorialen Struktur, was unzählige Lücken und Ungereimtheiten in den politischen Entscheidungsverfahren nach sich zieht [...], vor allem in städtischen Gebieten». Vgl. zu den Vernetzungen in Metropolitanregionen und dem Nachteil der zu kleinräumigen Politik auch die Studie von Thierstein/Kruse/Glanzmann/Grillon.

⁸⁶ Vgl. z.B. Frey, S. 16.

⁸⁷ Vgl. zur Stauproblematik z.B. die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zum Infratstrukturfondsgesetz, BBl 2006 769: «Die Städte und Agglomerationen der Schweiz leiden zusehends unter Verkehrsproblemen. Vielerorts sind die Verhältnisse durch ständige grosse Verkehrsaufkommen und Staus gekennzeichnet. Auswertungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) haben ergeben, dass 85 bis 90 Prozent aller Staus in den Agglomerationsräumen entstehen.... Alle Perspektiven zum Verkehrswachstum gehen davon aus, dass diese Verkehrsprobleme in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden. Staus und der damit verbundene Zeitverlust führen schon heute zu jährlichen Kosten von mindestens einer Milliarde Franken. Ohne rechtzeitiges Handeln riskiert die Schweiz, dass die Städte und Agglomerationen in Zukunft im eigenen Verkehr ersticken».

► **Handlungsbedarf erkannt**

Der **Bund** hat in der jüngsten Vergangenheit wiederholt auf den grossen Handlungsbedarf bezüglich Zusammenarbeit in grenzübergreifenden Agglomerationen hingewiesen:

- Der **Raumentwicklungsbericht 2005** bezeichnet die Verstärkung der Zusammenarbeit auf und zwischen allen Ebenen (auch) in Agglomerationen als eine der wichtigsten Strategien für die weitere räumliche Entwicklung der Schweiz.⁸⁸
- Im erläuternden Bericht des Bundesrates zur Vernehmlassungsvorlage **Neue Regionalpolitik (NRP)** wird ausgeführt, aus der Tatsache, dass sich «unsere Agglomerationen über zahlreiche Gemeindegrenzen, häufig auch über mehrere Kantons Grenzen und im Fall der grenzüberschreitenden Agglomerationen über die Landesgrenze hinwegerstrecken... [ergebe sich] eine der grössten Herausforderungen für den Föderalismus und insbesondere für die Verwaltung der städtischen Gebiete».⁸⁹ Wenn auch die Förderung von Zusammenarbeitsprojekten in Agglomerationen schliesslich nicht Eingang in die Neue Regionalpolitik gefunden hat, so wird der Agglomerationspolitik doch auch auf Ebene des Bundes weiterhin grosse Bedeutung beigemessen, insbesondere wird die Verankerung der Agglomerationspolitik bzw. des Agglomerationsprogramms «ein wichtiger Bestandteil der gemäss Legislaturplanung 2003–2007 vorgesehenen Revision des Raumplanungsgesetzes» sein.⁹⁰
- Im Rahmen der Umsetzung NFA will der Bund neue Instrumente für die Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben für den Agglomerationsverkehr schaffen. Dabei wird der Zusammenarbeit in Agglomerationen einen hohen Stellenwert beigemessen: Bundesgeld soll nur dort fließen, wo zusammengearbeitet wird.

Auch die befragten **Kantone** bekennen sich fast einhellig zu einem erheblichen Handlungsbedarf bezüglich kantonsübergreifender Zusammenarbeit in der Agglomeration.⁹¹ Der Leidensdruck wird in der Regel mit konkreten Problemstellungen in bestimmten Politikbereichen verbunden artikuliert und unterscheidet sich daher von Kanton zu Kanton. Im Allgemeinen wird die Priorität einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit auf die Politikbereiche Siedlungsentwicklung und Verkehr resp. deren Koordination gelegt.⁹² Verantwortlich für diese Prioritätensetzung dürfte nebst dem grossen Problemdruck die Agglomerationspolitik des Bundes sein, die die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an Verkehrsinfrastruktur-Projekte in Agglomerationen von der Koordination dieser beiden Bereiche abhängig macht.

⁸⁸ Bundesamt für Raumentwicklung, Raumentwicklungsbericht 2005, S. 103. Es wird festgestellt, dass bereits verschiedene Formen der Zusammenarbeit bestehen, die es aber zu verstärken gelte. Insbesondere wird ausgeführt, bei der bisherigen Zusammenarbeit sei das Thema Siedlungsentwicklung weitgehend ignoriert worden (S. 103), entsprechend wird vorgeschlagen, in diesem Bereich (Siedlungsentwicklung) die Verantwortlichkeiten teilweise anzupassen und Massnahmen zu ergreifen wie: Einbezug des Bundes, Harmonisierung und Verstärkung der kantonalen Richtpläne, Förderung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, Suche nach internationalen Lösungen (S. 103 f). Kantone und Gemeinden werden dazu aufgerufen, im Bereich der Lastenausgleichsproblematik im Rahmen der Gesetzgebung, durch interkantonale Vereinbarungen oder auch durch neue Vertragssysteme Lösungen zu finden (S. 104).

⁸⁹ Erläuternder Bericht, S. 22 f. Zum vorgesehenen Brückenschlag zwischen NRP und Agglomerationspolitik vgl. S. 31 f.

⁹⁰ Botschaft NRP, BBl 2006 266.

⁹¹ Nur ein Kanton vertrat die Ansicht, es seien zuerst die innerkantonalen Probleme zu lösen.

⁹² Vgl. die Ergebnisse der bei 8 Kantonen durchgeführten Umfrage, S. 33 f.

Der geäusserte Handlungsbedarf zur Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit korreliert kaum mit der Bereitschaft der Politik, losgelöst von konkreten Problemstellungen Strukturen für eine verstärkte Zusammenarbeit zu schaffen. Dies insbesondere dann, wenn es darum geht, solche Strukturen mit mehr als nur koordinierenden Zuständigkeiten auszustatten. Es bleibt zu hoffen, die vielfältigen Aktivitäten zur Schaffung von Agglomerationsstrukturen seien nicht nur durch die diesbezüglichen Ansprüche des Bundes motiviert, sondern würden auf der Überzeugung gründen, dass sich die Agglomerationsprobleme grundsätzlich mit neuen Strukturen besser lösen lassen.

Der Handlungsbedarf auf der Ebene der **Gemeinden** ist ebenfalls nach wie vor gross.⁹³

► **Politische Rahmenbedingungen**

Die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit ist nicht der einzig denkbare Weg zur Lösung interkantonomer Problemstellungen in der Agglomeration:⁹⁴ Möglich wären auch Gebietsreformen (Kantonsfusionen) oder Kompetenzverlagerungen zum Bund.⁹⁵

Die Option von **Gebietsreformen** scheint jedoch aus politischen Gründen kaum innert nützlicher Frist realisierbar und wird daher im Interesse einer mittelfristig umsetzbaren, pragmatischen Lösung im vorliegenden Bericht nicht näher untersucht und bewertet.⁹⁶ Hingegen soll die **Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen** als Thema nicht grundsätzlich ausgeklammert werden.

Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Erfahrungen mit Modellen verstärkter interkantonomer Zusammenarbeit dereinst den Weg für weiter gehende Reformen ebnen.⁹⁷

► **Bestehende kantonsübergreifende Zusammenarbeit**

Heute findet agglomerationsrelevante Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg ausgeprägt im **nicht institutionalisierten (d.h. informellen oder einzelfallbezogenen) Rahmen** statt. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden verschiedener Kantone wie auch für die Zusammenarbeit zwischen Kantonen.

⁹³ Vgl. die entsprechenden Ausführungen im ersten Bericht, S. 34 f.

⁹⁴ Die Kategorie der Zusammenarbeit umfasst auch harmonisierte Gesetzgebung.

⁹⁵ Vgl. hierzu etwa: Mächler, S. 577 f, Sciarini, S. 15, Freiburghaus, S. 1.

⁹⁶ Von verschiedener Seite wird allerdings (teils vorsichtig, teils vehement) die Forderung erhoben, die Struktur des Schweizerischen Föderalismus sei zu überdenken. So z.B. von der Zürcher Regierungsrätin Verena Diener in einem Interview mit der NZZ (19.7.2005), von Bundespräsident Samuel Schmid in seiner Rede zum Uster-Tag (20.11.2005) (beide zit. im Monitoring-Bericht «Föderalismus» 2005 der ch-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, abrufbar unter http://www.chstiftung.ch/downloads/bericht_monitoring_2005.pdf). Im Centralblatt des Schweizerischen Zofingervereins 2/2006 sind in die gleiche Richtung zielende Zitate des Bündner Regierungsrates Martin Schmid (S. 125) und des Gemeindepräsidenten von Samedan, Thomas Nievergelt (S. 127–128) zu finden. Schliesslich ist auf die Publikation Baustelle Föderalismus Schweiz von avenir suisse hinzuweisen.

⁹⁷ Vgl. hierzu die Aussage von Prof. Pascal Sciarini in der NZZ vom 8. Februar 2005, S. 15: «Eigentlich führt [...] die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit den Föderalismus in seine letzten Rückzugsgebiete, bereitet aber zugleich seine Reform vor. Obschon die interkantonale Zusammenarbeit Kantonsfusionen vermeiden soll, wird sie sie vielleicht – paradoxerweise – beschleunigen und gewissermassen als «Trainingslager» zur territorialen Neuaufteilung dienen».

Institutionalisierte Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus existiert vor allem im Rahmen der Regionalplanung, meist in Form von Vereinen (z.B. regionale Planungsgruppen im Kanton Zürich), manchmal aber auch von öffentlich-rechtlichen Verbänden (z.B. Regionalplanungsverbände im Kanton Aargau). Es handelt sich hier um **interkommunale** Zusammenarbeit, die über die Kantonsgrenzen hinaus erfolgt. Die Kantone nehmen in der Regel eine koordinierende Funktion wahr.

Erst in den Anfängen steckt hingegen die speziell auf Agglomerationsfragen und ein Agglomerationsgebiet ausgerichtete, **institutionalisierte** Zusammenarbeit **zwischen Kantonen**. Hier werden derzeit im Rahmen von Modellvorhaben neue Ideen entwickelt.

► **Klimatische Hindernisse einer verstärkten Zusammenarbeit**

Mangelnder politischer Wille und «Innenbezogenheit» einzelner Kantone, mangelndes Vertrauen, Angst vor Einfluss- und Machtverlust sowie in einigen Fällen das Ungleichgewicht der an einer Agglomeration beteiligten Kantone erschweren die Bildung von kantonsübergreifenden Zusammenarbeitsstrukturen.⁹⁸

Wo Strukturen vorhanden sind, leiden diese bezeichnenderweise unter fehlenden Entscheidungskompetenzen und – damit gekoppelt – fehlender Verbindlichkeit und Langsamkeit. Dies erstaunt nicht, erfordert doch die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf neue Strukturen ein grosses Mass an gegenseitigem Vertrauen.

Für die klimatischen Hindernisse gibt es (mindestens teilweise) handfeste Gründe: Kantonale Politikerinnen und Politiker geraten in einen Loyalitätskonflikt, wenn auf dem Gebiet ihres Kantons Nachteile im Interesse der Gesamtagglomeration in Kauf genommen werden sollen. Letztlich erhalten diese Politikerinnen und Politiker ihr Mandat von der Bevölkerung in ihrem Kanton, sie sind ihr gegenüber rechenschaftspflichtig und riskieren u.U. den Verlust des Mandats, wenn sie eine Politik betreiben, die nicht im (mittelfristigen) Interesse der Bevölkerung ihres Kantons liegt. Kann das Gesamtinteresse der Agglomeration (z.B. Bau einer neuen Verkehrsachse) ebenso gut auf Kosten eines anderen Agglomerationskantons erreicht werden (z.B. durch andere Linienführung), so liegt es auf der Hand, dass interkantonale Eingeständnisse «innenpolitisch» heikel und daher die Positionen in interkantonalen Verhandlungen relativ starr sind.

► **Strukturelle Hindernisse einer verstärkten Zusammenarbeit**

Unterschiedliche Zuständigkeitsordnungen in den Kantonen erschweren die Zusammenarbeit in der Agglomeration. Selbst wo Zuständigkeiten einheitlich (d.h. in allen an der Agglomeration beteiligten Kantonen) einer Ebene zugeordnet sind, unterscheiden sich die internen Zuständigkeitsordnungen. Als Beispiel seien hier die Zuständigkeitsordnungen der untersuchten Kantone im Bereich der Planung aufgezeigt:

⁹⁸ Vgl. die Ergebnisse der Umfrage, S. 33 f.

Aargau	Richtplan: Grosser Rat beschliesst Richtplan (aufgrund Entwurf des Regierungsrats, dieser wird in Zusammenarbeit mit regionalen Planungsverbänden erarbeitet). Nutzungsplanung: Gemeinden (intern offen; Genehmigung durch Grossen Rat).
Basel-Landschaft	Richtplan: Landrat erlässt den kantonalen Richtplan (aufgrund Entwurf des Regierungsrats), dieser untersteht dem fakultativen Planungsreferendum. Nutzungsplanung: Gemeinden (intern Legislative; Genehmigung durch den Regierungsrat).
Basel-Stadt	Richtplanung: Regierungsrat erlässt den kantonalen Richtplan. Nutzungsplanung: «Ortsplanung» ist Sache der Gemeinden . Für die Stadt Basel handelt der Kanton. (intern: Legislative, falls nichts Anderes bestimmt).
Genf	Richtplanung: Grand Conseil , auf Vorschlag des Conseil d'Etat. Nutzungsplanung: Grand Conseil .
Solothurn	Richtplanung: Regierungsrat beschliesst den Richtplan (nach Anhörung Gemeinden und Regionalplanungsgruppen und nach Diskussion im Grossen Rat). Nutzungsplanung: Gemeinden (intern: Gemeinderat, Genehmigung durch Regierungsrat).
Schaffhausen	Richtplanung: Regierungsrat erlässt den Richtplan; dieser Bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat . Nutzungsplanung: Gemeinden (intern offen; Genehmigung durch Regierungsrat).
Thurgau	Richtplanung: Regierungsrat erlässt den Richtplan; dieser Bedarf der Genehmigung durch den Grossen Rat (auf Vorschlag des Regierungsrats). Nutzungsplanung: Gemeinden (intern: Stimmberechtigte, allenfalls Gemeindeparlament unter fakultativem Referendum).
Waadt	Richtplanung: Grand Conseil (auf Vorschlag des Conseil d'Etat). Nutzungsplanung: Gemeinden (Conseil général ou communal, Genehmigung durch Département des institutions et des relations extérieures).
Zürich	Richtplanung: Kantonsrat . Nutzungsplanung: Gemeinden (intern Legislative oder Stimmberechtigte; Genehmigung durch Regierungsrat).

Dabei ist der Bereich der Planung, weil hier die hauptsächlichen Instrumente bundesrechtlich normiert sind, relativ überschaubar im Vergleich zu anderen Bereichen. Im Bereich des **öffentlichen Verkehrs** ist eine Gegenüberstellung kaum möglich, weil nicht nur unterschiedliche Zuständigkeitsordnungen, sondern überhaupt unterschiedliche Steuerungssysteme existieren. So bilden in einigen Kantonen die öffentlichen Transportunternehmungen Teil der kantonalen Verwaltung, in anderen Kantonen sind Kanton und manchmal auch Gemeinden in den Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs vertreten, oder die Leistungen werden mittels Leistungsvertrag eingekauft. Auch die Finanzierungsmechanismen weichen von Kanton zu Kanton stark voneinander ab. Noch schwieriger wird es im Bereich des **motorisierten Individualverkehrs**, wo selbst nach eingehendem Studium der Rechtsgrundlagen für Aussenstehende häufig nicht ersichtlich ist, wie die Steuerung im Detail erfolgt. Die Zuständigkeiten für den Bau und die Finanzierung von Strassen werden in der Regel nach einer Klassierung der Strassen auf die verschiedenen Gemeinwesen verteilt.

Die unterschiedlichen Zuständigkeitsordnungen bilden dabei nur einen Aspekt. In der Praxis ebenfalls hemmend sind beispielweise unterschiedliche Zeitachsen bei der Überarbeitung der Richtpläne, unterschiedliche Planungskulturen, unterschiedliche Datenerhebungen, unterschiedliche Laufzeiten von Programmkrediten (z.B. für Strassenbau), usw.⁹⁹

► **Schwachstellen bestehender Ansätze**

Der Hauptmangel der interkantonalen Zusammenarbeit in der Agglomeration liegt in deren **Freiwilligkeit**. Dies wurde bereits im ersten Bericht für die Zusammenarbeit in der Agglomeration im Allgemeinen festgestellt. Der Bundesrat stellte in der Botschaft NFA dieselbe Diagnose hinsichtlich der interkantonalen Zusammenarbeit (BBl 2002, S. 2351). Grundsätzlich kann kein Kanton (und auch keine kantonsfremde Gemeinde) verpflichtet werden, horizontale Zusammenarbeitsformen einzugehen.¹⁰⁰ Damit hängen eine Menge Probleme zusammen: Verfahren werden in die Länge gezogen; die Koordination ist nicht sicher gestellt; einzelne Gemeinwesen können Projekte, die im Interesse der Gesamttagglomeration liegen, blockieren; Trittbrettfahren ist möglich.

Soweit eine Zusammenarbeit in verbindlicherer Form (z.B. auf Konkordatsbasis) erfolgt, wird diese oft als **«exekutivlastig»** wahrgenommen. Dies vorab mit der Begründung, die kantonalen Parlamente könnten von ihren Regierungen ausgehandelte Verträge nur pauschal ablehnen oder annehmen, hätten jedoch keinen Einfluss auf den Vertragsinhalt. Der solchermassen «ausgliederten» Erfüllung von Aufgaben wird zudem angelastet, dass sie nicht im sonst üblichen Ausmass demokratischen Kontrollmechanismen unterstellt ist.¹⁰¹

⁹⁹ Vgl. die Ergebnisse der Umfrage, S. 33 f.

¹⁰⁰ Eine Ausnahme bilden die neuen Instrumente im Rahmen der NFA. Die Hürden sind allerdings hoch und die Politikbereiche beschränkt (vgl. S. 17 ff).

¹⁰¹ Vgl. zu dieser Problematik z.B. Freiburghaus/Zehnder, S. 7 f: «Die Kooperation zwischen den Kantonen und mit dem Bund führt nun, sobald sie substantiell und verbindlich wird, zu einer Durchbrechung oder zumindest einer Einschränkung der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung: Jede vertragliche Abmachung vermindert letztlich die Autonomie der beteiligten Gebietskörperschaften. Die Verträge werden von den Regierungen ausgehandelt, es entscheiden also nicht demokratische Mehrheiten, sondern es gilt die Logik des Verhandeln, des Gebens und Nehmens, des Kompromisses und des Paketschnürens. Erst bei der Ratifikation kommt die Legislative wieder zum Zug, sie kann aber nur noch integral annehmen oder ablehnen. Es kann also sein, dass durch ein Konkordat Lösungen beschlossen werden, die bei keinem der Partner demokratische Mehrheiten gefunden hätten. ... Auch bei der Durchführung von Aufgaben durch gemeinsame Organe wird die verfassungsmässige Ordnung tangiert: Solche Organe unterliegen nicht der Behördenorganisation und -kontrolle, wie sie je in den Kantonen vorgesehen sind». Mächler, S. 592, führt zusätzlich die folgenden Aspekte auf: «Als problematisch erweist sich der Prozess der Rechtssetzung in der Form von Verträgen nicht zuletzt auch deshalb, weil auf dem einzelnen Parlament ein erheblicher Druck lastet, dem Abkommen zuzustimmen, um nicht als Spielverderber dazustehen. Weniger demokratisch als Gesetze sind interkantonale Vereinbarungen ferner deshalb, weil sie schwer abänderbar sind. Sowohl das Volk wie auch das Parlament können Instrumente wie etwa das Initiativrecht oder parlamentarische Vorstösse bei interkantonalen Vereinbarungen kaum erfolgversprechend einsetzen, um dem politischen Wunsch nach Veränderung Nachachtung zu verschaffen». Vgl. auch Schöni, S. 16 ff. Wiederkehr bezeichnet die eingeschränkte Gültigkeit des demokratischen Prinzips als das zentralste Problem der interkantonalen Zusammenarbeit (S. 131). Der schwerwiegendste Mangel liegt seines Erachtens in der gegenüber dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nur eingeschränkten Wirksamkeit der direkt-demokratischen Instrumente (S. 132).

► **Kantonale Organisationsautonomie**

Die **NFA** versieht die Bundesversammlung mit der Rolle eines politischen Schiedsrichters, der in genau definierten Politikbereichen einzelne Kantone verpflichten kann, sich an einem interkantonalen Vertrag zu beteiligen, wenngleich der Bund **inhaltlich** keinen Einfluss auf interkantonale Verträge nehmen kann.¹⁰²

Staatsrechtliches Neuland wird auch mit der neuen **Bildungsverfassung**¹⁰³ betreten, die das Institut der subsidiären Bundeskompetenz einführt.¹⁰⁴ Nach diesem System kann eine den Kantonen zustehende Kompetenz vom Bund an die Hand genommen werden, wenn sich die Kantone untereinander nicht einigen können.

Diese Entwicklungen zeigen auf, dass die kantonale Organisationsautonomie sowie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen insbesondere in Bereichen, die ein konzertiertes Vorgehen der Kantone erfordern, zunehmend unter Druck geraten. Lösungen, die vor einigen Jahren noch als undenkbar beiseite geschoben worden wären, scheinen unter dem wachsenden Problemdruck und angesichts der drohenden Alternative der Zentralisierung heute gangbar und werden insbesondere auch von den Kantonen mitgetragen.

► **Problemlösungsbeitrag der NFA**

Die im Rahmen der NFA eingeführten Änderungen der Bundesverfassung, insbesondere diejenigen betreffend die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, sind mit Blick auf die Zusammenarbeitsproblematik in Agglomerationen grundsätzlich zu begrüßen. Die interkantonale Zusammenarbeit wird auf eine **solide rechtliche Grundlage** gestellt. Es werden insbesondere klare verfassungsrechtliche Vorgaben für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an interkantonale Organe geschaffen (neu Art. 48 Abs. 4 BV).

Das Instrument der **Beteiligungspflicht** (neu Art. 48a BV) gibt den Kantonen die Möglichkeit, bei gescheiterten Verhandlungen den Bund als politischen Schiedsrichter beizuziehen. Die Hürden (Antrag der Hälfte der beteiligten Kantone; Zuständigkeit der Bundesversammlung) sind allerdings sehr hoch und erst die Praxis wird hier zeigen, inwieweit das Instrument für die Lösung von Agglomerationsproblemen hilfreich ist.

Eine weitere Problematik dieser «geleiteten Zusammenarbeit»¹⁰⁵ liegt darin, dass ihr Anwendungsbereich auf die in neu Art. 48a Abs. 1 BV abschliessend aufgezählten Politikbereiche **beschränkt** ist. Während der Bund z.B. die Kantone im Bereich des Agglomerationsverkehrs zur Zusammenarbeit verpflichten kann, scheidet diese Möglichkeit im Bereich der Siedlungsentwicklung zum Vornherein aus.

¹⁰² Der Bund kann «nur den Umfang der Normativwirkung interkantonalen Vereinbarungen auf weitere (Beteiligungspflicht) beziehungsweise auf alle (Allgemeinverbindlicherklärung) Kantone ausdehnen. Der materielle Inhalt der Vereinbarungen wird aber ausschliesslich durch die Vertragsparteien festgelegt» (Botschaft NFA 1, BB. 2002, 2355). Gesamthaft gesehen dürfte jedoch die NFA die Autonomie der Kantone eher stärken.

¹⁰³ Zur Bildungsverfassung vgl. S. 51 «staatsrechtliche Ebenen nicht vermischen».

¹⁰⁴ In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 von Volk und Ständen angenommen.

¹⁰⁵ Mächler, S. 571.

Damit setzt sich der Bund in einen **Widerspruch zu seiner Agglomerationspolitik**: Dort wird nämlich die Verknüpfung der Bereiche Siedlungsentwicklung und Verkehr als zentral eingestuft und die Gewährung von Beiträgen an Infrastrukturvorhaben im Agglomerationsverkehr davon abhängig gemacht, dass diese Vorhaben auf die Siedlungsentwicklung in der Agglomeration abgestimmt werden. Dieser Widerspruch müsste aufgelöst werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die im Rahmen des Pakets NFA 1 verabschiedeten Bestimmungen gleichzeitig mit den Paketen NFA 2 und 3 in Kraft gesetzt werden. Der Bundesrat plant eine Inkraftsetzung im **Jahr 2008**.¹⁰⁶ Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass dieser Zeitpunkt noch nach hinten korrigiert werden muss. Die neuen Instrumente stehen daher kurzfristig noch nicht zur Verfügung.

► **Insbesondere: Problemlösungsbeitrag der Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch den Bund**

Die vom Bund in Aussicht gestellten Mittel für die Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten in Agglomerationen haben eine grosse Wirkung auf Zusammenarbeitsprojekte in Agglomerationen. Insbesondere die Verknüpfung der Gewährung von Bundesbeiträgen mit der Anforderung, dass in der Agglomeration zusammengearbeitet wird, hat intensive Diskussionen um Modelle zur Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit ausgelöst. Allerdings bestehen in den Agglomerationen Unsicherheiten betreffend die Handhabung der (vorderhand in einem Anwendungshandbuch des Bundesamtes für Raumentwicklung definierten) Kriterien durch den Bund. Die Grundzüge dieser Kriterien werden im MinVG und dereinst in einer dazugehörigen Verordnung geregelt.¹⁰⁷

- Der entsprechenden **Botschaft** ist zu entnehmen, dass der Bund «...planerische und organisatorische Anforderungen an die Zahlung von Bundesbeiträgen [stellt]: Für jede Agglomeration muss eine auf die Siedlungsentwicklung abgestimmte **Gesamtverkehrsplanung** in Form eines Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Raumordnung, vorliegen, und es müssen **geeignete Trägerschaften** für den Agglomerationsverkehr geschaffen werden.»¹⁰⁸ Weiter wird ausgeführt, die Bildung zweckmässiger Trägerschaften sei eine **«Vorbereitung»**¹⁰⁹ für künftige Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr. Schliesslich wird in der Botschaft darauf hingewiesen, dass Anpassungen kantonalen Finanz-/Haushaltsgesetze erforderlich werden könnten, «wenn vorhandene Entscheidkompetenzen der kantonalen Regierung oder des Parlaments auf die Trägerschaft übergehen und/oder **falls der Bund vorschreibt, dass die Trägerschaft die Finanzierung eines Investitionspakets beschliesst** und dies im Widerspruch steht zu einer möglicherweise im kantonalen Recht vorgeschriebenen Auslösung von Einzelprojekten». ¹¹⁰ An anderer Stelle wird ausgeführt, die genaue Ausgestaltung einer Trägerschaft sei Sache des kantonalen Rechts. Erforderlich sei jedoch, dass die Trägerschaften mit dem Bund **rechtsgültig Vereinbarungen abschlies-**

¹⁰⁶ Botschaft NFA 2, BBl 2005 6079.

¹⁰⁷ Vgl. Botschaft NFA 2. Der Wortlaut der Bestimmungen 17 a–d MinVG wird im Anhang wiedergegeben. Vgl. auch S. 29 ff.

¹⁰⁸ BBl 2005, 6168 (Hervorhebung durch die Verfasser).

¹⁰⁹ BBl 2005, 6168 (Hervorhebung durch die Verfasser).

¹¹⁰ BBl 2005, 6170 (Hervorhebung durch die Verfasser).

sen können.¹¹¹ Im Weiteren müssten die Trägerschaften dafür sorgen, dass eine **Gesamtfinanzierung gesichert** sei.¹¹²

Diese Ausführungen legen den Schluss nahe, dass die Existenz einer geeigneten Trägerschaft zur Grundbedingung für eine finanzielle Beteiligung des Bundes gemacht wird. Wird das Trägerschaftskriterium nicht erfüllt, gibt es keine Beiträge. Demgegenüber scheinen andere Anforderungen (nämlich jene betreffend das Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung) für die **Höhe** der zu erwartenden Beteiligung ausschlaggebend zu sein.¹¹³ Mit anderen Worten: Das Trägerschaftskriterium scheint ein «ob»-Kriterium zu sein, die Existenz eines Agglomerationsprogramms ebenfalls; die Qualität des Agglomerationsprogramms scheint ein «wieviel»-Kriterium zu sein.

Ist diese Auslegung zutreffend, wird die Frage nach der Eignung einer Trägerschaft entscheidend. Die Botschaft liefert hier zwar einige Anhaltspunkte, bleibt jedoch bezüglich der Frage der Gewährleistung der Umsetzung, insb. der Finanzierung der im Programm enthaltenen Einzelprojekte, unklar.

- Die Ausführungen im **Anwendungshandbuch** des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) sind insofern klarer, als definiert wird, welche Anforderungen eine Agglomeration bezüglich Trägerschaft erfüllen muss (die Agglomeration muss über eine Trägerschaft verfügen, die die technische, rechtliche, finanzielle und politische Umsetzung der Massnahmen des Agglomerationsprogramms gewährleistet).¹¹⁴ Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, «es [werde] nicht erwartet, dass schon bei der ersten Eingabe des Agglomerationsprogramms beim Bund alle Aspekte der Trägerschaft vollständig gelöst sind. [...] Auch Übergangslösungen [seien] denkbar. Es [werde] aber erwartet, dass der Prozess bis zur definitiven Bildung der zuständigen Trägerschaft aufgezeigt wird».¹¹⁵

Der Bund steht bezüglich der Formulierung der Trägerschaftskriterien vor einem Dilemma:

- Aufgrund der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung (kantonale Organisationsautonomie) darf er den Kantonen resp. Agglomerationen nicht vorschreiben, dass sie sich in **einer bestimmten Form organisieren müssen**, um in den Genuss von Bundesmitteln zu gelangen. Er sollte dies auch nicht über die Hintertür von Subventionen, die an Bedin-

¹¹¹ BBl 2005, 6171.

¹¹² BBl 2005, 6172.

¹¹³ Gemäss Botschaft (BBl 2005, 6169) soll die notwendige Steuerung des Einsatzes der knappen Mittel über eine Priorisierung der Projekte auf der Grundlage der Anforderungen des Bundes and die Verkehrs- und Raumplanung im Rahmen des Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Raumordnung, erfolgen. Vgl. die einzelnen Kriterien (die Qualität des Verkehrssystems muss erhöht werden; das Siedlungswachstum nach innen muss gefördert werden; die Umweltbelastung und der Ressourcenverbrauch müssen vermindert werden; die Verkehrssicherheit ist zu erhöhen) auf S. 6172 der Botschaft.

¹¹⁴ Folgende Frage muss gemäss Ziff. 5.3. des Anwendungshandbuchs positiv beantwortet werden können (vgl. S. 17): «**Nur eine Trägerschaft.** Ist eine umfassend zuständige Trägerschaft vorhanden, welche als Ansprechpartner für den Bund fungiert, die Umsetzung des Agglomerationsprogramms sicherstellt und die finanzielle Verantwortung übernehmen kann? Sind dabei die nachfolgenden Anforderungen erfüllt?

- Es ist verbindlich geregelt, wer die gemäss Programm zu realisierenden **Massnahmen auslöst.**
- Es ist verbindlich geregelt, wer die gemäss Programm zu realisierenden **Massnahmen umsetzt.**
- Es ist verbindlich geregelt, wer die gemäss Programm zu realisierenden **Massnahmen finanziert.**»

¹¹⁵ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Anwendungshandbuch, S. 17.

gungen geknüpft werden, tun. Der Bund muss sich daher bei der Frage, **welche Modelle** der Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu wählen sind, zurückhalten.

- Gleichzeitig muss er aus rechtsstaatlichen Gründen (Rechtssicherheit, Gleichbehandlung der Kantone) **klare formale Kriterien für die Verteilung** der Bundesmittel festlegen.¹¹⁶ Der Wettbewerb um die Bundesmittel muss transparent im Rahmen klarer Spielregeln ausgetragen werden.¹¹⁷ Die Kriterien sollen einen effizienten Einsatz der Mittel gewährleisten und müssen daher auch die Frage nach der Zusammenarbeit einschliessen.

Das Dilemma kann auf zwei Arten gelöst werden:

1. Durch Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten (Ermächtigung zu beschränktem Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie) auf den Bund, was eine Änderung der Bundesverfassung voraussetzen würde. Diesem Weg dürfte politisch kaum Erfolg beschieden sein.
2. Indem die Kriterien unabhängig von einer konkreten Organisationsform formuliert werden: Im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes scheint das Kriterium, dass ein Agglomerationsprogramm nur dann Beiträge erwarten kann, wenn nachgewiesen wird, dass es auch tatsächlich umgesetzt werden kann, durchaus sinnvoll. Es ist dann die Sache der Agglomerationen, angemessene Strukturen zu schaffen, die einen solchen Nachweis erleichtern. Strukturen, die verbindliche Entscheide ermöglichen, dürften sich hier weit besser eignen als unverbindliche Zusammenarbeitsmodelle, da letztere voraussetzen, dass jedes einzelne betroffene Gemeinwesen seine verbindliche Zustimmung für die im Agglomerationsprogramm enthaltenen Projekte abgibt, bevor überhaupt ein Agglomerationsprogramm beim Bund eingereicht werden kann.

Soweit die vom Bund festzusetzenden Kriterien nicht innert nützlicher Frist erfüllt werden können, sind klar definierte **Übergangsfristen** vorzusehen. Es wäre z.B. denkbar, das Trägerschaftskriterium¹¹⁸ in einer ersten Phase – z.B. 5 Jahre ab Inkrafttreten der NFA-Grundlagen – als «wieviel»-Kriterium auszugestalten, d.h. nur für die Bemessung der Höhe der Beiträge darauf abzustellen,¹¹⁹ und es erst nach Ablauf der Übergangsfrist – dann dafür aber konsequent – zur Grundbedingung für jegliche finanzielle Beteiligung zu erheben.¹²⁰

¹¹⁶ Im Rahmen dieser Kriterien kann der Bund mittels Programmvereinbarung massgeschneiderte Lösungen erarbeiten.

¹¹⁷ Vgl. hierzu auch das Gutachten Biaggini, S. 126 ff. («Gleichbehandlung der Kantone»).

¹¹⁸ I.S. der Definition gemäss Anwendungshandbuch des ARE (vgl. Fn 114).

¹¹⁹ Wobei auch hier definiert werden müsste, welche Konstellationen in welchem Ausmass honoriert, und welche nicht berücksichtigt würden.

¹²⁰ Bei der Formulierung der Kriterien sollte genügend Raum für die Berücksichtigung der verschiedenen Ausgangslagen in den Agglomerationen belassen werden: So könnten beispielsweise unterschiedliche Übergangsfristen für grosse/kantonsübergreifende und kleinere/innerkantonale Agglomerationen vorgesehen werden.

► **Problemlösungsbeitrag der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Die Stossrichtung der IRV ist insgesamt zu begrüssen:¹²¹

- Sie schafft eine Basis für die Bildung interkantonalen Trägerschaften, nicht nur für die Bereiche, die in Art. 48a aufgezählt sind. Gemäss Art. 1 Abs. 3 IRV können die Kantone die IRV auch für die Verstärkung der Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen gewissermassen als «Verfassung» heranziehen.
- Sie beinhaltet Regelungen über die parlamentarische Information, Mitwirkung und Kontrolle.
- Sie stellt ein Streitbeilegungsverfahren zur Verfügung, das auch für die Lösung von Konflikten im Agglomerationsumfeld einen wichtigen Beitrag leisten kann, insbesondere wenn es darum geht, einen Kanton zur Beteiligung an einer interkantonalen Agglomerationsplattform zu bewegen.

Da die in der IRV enthaltenen Lösungsansätze notgedrungen sehr abstrakt gehalten sind, dürften jedoch die Probleme und Konflikte bei der Umsetzung dieser abstrakten Grundsätze in konkrete Verpflichtungen auftreten. Immerhin kann die vorweggenommene Einigung über gewisse zentrale Grundsätze (z.B. Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz oder der Mitbestimmung bei Mitfinanzierung) den Verhandlungsprozess entlasten.

Die IRV regelt zudem (lediglich) Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit, nicht hingegen der interkommunalen Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen. Da den Gemeinden oft weitreichende Kompetenzen zustehen, die für die Lösung von Agglomerationsproblemen zentral sind (z.B. Nutzungsplanung), können Zusammenarbeitsprobleme in der Agglomeration nicht über eine verstärkte Zusammenarbeit nur der Kantone gelöst werden.

Ziele und Kriterien einer verstärkten Zusammenarbeit

Weil der unmittelbare wirtschaftliche Nutzen von Reformen im Bereich politischer Strukturen kaum messbar sein wird, ist es wichtig, dass sich Reformprojekte an vorgängig definierten Zielen orientieren. Die nachfolgend formulierten Ziele unterscheiden sich inhaltlich nicht von denjenigen, die bereits im ersten Bericht formuliert wurden.¹²² Sie werden hier jedoch verkürzt resp. auf das Wesentlichste reduziert dargestellt.

► **Inhaltliches (Ober-)Ziel: Nachhaltige Entwicklung in der Agglomeration sicherstellen.**

Die Lebensqualität und wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit in der (Kantonsgrenzen übergreifenden) Agglomeration sollen verbessert bzw. gestärkt werden.

Gerade eine unkoordinierte Verkehrspolitik kann sich auf die Lebensqualität sehr negativ auswirken (z.B. Stau). Die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit dürfte im Vergleich zum Ausland

¹²¹ Vgl. zur IRV S. 20 ff.

¹²² Vgl. erster Bericht, S. 36 ff.

Schaden nehmen, wenn die Handlungsfähigkeit der Agglomerationen nicht innert nützlicher Frist verbessert wird.

Letztlich muss jede Agglomeration für sich selber definieren, wie sie eine nachhaltige Entwicklung anstreben will. Dies ist aber nur möglich, wenn geeignete Strukturen zur Verfügung stehen, die es den Agglomerationen überhaupt ermöglichen, sich zu artikulieren. Solche Strukturen bestehen heute nur beschränkt.

► **Formales Ziel: Effiziente und demokratische Strukturen schaffen**

Sowohl interkommunal wie interkantonal wird heute schon in vielfältiger Weise über Kantongrenzen hinaus zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit weist jedoch Mängel auf:¹²³

- Wo sie sich im freiwilligen, unverbindlichen Rahmen bewegt, ist sie ineffizient.
- Insoweit, als Verbindlichkeit (z.B. im Rahmen einer Vertragslösung) hergestellt wird, haftet ihr meist ein Demokratiemangel an, der sich in Exekutivlastigkeit mit eingeschränkter demokratischer Mitsprache und Kontrolle äussert.

Die Herausforderung besteht nun darin, die Effizienz der Zusammenarbeit zu verbessern (Ziel Effizienz), ohne dabei Verluste hinsichtlich demokratischer Strukturen in Kauf nehmen zu müssen (Ziel Demokratie). Die nachfolgenden Modellüberlegungen (vgl. S. 48 ff) werden aufzeigen, dass es möglich ist, gleichzeitig Verbesserungen in beiden Kategorien (Effizienz und Demokratie) zu erreichen.¹²⁴

1. Ziel Demokratie (inputorientierte Kriterien)

► **Transparenz (einfache Verfahren; klare Zuständigkeiten)**

Die Verflechtungen durch horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration sind enorm; die Zuordnung und das Einfordern von Verantwortung (accountability) werden zunehmend schwierig. Reformen müssen hier eine Vereinfachung anstreben, d.h. insbesondere einfache Verfahren und klare Zuständigkeiten gewährleisten.

► **Demokratische Mitbestimmung und Kontrolle**

Vielen Formen der horizontalen Zusammenarbeit ist ein Mangel an demokratischer Mitsprache eigen, der häufig mit dem Argument besserer Effizienz erkaufte wird. Ein gutes Modell sollte aber auch die demokratische Mitbestimmung – i.S. von **Mitentscheidung**, nicht bloss unverbindlicher Partizipation – und Kontrolle sicher stellen. Diese kann direkt durch die Stimmberechtigten, im Rahmen direktdemokratischer Instrumente, und/oder indirekt durch deren Vertretungen (Parlamente) erfolgen.

¹²³ Vgl. z.B. Waldmann, S. 28, Brunner, S. 71, Sciarini, S. 15.

¹²⁴ Die beiden Kategorien werden in der Politikwissenschaft unter Bezug auf Fritz Scharpf's komplexe Demokratietheorie zur Analyse politischer Systeme verwendet. Dort wird statt der hier wie auch im allgemeinen Sprachgebrauch häufig verwendeten Begriffe «Demokratie» und «Effizienz» das Begriffspaar «input» und «output» verwendet (so auch bei Brunner, S. 71).

► **Subsidiarität**

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Aufgaben möglichst dezentral erbracht werden sollen. Eine Aufgabe soll nur dann einer höheren Ebene zugewiesen werden, wenn sie auf einer niedrigeren Ebene nicht (mehr) sinnvoll erfüllt werden kann. Damit soll kulturellen Eigenheiten Rechnung getragen und die Chance für lokalpolitisch richtige Entscheide erhöht werden. Das Subsidiaritätsprinzip wird neu in Art. 5a BV verankert und dient als generelle Leitschranke für die Zuweisung staatlicher Aufgaben.¹²⁵

Die Tatsache, dass Aufgaben zunehmend in horizontaler Zusammenarbeit erfüllt werden, zeigt einerseits, dass eine Erfüllung dieser Aufgaben auf lokaler Ebene offenbar nicht (mehr) sinnvoll ist, andererseits aber auch, dass eine Zuweisung entsprechender Zuständigkeiten an die nächsthöhere Ebene (Kanton mit Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit; Bund mit Bezug auf interkantonale Zusammenarbeit) nicht erwünscht wird.

Ob das Subsidiaritätsprinzip gewahrt ist, kann nie abstrakt, d.h. in Bezug auf eine Struktur, sondern immer nur im Zusammenhang mit einer konkreten Aufgabe beurteilt werden. Wenn es hier trotzdem als Kriterium vorgeschlagen wird, dann in dem Sinne, als ein gutes Modell die Möglichkeit bieten sollte, die Aufgaben differenziert der «richtigen Ebene» zuweisen zu können, was voraussetzt, dass auf der «richtigen Ebene» geeignete Strukturen vorhanden sind.

2. Ziel Effizienz (outputorientierte Kriterien)

► **Rasche Verfahren**

Agglomerationen können nur dann handlungsfähig sein, wenn Entscheide innert nützlicher Frist gefällt werden können. Einzelne Gemeinden/Städte oder Kantone sollten die Verfahrensdauer nicht beliebig verzögern und damit Projekte, die im Interesse der Gesamttagglomeration liegen, blockieren können. Ein gutes Modell sollte sicher stellen, dass innert nützlicher Frist Entscheide gefällt werden können.

► **Verbindliche Entscheide**

Ein rascher Entscheid nützt wenig, wenn er in den einzelnen Gemeinwesen nicht verbindlich ist. Der Mangel an Verbindlichkeit kann 3 Bereiche betreffen:

1. Die Frage des Mitmachens (Perimeter, Ausscheiden aus der Zusammenarbeit, weisse Flecken, Trittbrettfahren)
2. Einen Sachentscheid (z.B. Bestellung, grundeigentümerverbindliche Planung etc.)
3. Die Bereitstellung finanzieller Mittel (Finanzierungsverantwortung)

Im Rahmen bestehender bereichsübergreifender Zusammenarbeitsformen wird in der Regel diskutiert und koordiniert, die Zuständigkeit zu verbindlichen Sach- und Finanzentscheiden liegt jedoch meist bei den Mitgliedgemeinwesen (Kantone und/oder Gemeinden). Darüber hinaus ist es – zumindest unter Kantonen – nur sehr beschränkt möglich, ein Gemeinwesen gegen seinen Willen in die Zusammenarbeit einzubinden.¹²⁶

¹²⁵ Vgl. zum Subsidiaritätsprinzip S. 15 f.

¹²⁶ Vgl. aber die neu im Rahmen der NFA geschaffenen Instrumente, S. 17 ff.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das im Rahmen der NFA neu in der Bundesverfassung festgeschrieben wurde (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV), verlangt, dass die Kreise der Nutzer, Besteller und Finanzierer möglichst kongruent sind.

Ein gutes Modell strebt daher eine weitgehende **Verknüpfung** von Sachentscheid- und Finanzierungszuständigkeit an und stellt sicher, dass möglichst alle Nutzer und/oder Betroffenen in die Zusammenarbeit eingebunden sind. Dies bedeutet, dass z.B. in einem Agglomerationsprogramm Verbindlichkeit möglichst in allen drei oben genannten Bereichen erreicht werden sollte.

► **Koordinierte Entscheide**

Die Lösung von Problemen in der Agglomeration erfolgt heute meist unkoordiniert. Oftmals präjudiziert beispielsweise die Nutzungsplanung in einer einzelnen Agglomerationsgemeinde (z.B. bei Ansiedlung publikumsintensiver Zentren oder Erschliessung neuer Industrie- und Wohnzonen) die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in anderen Teilen der Agglomeration erheblich. Dadurch wird der Aktionsspielraum der einzelnen Gemeinwesen erheblich eingeschränkt. Vorausschauendes Planen und Koordinieren wird mehr und mehr verunmöglicht. Stattdessen sieht man sich häufig gezwungen, auf externe Sachzwänge zu reagieren. Ein gutes Modell muss Koordination in zweierlei Hinsicht gewährleisten: zwischen verschiedenen Gemeinwesen und zwischen verschiedenen Politikbereichen.

Dieses Kriterium hängt stark mit jenem der Verbindlichkeit zusammen: Solange koordinierte Entscheide nicht für alle Beteiligten verbindlich sind, kann die erreichte Koordination durch ausscherende Gemeinwesen mindestens teilweise wieder in Frage gestellt werden. Die beiden Kriterien sind jedoch nicht deckungsgleich. Zunächst kann die Koordination bis zu einem gewissen Masse auch in unverbindlichen Strukturen verbessert werden. Sodann garantiert Verbindlichkeit allein noch keine Koordination über verschiedene Politikbereiche.

Verstärkung der Zusammenarbeit

1. Allgemeine Überlegungen zur Verstärkung der Zusammenarbeit

Aus den oben formulierten Kriterien ergeben sich einige allgemeine Folgerungen für die Modelldiskussion:

► **Reformnutzen ausweisen**

Reformen im Strukturbereich müssen sich (mindestens) an den oben formulierten Kriterien messen lassen. Der Handlungsbedarf und der erhoffte Reformnutzen sind seitens der Politik auszuweisen und – nicht wissenschaftlich, aber plausibel – zu begründen.

► **Einstimmigkeitsprinzip soweit möglich und nötig überwinden**

Im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit herrscht heute überwiegend das Einstimmigkeitsprinzip, d.h. eine Zusammenarbeit findet in der Regel nur statt, wenn und soweit jeder Mitgliedsanton im kantonsinternen dafür vorgesehenen Verfahren zustimmt. Dasselbe gilt für die interkommunale, aber Kantongrenzen überschreitende Zusammenarbeit. Dieser Umstand

ist zu einem grossen Teil verantwortlich für die Schwerfälligkeit resp. in einigen Fällen auch das Nichtzustandekommen interkantonalen Zusammenarbeit.

Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip ist zu fordern, dass das Einstimmigkeitsprinzip dort – aber nur dort –, wo eine adäquate Aufgabenerfüllung durch einzelne Kantone nicht mehr möglich ist, im Interesse effizienter Zusammenarbeit überwunden wird. Dies bedeutet, dass kantonale Zuständigkeiten auf eine interkantonale Plattform übertragen werden müssen.

Wie weit das Einstimmigkeitsprinzip überwunden werden soll (und kann), wird im Einzelfall zu entscheiden sein:

- Es ist davon auszugehen, dass die Kantone, insbesondere die Kantonsparlamente, in einigen wesentlichen Fragen nicht bereit sind, freiwillig entsprechende Zuständigkeiten an ein interkantonales Organ abzugeben.¹²⁷ Zu denken ist beispielsweise an politisch wichtige Beschlüsse wie Strassenbauprogramme und Angebotskonzepte/Rahmenkredite für den öffentlichen Verkehr, aber auch die Richtplanung und Entscheide über eine umfangreiche finanzielle Beteiligung an Projekten, die im Interesse der gesamten Agglomeration liegen.¹²⁸
- Der Übertragung von Zuständigkeiten auf eine interkantonale Plattform sind jedoch auch aus rechtlicher Sicht Schranken gesetzt, weil der Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt, dass die wesentlichen rechtspolitischen Wertungen mit ausreichender Bestimmtheit in einem formellen Gesetz Ausdruck finden müssen.¹²⁹ Dieser Grundsatz wird neu auch für die Übertragung von Zuständigkeiten auf ein interkantonales Organ explizit festgeschrieben (neu Art. 48 Abs. 4 BV).¹³⁰ Gemäss lit. a dieser Bestimmung muss der Vertrag im Verfahren der Gesetzgebung erlassen werden. Was dies genau bedeutet, legt das kantonale Recht fest.¹³¹ Der Vertrag muss zudem mindestens die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegen.

¹²⁷ Vgl. hierzu Freiburghaus/Zehnder, S. 7 f: «Wie wir aus der «Logik kollektiven Handelns» und der Theorie internationaler Regime wissen, ist es schwierig, freiwillig verbindliche Koordination zwischen Gleichen einzurichten, – selbst wenn es sich um Positivsummenspiele handelt: Wer ergreift die Initiative, wer trägt die Verhandlungskosten, was macht man mit Trittbrettfahrern und Regelverletzern? Ist die Zusammenarbeit nicht pareto-optimal, stellen sich zudem Kompensationsprobleme der Verlierer, die äusserst schwierig und mit Einstimmigkeit kaum zu lösen sind. Dazu kommen Souveränitätsverluste, und es werden Interessen von Verwaltungsstellen, Lobbies und Mandatsträgern tangiert. Grosse Kantone haben zudem oft den Eindruck, sie würden von den kleineren ausgenutzt, und letztere, sie würden von den grossen dominiert. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass viele Zusammenarbeitsprojekte, die **prima vista** lohnend erscheinen, letztlich doch nicht zustande kommen».

¹²⁸ Während für vergleichbare Fragen im TAK-Modell der Kanton als politischer Schiedsrichter zwischen Gemeinden vermitteln, ausnahmsweise auch autoritativ entscheiden kann (der Kanton legt z.B. den Perimeter der Zusammenarbeit sowie die Kostenschlüssel fest), ist dies **de constitutione lata** im Verhältnis Bund – Kantone nur sehr beschränkt möglich. Die Kantone sind souverän und können aufgrund der verfassungsrechtlich gewährleisteten Organisationsautonomie vom Bund grundsätzlich nicht zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Eine Ausnahme bilden die im neuen Art. 48a BV Abs. 1 aufgezählten Bereiche, wobei gerade der für die Entwicklung von Agglomerationen wesentliche Bereich Siedlungsentwicklung nicht in der Aufzählung enthalten ist.

¹²⁹ Vgl. z.B. Tschannen, Staatsrecht, S. 370.

¹³⁰ Vgl. S. 17 ff.

¹³¹ Damit soll sichergestellt werden, dass die wichtigen Regelungen nach wie vor vom kantonalen Gesetzgeber, das heisst (nach geltendem Verfassungsrecht in den Kantonen) von den Kantonsparlamenten, unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums, getroffen werden.

► **Verhandlungslösungen erleichtern**

Es muss ein Verfahren zur Verfügung stehen, das Verhandlungslösungen erleichtert.

Kompromisse können nur erreicht werden, wenn alle Seiten bereit sind, Eingeständnisse zu machen. Eingeständnisse im Interesse der Gesamttagglomeration sind «innenpolitisch» oft schwer kommunizierbar und daher politisch heikel. Diskussionen sind zielführender, wenn nicht jeder Kompromissvorschlag in der Öffentlichkeit breitgeschlagen wird. Vorbereitende Verhandlungen sollten daher unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt werden können. Es ist unerlässlich, dass für solche Vorverhandlungen klare Spielregeln aufgestellt werden.

Auch der Beizug externer Moderatoren (vgl. z.B. Art. 33 IRV) sowie das Bezeichnen einer neutralen Geschäftsstelle können Verhandlungslösungen erleichtern.

► **Demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle sicherstellen**

Soweit Zuständigkeiten auf eine neue Plattform übertragen werden, müssen demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle sicher gestellt sein.

Verbindliche Mehrheitsentscheide setzen aus rechtlicher Sicht die Übertragung der entsprechenden Entscheidzuständigkeiten auf ein neues Organ voraus. Hierbei ist sicher zu stellen, dass

- die **Übertragung** der Zuständigkeiten rechtsstaatlich abgesichert und demokratisch legitimiert ist. Dies bedeutet, dass nebst den Vorschriften gemäss Art. 48 Abs. 4 BV die kantonalen Vorschriften über die Delegation von Entscheidbefugnissen eingehalten werden müssen;
- die **Ausübung** der übertragenen Zuständigkeiten demokratischen und rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen (Aufsicht, Rechtsschutz) unterliegt und für wichtige Entscheide die demokratische Mitsprache sicher gestellt ist.

► **Insbesondere: Demokratische Legitimation gewährleisten**

Die demokratische Legitimation einer mit Entscheidzuständigkeiten ausgestatteten Plattform kann mittels verschiedener Mechanismen gewährleistet werden:¹³²

- Das Entscheidgremium muss aus Personen mit hoher demokratischer Legitimation zusammen gesetzt sein. D.h. es kommen nur Personen in Frage, die innerkantonal in einem demokratischen Verfahren gewählt wurden. Dies schliesst z.B. ein Entscheidgremium aus, das aus Vertretungen der Fachebene zusammengesetzt wäre.
- Es sind interparlamentarische Kontrollmechanismen vorzusehen.¹³³

¹³² Vgl. die Aufzählung möglicher institutioneller Verfahren zur Stärkung der Stellung der Parlamente bei Mächler, S. 595: Mitwirkung bei der Festlegung der Verhandlungsmandate, Bildung von Spezialkommissionen, Beteiligung an (konsultativen) interkantonalen Parlamentsorganen, Informations- und Konsultationsrechte, besondere Bereinigungsverfahren für Differenzen zwischen Regierung und Parlament, Einzelmassnahmen bei der Umsetzung, Kontrolle über die Mitwirkung in interkantonalen Organen. Mächler weist jedoch darauf hin, dass ein vermehrter Einbezug der Parlamente in den Aushandlungsprozess für interkantonale Vereinbarungen zwar die Defizite in der demokratischen Abstützung etwas zu mildern vermag, auch eine solchermassen fundierte Vereinbarung qualitativ aber die Legitimation eines Gesetzes nicht erreicht (S. 595).

¹³³ Vgl. z.B. Art. 15 IRV; Art. 5 f Convention des conventions (vgl. zur «Convention des conventions» S. 22); § 16 des Staatsvertrags über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) der Kantone Aargau, Basellandschaft, Basel-Stadt und Solothurn.

- Die Parlamente sind laufend über die interkantonale Zusammenarbeit zu informieren.¹³⁴
- Es können Behördeninitiativen oder -referenden vorgesehen werden.
- Als Kompensation des Verlusts parlamentarischer Einflussnahme sind Volksinitiative sowie fakultatives und obligatorisches Referendum vorzusehen.

► **Staatsrechtliche Ebenen nicht vermischen**

Da die Agglomerationsproblematik typischerweise Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich sowohl der Gemeinden wie der Kantone (oder sogar des Bundes) betrifft, scheint es auf den ersten Blick verlockend, die Bildung einer ebenenübergreifenden Plattform vorzuschlagen, die die Entwicklung in der Agglomeration (verbindlich) steuern könnte.

Dies ist jedoch aus staatsrechtlicher Sicht im Rahmen des geltenden Rechts undenkbar, da die Vertreter und Vertreterinnen einer Ebene nur Entscheide fällen können, die in ihrer jeweiligen Zuständigkeit liegen, sich hingegen nicht an Entscheiden beteiligen können, die rechtlich einer anderen Ebene zustehen. Jede Ebene kann sich also nur im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an den gemeinsamen Organen und deren Entscheiden beteiligen.¹³⁵ Eine Änderung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung auf dem Konkordatsweg ist rechtlich ausgeschlossen. Dies ist auch aus demokratietheoretischer Sicht sinnvoll, weil andernfalls die Transparenz und die accountability, i.S. der Zurechnung und des Einforderns von politischer Verantwortlichkeit, völlig verloren ginge.¹³⁶

Eine gemeinsame Steuerung verschiedener staatlicher Ebenen ist aus staatsrechtlicher Sicht ausnahmsweise dort denkbar, wo den beteiligten Ebenen parallele Kompetenzen zustehen.¹³⁷ Dies ist im Verhältnis Bund – Kantone beispielsweise im Hochschulwesen der Fall. Hier wird mit der von den eidgenössischen Räten in der Wintersession 2005 verabschiedeten Vorlage einer neuen Verfassungsbestimmung (Art. 63a BV¹³⁸) derzeit «Neuland [betreten], das auch international kaum Parallelen kennt».¹³⁹ Es soll ein gemeinsames Organ der Kantone und des Bundes geschaffen werden, das im Bereich der Hochschulpolitik sowohl rechtsetzend wie auch

¹³⁴ Vgl. z.B. Art. 4 abs. 1 IRV, Art. 2 und 3 Convention des conventions.

¹³⁵ Vgl. hierzu resp. zur Frage, inwieweit der Bund sich an gemeinsamen Organen mit den Kantonen beteiligen darf, den Bericht der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, BBl 2005 5525.

¹³⁶ Dies schliesst jedoch nicht aus, dass Vertreterinnen anderer staatsrechtlicher Ebenen in einer Organisation zwecks Koordination Einsitz nehmen oder in vorbereitenden Gremien mitwirken. Zum politischen Mitentscheid sind sie aber nicht zugelassen.

¹³⁷ Vgl. Häfelin/Haller, S. 357, Rz. 1260. Nach Ansicht des Bundesrates sind rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen auch im Bereich konkurrierender Bundeskompetenzen möglich: So könne der Bund z.B. in einem Bundesgesetz für die Wahrnehmung seiner Kompetenzen einen allgemeinen Rahmen vorgeben, in einem Vertrag Bund-Kantone mit rechtsetzenden Bestimmungen würden die Einzelheiten der Aufgabenerfüllung und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen festgelegt. Einen zweiten Anwendungsbereich sieht der Bundesrat, wenn der Bund und die Kantone gemeinsam – anstelle eines Bundesgesetzes – die Kompetenzen und Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen festlegen. In diesen Konstellationen geht es jedoch nicht um die Bildung gemeinsamer politischer Steuerungsorgane. Vgl. zum Ganzen Bundesrat, Bericht des Bundesrates über rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen vom 27. März 2002, abrufbar unter http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/foederalismus.Par.0001.File.tmp/br-bericht-vertraege-d.pdf.

¹³⁸ In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 von Volk und Ständen angenommen.

¹³⁹ Aeppli, S. 171.

vollziehend tätig werden kann. Beide Ebenen übertragen in den in ihrem Recht vorgesehenen Verfahren Zuständigkeiten auf die neue Plattform. Für den Bund bedarf dies einer Grundlage in der Verfassung sowie eines neuen Bundesgesetzes, das auch die Organisation und Entscheidungsverfahren der künftigen Trägerkonferenz in den wesentlichen Zügen vorgeben wird.¹⁴⁰ Seitens der Kantone erfolgt die Übertragung der Zuständigkeiten im Rahmen des Hochschulkonkordates. Es ist vorgesehen, dass die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die gemeinsamen Organe die jeweilige Budgethoheit von Bund und Kantonen nicht einschränken wird.¹⁴¹ Gleichzeitig liest man jedoch im Bericht der parlamentarischen Kommissionen WBK-N und WBK-S den Hinweis, dass es eine Frage der Regelung im Bundesgesetz und im Hochschulkonkordat sei »die Art der Ausgabenbeschlüsse zu bestimmen und festzulegen, ob in bestimmten Sachbereichen die Möglichkeit des Beschlusses gebundener Ausgaben geschaffen werden soll. Die Frage könnte sich beispielsweise beim Erlass der Standardkostenregelung durch die gemeinsamen Organe stellen«.¹⁴²

Die vorgesehene Neuerung wird in der Lehre unterschiedlich beurteilt.¹⁴³

Für die Lösung von Agglomerationsproblemen erachtet die TTA den Ansatz einer gemeinsamen politischen Steuerung aus staatsrechtlichen und demokratietheoretischen Überlegungen als nicht weiterführend:

- Die meisten Probleme liegen hier in Bereichen, wo nicht eine Konstellation paralleler Kompetenzen vorliegt, weshalb eine gemeinsame Steuerung schon aus staatsrechtlichen Gründen nicht sinnvoll (konkurrierende Kompetenzen) oder nicht zulässig (ausschliessliche Kompetenzen) ist.
- Die bereits bestehende Problematik mangelnder Transparenz und accountability wird mit einem Lösungsansatz, der auf gemeinsamer Steuerung – und damit auch gemeinsamer Verantwortung – beruht, eher verschärft als behoben. Geteilte Verantwortung ist oft keine Verantwortung.

Die vorstehenden Ausführungen stehen einer **gemeinsamen Projektsteuerung** im Prozess der **Entscheidvorbereitung** nicht entgegen. Diese muss jedoch immer in Anerkennung der Priorität der staatsrechtlich für den Entscheid letztlich zuständigen Ebenen erfolgen.

► **Keine subsidiären Bundeskompetenzen**

Eine weitere staatsrechtliche Neuerung, die im Zusammenhang mit der Bildungsverfassung diskutiert wird, ist die Kategorie der «subsidiären Bundeskompetenz»: Die Vorlage sieht vor, dass für den Fall, dass auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung in bestimmten, dem kantonalen Zuständigkeitsbereich zugehörigen Fragen zustande kommt, der Bund die notwen-

¹⁴⁰ Der Bund kann damit die Zusammensetzung inklusive des Vorsitzes, die Abstimmungsregeln und die Stimmgewichte festlegen. Die nähere Ausgestaltung des Funktionierens ist in der Zusammenarbeitsvereinbarung zu regeln (Bericht der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, BBI 2005 5529).

¹⁴¹ Eine solche Konstruktion wäre allerdings mit Blick auf den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz problematisch. Eine Zuständigkeit in der Sache bedingt auch eine entsprechende Zuständigkeit in der Finanzierung.

¹⁴² BBI 2005 5529.

¹⁴³ Vgl. Mader, S. 107 und Aeppli, S. 171, beide eher skeptisch; Ehrenzeller, S. 81 f, positiv.

digen Vorschriften erlassen kann (vgl. Art. 62 Abs. 4 BV).¹⁴⁴ So interessant dieses Instrument für Fragen einer gesamtschweizerischen Harmonisierung sein mag, so wenig scheint es geeignet, regionale Koordinationsprobleme in Agglomerationen zu beheben. Es ist kaum davon auszugehen, dass sich flächendeckend über die gesamte Schweiz gleichzeitig in sämtlichen Agglomerationen dieselben Fragen stellen und jeweils keine Einigung erzielt wird. Nur in einer solchen Konstellation würde eine subsidiäre Bundeskompetenz aber Sinn machen.

► **Partizipation und Entscheidverantwortung nicht vermischen**

Nicht selten sind in Organisationen zur Verstärkung der Zusammenarbeit (z.B. Vereinen) nicht nur Vertretungen des Staates vorgesehen, sondern es werden – unter dem Titel Partizipation – auch Vertretungen der Zivilgesellschaft (Verbände, Wirtschaft, andere Interessengruppierungen etc.) eingebunden.

Dies ist durchaus sinnvoll, soweit es darum geht, staatliche Entscheide **vorzubereiten**. In dieser Phase ist es sehr wichtig, dass die Zivilgesellschaft ihre Vorstellungen einbringen kann.

Es darf jedoch nicht sein, dass Vertretungen der Zivilgesellschaft **mitentscheiden**. Entscheide sind von den staatsrechtlich zuständigen Organen zu fällen und zu verantworten.

► **Einfacher, nicht komplizierter werden**

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die horizontale und vertikale Kooperation in kantonsübergreifenden Agglomerationen – in welcher Form auch immer sie erfolgt – nur in sehr komplexen Strukturen zu erreichen ist, will man gleichzeitig Demokratie- und Effizienz-Gesichtspunkten gerecht werden. Ein einfaches Modell gibt es nicht. Dem Postulat der Vereinfachung kann und muss jedoch insofern nachgelebt werden, als **eine** komplexe Struktur genügen soll. In dieser neuen Struktur müssen bisherige multi- aber auch bilaterale Zusammenarbeitsformen gebündelt werden können. Insgesamt muss die neue Ordnung einfacher und übersichtlicher sein als die alte.

► **Fiskalische Äquivalenz beachten**

Die neue Struktur sollte sicher stellen, dass sich die Kreise der Bestellenden, Finanzierenden und Nutzenden öffentlicher Dienstleistungen möglichst decken.

► **Lastenausgleich ermöglichen**

Vordergründig ist es oft schwierig, den von regionalen Entscheiden nachteilig Betroffenen schmackhaft zu machen, dass ein Entscheid für die ganze Region wichtig und insgesamt mit Vorteilen verbunden ist. Zu denken ist beispielsweise an die Strassenerschliessung, wenn das Verkehrsaufkommen primär **einen** Kanton belastet, während die Siedlungsentwicklung im anderen Kanton stattfindet. Hier könnten Ausgleichsmechanismen – zum Beispiel ein regionaler interkantonaler Lastenausgleich – das Verständnis für Massnahmen im Interesse aller wohl deutlich verbessern.¹⁴⁵ Es macht aber wenig Sinn, solche sehr komplexen Ausgleichsgefässe abstrakt beschreiben zu wollen. Es wird situativ zu entscheiden sein, ob im Rahmen der poli-

¹⁴⁴ In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 von Volk und Ständen angenommen.

¹⁴⁵ Hier ist nicht von ungebundenem, direktem Finanzausgleich die Rede, sondern vielmehr vom Ausgleich konkreter Lasten.

tischen Entscheidungsprozesse solche Lastenausgleichsmechanismen fallweise implementiert werden können.¹⁴⁶

Die Lastenausgleichsproblematik kann letztlich nur einer Lösung zugeführt werden, wenn (in Bezug auf die bestehende Ausgangslage, aber auch für zur Diskussion stehende Szenarien) eine **Auslegeordnung** der Vor- und Nachteile für die einzelnen Gemeinwesen vorgenommen wird. In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung der Existenz von grenz- und politikbereichsübergreifenden Strukturen, die mit entsprechenden Entscheidzuständigkeiten ausgestattet sind, hinzuweisen:

- Vor- und Nachteile lassen sich in der Regel nicht empirisch erheben. Sie müssen vielmehr von den einzelnen Gemeinwesen je aus ihrer Sicht in eine Waagschale geworfen, gegeneinander abgewogen, gewichtet und in diesem Sinne quantifiziert werden. Dies setzt einen Diskurs voraus. Eine kantonsübergreifende Struktur bietet hier die Plattform für Diskussionen.
- Ist diese Struktur zugleich offen für verschiedene Politikbereiche, so öffnet dies den Markt für den Austausch politischer Güter: Nachteile, die ein Gemeinwesen im Interesse der Gesamtregion in einem Politikbereich in Kauf nehmen muss, können durch Vorteile in anderen Politikbereichen ausgeglichen werden.
- Verfügt die Struktur zudem über eigene Entscheidzuständigkeiten, so ist sichergestellt, dass Mitbezahlende auch mitentscheiden können.

Gelingt es, mit der Implementierung geeigneter Strukturen in den Agglomerationen eine Agglomerationspolitik ins Leben zu rufen, die diesen Namen verdient, so dürfte das Thema des Lastenausgleichs mit der Zeit an Brisanz verlieren.

► **Variable Perimeter vorsehen**

Um den oben formulierten Aussagen bezüglich der Vereinfachung und der fiskalischen Äquivalenz gerecht zu werden, muss die Struktur die Möglichkeit bieten, auch die Zusammenarbeit zwischen Teilen einer Agglomeration (an denen beispielsweise nur 2 von insgesamt 4 Agglomerationskantonen beteiligt sind) abzuwickeln. Das Modell sollte daher – analog zum TAK-Modell des ersten Berichts – nebst einem fixen Organisationsperimeter die Möglichkeit der Zusammenarbeit in variablen Bearbeitungsperimetern vorsehen.

► **Der Situation der Städte und Gemeinden Rechnung tragen**

Die Vorgabe des Bundes nach einer Trägerschaft in der Agglomeration birgt die Gefahr in sich, dass die Kantone die meistens sehr direkt betroffenen Städte und Gemeinden bezüglich

¹⁴⁶ Es gibt bereits Ansätze für interkantonale Lastenausgleichssysteme: So haben sich beispielweise die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Land im September 2005 auf eine gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel geeinigt. Ein entsprechender Staatsvertrag, der mit den Anforderungen der IRV konform ist, soll den Parlamenten im Frühling 2006 vorgelegt werden. Die Vernehmlassungsvorlage ist abrufbar unter <http://pages.unibas.ch/rr-bs/medmit/rrbsbl/2005/09/rrbsbl-20050929-001-1-f.pdf>. Weitere Informationen sind erhältlich unter <http://pages.unibas.ch/rr-bs/medmit/rrbsbl/2005/09/rrbsbl-20050929-001.html>. Nicht zustande gekommen ist die zwischen den Regierungen der Kantone Luzern, Schwyz, Zug und Zürich ausgehandelte interkantonale Kulturlastenvereinbarung für den Raum Zentralschweiz-Zürich. Das Parlament des Kantons Zug verweigerte die Zustimmung zum Vertrag (<http://www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/print/zuerich/516710.html>). Vgl. allgemein zur Kulturlastenvereinbarung http://www.ji.zh.ch/internet/ji/de/aktuelles/medienmitteilungen/mm_2004/121_Kulturlastenausgleich.html.

Mitwirkung ausschalten. Beim Erlass entsprechender Regelungen auf Ebene des Bundes, aber auch der Kantone ist der Situation der Städte und Gemeinden Rechnung zu tragen.¹⁴⁷

► **Programmdenken entwickeln**

Viele Probleme in der Agglomeration sind auf ein einzelfallverhaftetes Agieren der beteiligten Gemeinwesen zurückzuführen. Ein einzelnes Projekt wird mitgetragen oder blockiert, je nachdem, ob es – isoliert betrachtet – im Interesse eines Gemeinwesens liegt oder nicht. Sollen die Probleme in Agglomerationen einer koordinierten Lösung zugeführt werden, so ist vernetztes Handeln nötig, sowohl in zeitlicher, räumlicher wie auch thematischer Hinsicht. Es ist daher unerlässlich, vom Denken in Einzelprojekten zu einem vermehrten Programmdenken über zu gehen.

Dies dürfte einige Zeit brauchen, weil zuerst das gegenseitige Vertrauen aufgebaut werden muss. Strukturen, die die ganze Agglomeration abdecken, dürften jedoch einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass sich ein Programmdenken, bezogen auf die gesamte Agglomeration, entwickeln kann.

2. Intensitätsstufen der Zusammenarbeit – eine Auslegeordnung

In den folgenden Abschnitten (S. 58–71) werden sechs Zusammenarbeitsmodelle dargestellt und je anhand der oben (S. 45 ff) erwähnten Ziele Demokratie und Effizienz resp. der dazu entwickelten Kriterien bewertet. Die Darstellung richtet sich nach der Intensität der Zusammenarbeit: Am Anfang stehen lose, projektbezogene Zusammenarbeitsmodelle. Die Intensität wird von Modell zu Modell gesteigert.

- Mit den Modellen 1–3 werden **interkantonal unverbindliche Zusammenarbeitsmodelle** zur Diskussion gestellt. Diesen Modellen ist gemeinsam, dass keine Zuständigkeiten auf eine interkantonale Struktur übertragen werden. Modelle 1 und 2 lassen die bestehende Zuständigkeitsordnung unangetastet, die Zusammenarbeit ist nur koordinierend. Modell 3 bildet insofern eine Brücke zu den entscheidbefugten Zusammenarbeitsmodellen, als hier kommunale Zuständigkeiten auf eine verbindliche, interkommunale Struktur (die Agglomerationsräte) übertragen werden. Interkantonal bleibt die Zusammenarbeit jedoch ausschliesslich koordinierend. Angesichts des bestehenden Problemdrucks und der damit verbundenen Notwendigkeit raschen Handelns wird sich wohl jede Agglomeration zunächst mit diesen «weichen» Zusammenarbeitsmodellen auseinander setzen. Es bestehen denn auch bereits Modellvorhaben, die einem dieser Zusammenarbeitsmodelle zugeordnet werden können. Die Implementierung solcher Modelle stellt einen wichtigen Teilerfolg dar, insbesondere weil damit gegenseitiges Vertrauen entstehen oder wachsen kann, was eine Grundvoraussetzung für sämtliche weiter gehenden Zusammenarbeitsformen ist. Mit Blick auf die oben definierten Ziele können solche Modelle jedoch nur als Übergangslösung tragfähig sein. Die Agglomerationen sollten deshalb soweit möglich das Terrain für weiter gehende Reformen bereits heute vorbereiten.

¹⁴⁷ Vgl. z.B. Art. 19 Abs. 2 des Entwurfs SuG, SR 616.1, Botschaft NFA 2, BBl 2005 6130 f.

- Die Modelle 4–6 gründen auf der **Idee einer interkantonalen Agglomerationsplattform (IAP)**. Dieser werden kantonale Zuständigkeiten übertragen mit der Folge, dass die IAP über gewisse Fragen **verbindlich entscheiden** kann. Nur mit diesen Modellen können die oben erwähnten Kriterien mittelfristig zufriedenstellend erfüllt werden. Da sie jedoch umfangreiche Anpassungen der rechtlichen Grundlagen und eine aufwändige politische Diskussion und Entscheidungsfindung voraussetzen, ist eine kurzfristige Umsetzung nicht möglich. In Kantonen, die über mehrere kantonsübergreifende Agglomerationen verfügen, dürfte eine Implementierung von solchen Modellen zudem auch aus Praktikabilitätsgründen an Grenzen stossen.¹⁴⁸

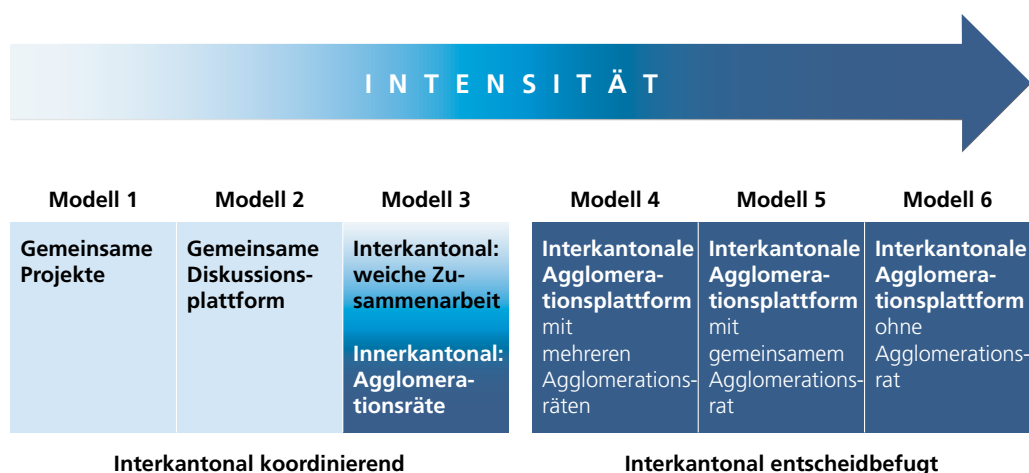


Abb. 2: Intensitätsstufen der Zusammenarbeit

► Prozess der Verstärkung der Zusammenarbeit

Die nachfolgend dargestellten Modelle stellen mögliche Momentaufnahmen eines Prozesses der Verstärkung der Zusammenarbeit dar und erfassen nicht alle denkbaren Modellkonstellationen. Kombinationen und Zwischenschritte sind durchaus möglich. Ebenso können einzelne Modelle übersprungen werden. Letztlich muss jede Agglomeration ein eigenes Modell masschneiden. Die zur Diskussion gestellten Modelle mögen hierbei als Orientierungshilfe dienen.

So ist es z.B. gut vorstellbar, dass in einer Agglomeration im interkommunalen Verhältnis ein kantonsübergreifender Agglomerationsrat gebildet wird (vgl. S. 90 ff), die interkantonale Zusammenarbeit jedoch nach wie vor informell oder einzelfallweise erfolgt. Etwas schwieriger (aber auch nicht ausgeschlossen) erscheint die Kombination von interkantonal verbindlicher mit interkommunal unverbindlicher Zusammenarbeit.¹⁴⁹ Im Kapitel «Wie weiter?» (S. 87 ff) werden zwei mögliche Vorgehensweisen je für die Konstellation einer grossen, mehrere Kantone übergreifenden Agglomeration und für jene eines Kantons mit mehreren kleineren kantonsübergreifenden Agglomerationen dargestellt.

¹⁴⁸ Vgl. zu dieser Konstellation S. 90 ff.

¹⁴⁹ In einem solchen Modell kann die interkantonal erreichte Koordination durch unkoordiniertes Ausüben kommunaler Zuständigkeiten insbesondere im Bereich Nutzungsplanung erheblich geschmälert werden.

Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit in der Agglomeration scheint es wesentlich, dass die Zusammenarbeit auf beiden Ebenen, d.h. interkantonal wie auch interkommunal vorangetrieben und verstärkt wird, und dass auch im vertikalen Verhältnis (Kanton – Gemeinden) miteinander – nicht gegeneinander – gearbeitet wird. Insbesondere ist eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden über Kantonsgrenzen hinaus nur dann möglich, wenn die involvierten Kantone die Zusammenarbeit mittragen und unterstützen.

► **Umsetzungshorizont**

Während Modelle 1–3 kurzfristig umgesetzt werden können, muss für die Modelle 4–6 mit einem Zeithorizont von 10–15 Jahren gerechnet werden.

► **IRV als Basis**

Alle nachfolgend dargestellten Modelle können grundsätzlich auf der Basis der IRV erfolgen.

Hinweise zur Bewertung der Modelle

Bei der nachfolgenden Bewertung der Modelle handelt es sich um subjektive Einschätzungen der TTA. Die Bewertungsmethode bietet keine wissenschaftlich erhärteten Befunde, sondern dient der Veranschaulichung der Stärken und Schwächen der einzelnen Modelle und macht damit die Überlegungen der TTA transparent. Die Bewertungsmethode kann als Rahmen für eine sachliche Diskussion von Modellen in den einzelnen Agglomerationen hilfreich sein.

Die Modelle werden an den Zielen Demokratie und Effizienz gemessen, unter Verwendung der oben (S. 45 ff) formulierten Kriterien. Pro Kriterium können 3 Punkte vergeben werden, die je zu einem Total Demokratie und einem Total Effizienz aufaddiert werden. Die Bewertung bezieht sich jeweils nicht auf das theoretische Potenzial eines Modells, sondern auf die Annahme, wie es sich in der Praxis bewährt.

3. Modell 1: Gemeinsame Projekte

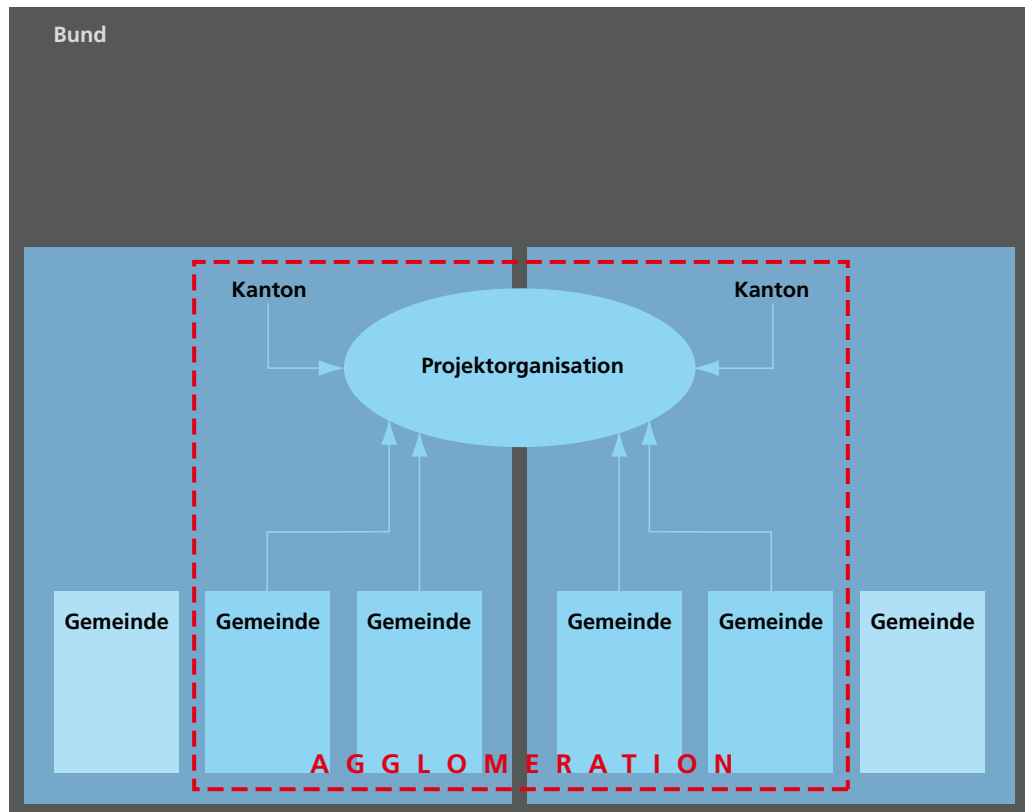


Abb. 3: Modell 1

In Agglomerationen, in denen bisher wenig zusammen gearbeitet wurde, muss die Zusammenarbeitskultur langsam aufgebaut werden. Hierfür eignen sich gemeinsame Projekte. Die Projekte werden im Rahmen einer Ad-hoc-Projektorganisation bearbeitet, in der je nach Zuständigkeitsordnungen auch unterschiedliche staatsrechtliche Ebenen vertreten sein können. Vorschläge der Projektorganisation sind allerdings unverbindlich und bedürfen der Genehmigung durch die je zuständigen Organe eines jeden Mitgliedgemeinwesens.

Dieses Modell stellt einen nicht zu unterschätzenden ersten Schritt in Richtung einer verstärkten Zusammenarbeit dar, weil es geeignet ist, gegenseitiges Vertrauen und damit eine Grundvoraussetzung für jeden weitergehenden Schritt zu schaffen. Die Zusammenarbeit wird jedoch vorab dann erfolgreich sein, wenn win-win-Situationen vorliegen.

Bsp: Gemeinsame Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms im Rahmen einer speziell dafür bereitgestellten Projektorganisation.

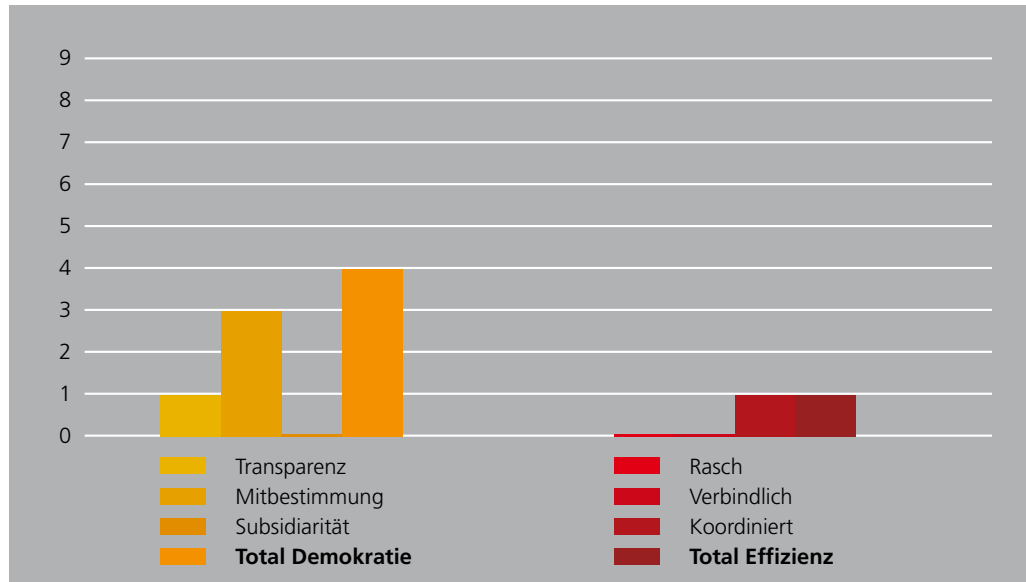


Abb. 4: Bewertung Modell 1

Transparenz: 1 Punkt

Bei diesem Modell werden Projekte zwar im Rahmen einer Projektorganisation besprochen, die Umsetzung bedarf aber jeweils der demokratischen Zustimmung in jeder einzelnen Gemeinde, was der Transparenz nicht förderlich ist.

Mitbestimmung: 3 Punkte

Die Mitbestimmung findet in jeder Gemeinde nach demokratischen Regeln statt.

Subsidiarität: 0 Punkte

Das Subsidiaritätsprinzip ist hier nicht gewahrt, weil es keine «angemessene» Ebene gibt, der man die Entscheidzuständigkeit für Agglomerationsfragen übertragen kann. Es entscheiden entweder die Gemeinden (jede für sich) oder dann bedarf es einer Kompetenzverschiebung hin zu den Kantonen (dasselbe gilt im Verhältnis Kantone – Bund).

Rasch: 0 Punkte

Die Projektorganisation kann keine raschen Entscheide fällen – jeder Entscheid bedarf der Zustimmung jedes beteiligten Gemeinwesens im Rahmen der dafür vorgesehen internen Verfahren.

Verbindlich: 0 Punkte

Die Entscheide der Projektorganisation sind gänzlich unverbindlich. Es liegt im Ermessen eines jeden Mitgliedgemeinwesens, ob es mitmachen will oder nicht und ob es Kompromisse, die im Rahmen der Projektorganisation ausgehandelt wurden, annehmen oder ablehnen will.

Koordiniert: 1 Punkt

Die Koordination ist klar besser als im Zustand ohne Projektorganisation. Da die Entscheide jedoch unverbindlich sind, können die Koordinationsbemühungen der Projektorganisation min-

destens teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Die Koordination bezieht sich zudem nur auf das konkrete Projekt und ist zeitlich und inhaltlich beschränkt.

4. Modell 2: Gemeinsame Diskussions-Plattform

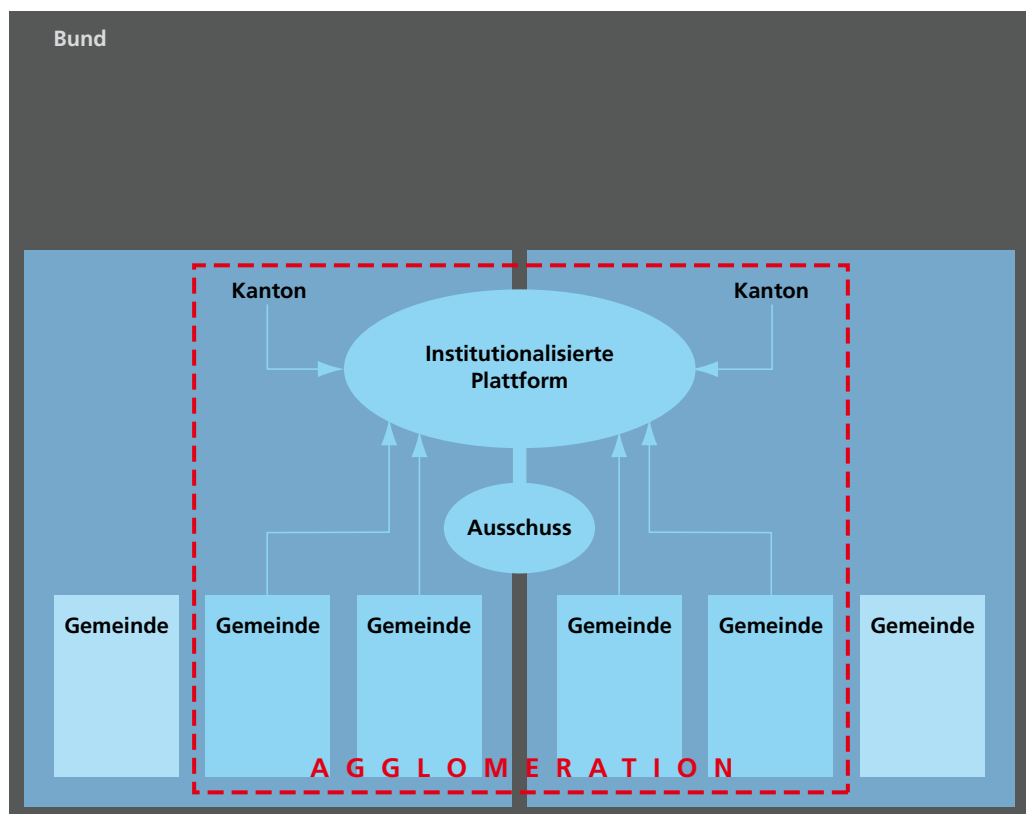


Abb. 5: Modell 2

Ein weiterer vertrauensbildender Schritt besteht in der Bildung einer institutionalisierten, gemeinsamen Diskussions-Plattform (Verein oder vertragliche Zusammenarbeit), auf der laufend und bereichsübergreifend Zusammenarbeitsfragen bearbeitet werden, stets von denselben Personen.

Die Plattform hat nur koordinierende Zuständigkeiten, es werden ihr keine Entscheidungskompetenzen übertragen. Beschlüsse der gemeinsamen Diskussions-Plattform sind daher unverbindlich. Hier wird jedoch durch die Institutionalisierung eine über die Projektarbeit hinausgehende Zusammenarbeitskultur entwickelt und ein Geben und Nehmen über verschiedene Politikbereiche ermöglicht. Es wird Kontinuität sowohl in zeitlicher wie auch in personeller Hinsicht gewährleistet.

Bsp.: Mehrheit der bestehenden kantonsübergreifenden Zusammenarbeitsformen.

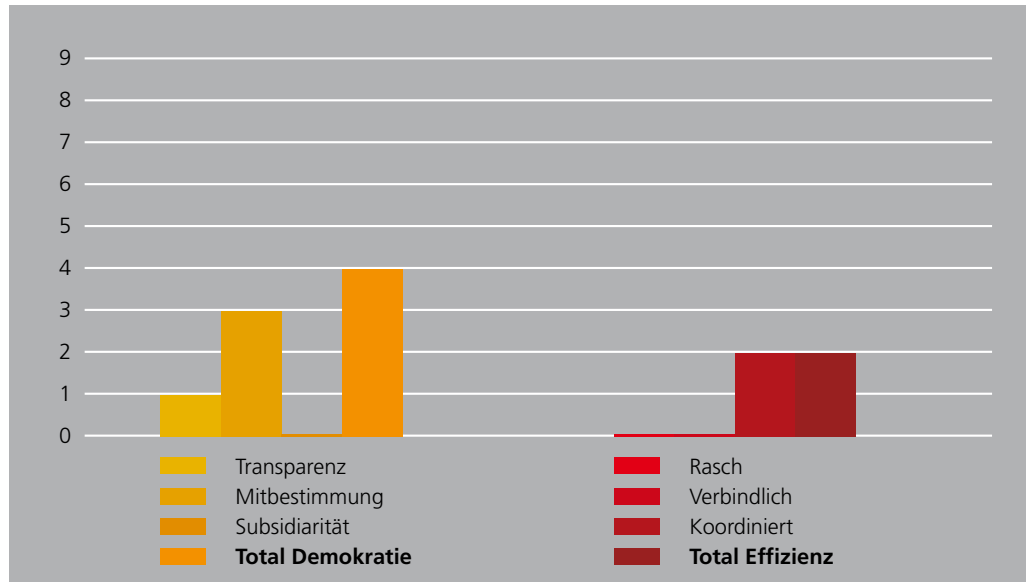


Abb. 6: Bewertung Modell 2

Die Begründung ist hier bis auf den Parameter Koordination gleich wie bei Modell 1. Der Parameter **Koordination** wird mit 2 Punkten bewertet, weil hier eine Koordination über verschiedene Politikbereiche tendenziell besser erreicht werden kann als in Modell 1 und weil zeitliche und personelle Kontinuität koordinierte Verhandlungslösungen zwischen den beteiligten Gemeinwesen erleichtern. Was bei Modell 1 zur Unverbindlichkeit gesagt wurde, gilt aber auch hier.

5. Modell 3: Interkantonal – Weiche Zusammenarbeit; Innerkantonal – Agglomerationsräte

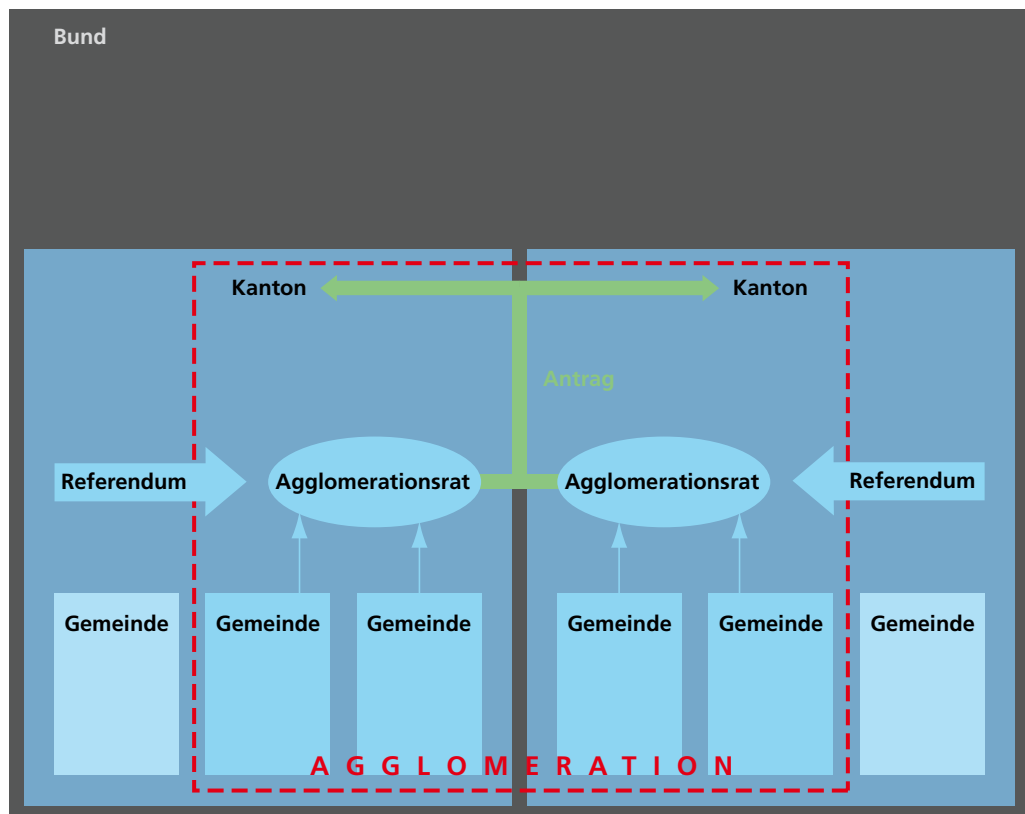


Abb. 7: Modell 3

Auf einer dritten Intensitätsstufe können innerkantonal je Agglomerationsräte gebildet werden, die über gewisse Fragen verbindlich entscheiden.¹⁵⁰ Die Agglomerationsräte arbeiten über die Kantonsgrenzen hinaus koordinierend zusammen, soweit kommunale Zuständigkeiten betroffen sind (was einen Staatsvertrag zwischen den Kantonen bedingt). Für Fragen in kantonaler Zuständigkeit müssen Beschlüsse der je zuständigen kantonalen Organe eingeholt werden. Eine Koordinationskommission der beteiligten Agglomerationsräte könnte hier für koordinierte Anträge zuhanden der entscheidbefugten kantonalen Organe bemüht sein.

Mit diesem Modell wird innerkantonal eine demokratisch legitimierte, koordinierte und rasche Entscheidungsfindung gewährleistet. Interkantonal erweist sich das Modell jedoch immer noch als schwerfällig und intransparent, wenn auch betreffend interkommunaler Fragestellungen die Zahl der Verhandlungspartner deutlich reduziert werden kann.

¹⁵⁰ I.S. des TAK-Modells, vgl. erster Bericht S. 48 ff.

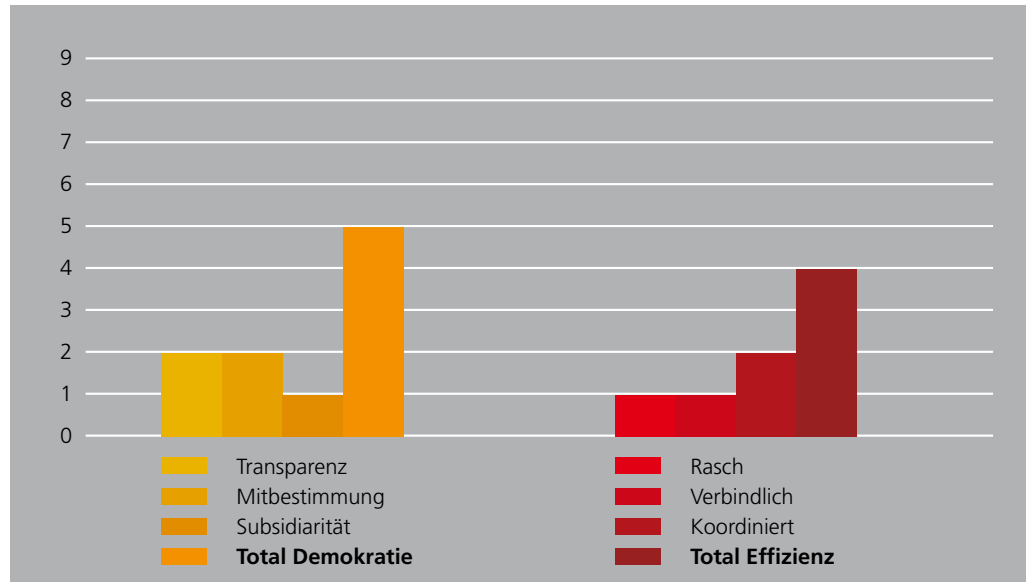


Abb. 8: Bewertung Modell 3

Transparenz: 2 Punkte

Die Transparenz ist gegenüber den Modellen 1 und 2 insoweit verbessert, als innerkantonal je Agglomerationsräte verbindliche Entscheide fällen und die demokratische Verantwortlichkeit klar zugeordnet werden kann. Die Stimmberechtigten können gegen Entscheide der Agglomerationsräte das Referendum ergreifen. Interkantonal wird diese Stufe jedoch in diesem Modell noch nicht erreicht.

Mitbestimmung: 2 Punkte

Die Mitbestimmung wird insofern gegenüber 1 verschlechtert, als diese nicht mehr im Rahmen der Gemeindedemokratie, sondern teilweise indirekt, d.h. über die Agglomerationsräte, erfolgt. Immerhin wird aber mit dem Instrument des Referendums (allenfalls auch einer Initiativmöglichkeit) sichergestellt, dass der Entscheidprozess mindestens bei wichtigen Entscheiden direktdemokratisch erfolgen kann.

Subsidiarität: 1 Punkt

Das Modell erhält mehr Punkte als die Modelle 1 und 2, weil zumindest innerkantonal mit den Agglomerationsräten ein Gefäss für die Zuweisung von Entscheidzuständigkeiten in Agglomerationsfragen geschaffen wird.

Rasch: 1 Punkt

Entscheidfindungsprozesse sind in diesem Modell innerkantonal schneller als in den Modellen 1 und 2, da die Agglomerationsräte verbindlich entscheiden können. Interkantonal wird insofern eine Verbesserung erreicht, als sich die Zahl der Verhandlungspartner auf die Agglomerationsräte reduziert, d.h. nicht alle Gemeinden als Gemeinden am Verhandlungsprozess teilnehmen. Insgesamt bleibt das Modell aber schwerfällig.

Verbindlich: 1 Punkt

Verbindlichkeit wird hier im innerkantonalen Verhältnis erreicht, interkantonal jedoch nicht. Die kantonsübergreifende Zusammenarbeit der Agglomerationsräte setzt immer übereinstimmende Beschlüsse der zuständigen Organe voraus.

Koordiniert: 2 Punkte

Die Koordination ist hier innerkantonal dank Agglomerationsräten wesentlich besser als in den vorangehenden Modellen. Über die Kantonsgrenzen hinaus ist sie jedoch insofern schlechter zu bewerten, als keine gemeinsame, kantonsübergreifende Plattform besteht. Daher erhält das Modell hier gleich viele Punkte wie Modell 2.

6. Modell 4: Interkantonale Agglomerationsplattform mit mehreren Agglomerationsräten

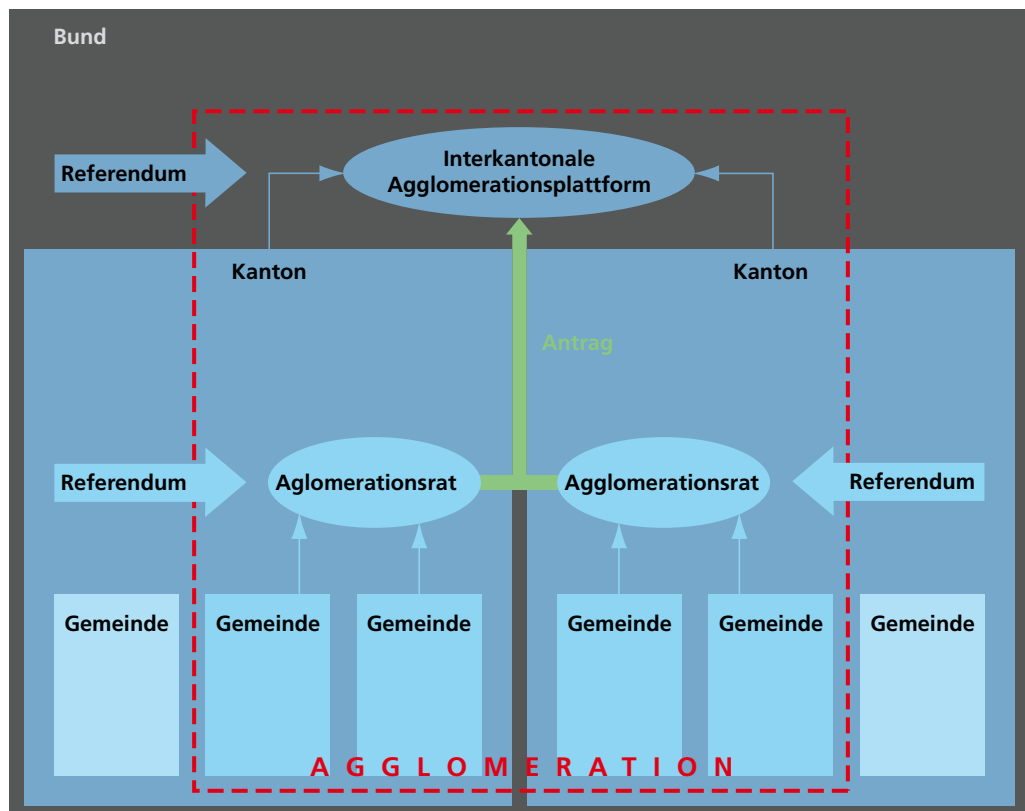


Abb. 9: Modell 4

Sollen interkantonal verbindliche Mehrheitsbeschlüsse ermöglicht werden, so setzt dies eine interkantonale Plattform voraus, der entsprechende Zuständigkeiten zu übertragen sind. Art. 48 Abs. 4 BV sieht neu explizit vor, dass interkantonale Organe geschaffen und mit entsprechenden (auch rechtsetzenden) Zuständigkeiten ausgestattet werden können. Dies dürfte aus rechtlicher Sicht auch für die Aufgabenerfüllung in Teilräumen möglich sein.¹⁵¹

Dieses Modell geht von zwei exekutiven «Zwischenebenen» aus, einer interkantonalen und einer interkommunalen.

- Auf der **interkantonalen Ebene** wird ein gemeinsames Organ der Kantone geschaffen, die interkantonale Agglomerationsplattform (IAP), die aus Regierungsmitgliedern der beteiligten Kantone zusammengesetzt ist.¹⁵² Die IAP nimmt Zuständigkeiten wahr, die ihr von den Kantonen, unter Einhaltung der innerkantonalen Delegationsvorschriften, übertragen wurden (kantonale Aufgaben). Der Bund kann in den in Art. 48a Abs. 1 BV aufgezählten Bereichen einzelne Kantone verpflichten, sich an einer interkantonalen Agglomerationsplattform zu beteiligen.
 - Kantonale Parlamente und/oder der Gesamtregierungsrat können den Regierungsratsdelegierten das Mandat binden.
 - Kantonale Parlamente verfügen über Informations- und Kontrollrechte
 - Analog zum TAK-Modell unterliegen wichtige Entscheide der IAP dem Referendum, das nur im Agglomerationsperimeter durchgeführt wird.
- Auf der **interkommunalen Ebene** wird je pro Kanton ein Agglomerationsrat gebildet, entsprechend dem TAK-Modell. Der Agglomerationsrat entscheidet über Fragen in kommunaler Zuständigkeit verbindlich, kann aber in Fragen kantonaler Zuständigkeit auch Anträge zuhanden der IAP stellen.
 - Eine Koordinationskommission bemüht sich um die Koordination der Entscheide sowie der Anträge zuhanden der IAP.
 - Bei unterschiedlichen Zuständigkeitsordnungen in den beteiligten Kantonen ist es denkbar, dass der Agglomerationsrat der Gemeinden des einen Kantons (=Agglomerationsrat A) in einer Angelegenheit nur über die Antragstellung zuhanden seines Kantons (=Kanton A) entscheidet, der Agglomerationsrat der Gemeinden des anderen Kantons jedoch dieselbe Frage bereits auf seiner Ebene verbindlich entscheidet, unter Vorbehalt, dass Kanton A den Antrag des Agglomerationsrats A genehmigt.
- Das Referendum soll jeweils nur auf jener Ebene möglich sein, die über eine bestimmte Frage verbindlich entscheidet.

¹⁵¹ Die Schaffung von Teilräumen kann sich mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) als heikel erweisen. Innerkantonal existieren jedoch bereits Beispiele für Teilräume (so z.B. das Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg, das vorgeschlagene Regionalratsmodell im Kanton Bern sowie das Sonderstatut des Berner Juras im Kanton Bern). Die TTA geht daher davon aus, dass eine gleichzeitige Schaffung von Teilräumen in verschiedenen Kantonen im Grundsatz möglich ist, allerdings einer Grundlage in den jeweiligen Kantonsverfassungen bedarf.

¹⁵² Vgl. die Überlegungen zur näheren Ausgestaltung der «interkantonalen Struktur», S. 73 ff.

Weil in diesem Modell mehrere Agglomerationsräte bestehen, ist es tendenziell immer noch schwerfällig, die Koordination ist nicht restlos sichergestellt. Mit der Bildung der IAP wird jedoch die Möglichkeit geschaffen, über Fragen von regionaler Bedeutung in einem demokratischen Verfahren verbindlich zu entscheiden.

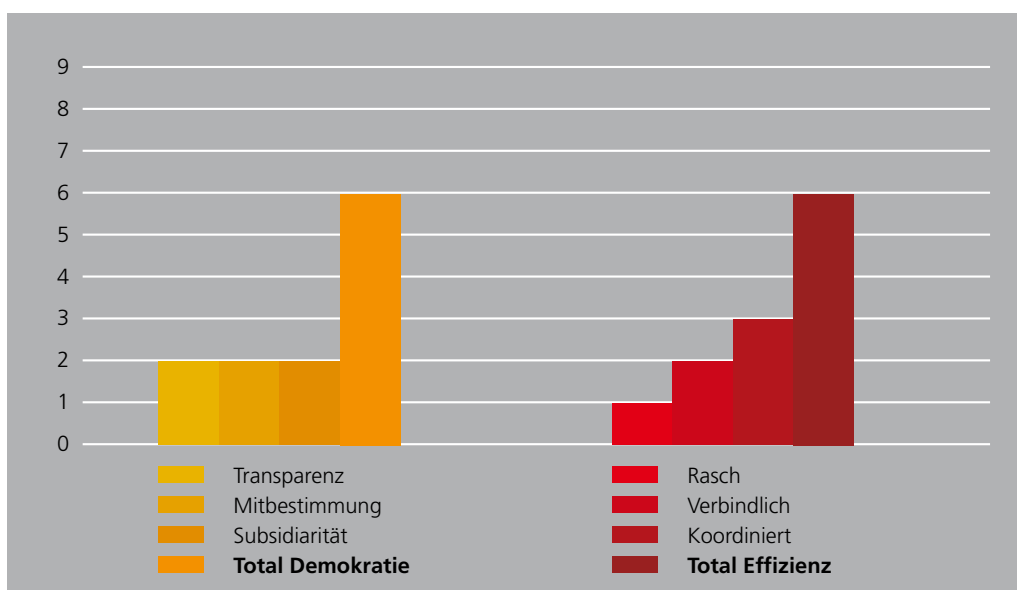


Abb. 10: Bewertung Modell 4

Transparenz: 2 Punkte

Hier wird eine verbesserte Transparenz auch im interkantonalen Verhältnis erreicht, da eine Plattform geschaffen wird, die verbindliche Entscheide fällen kann. Das Optimum (3 Punkte) wird jedoch noch nicht erreicht, weil bezüglich der Gemeindegremien (Agglomerationsräte) immer noch mehrere Gremien bestehen.

Mitbestimmung: 2 Punkte

Bezüglich Mitbestimmung ist das Modell vergleichbar mit Modell 3.

Subsidiarität: 2 Punkte

Bei diesem Parameter wird eine Verbesserung gegenüber dem Modell 3 erreicht, weil (soweit Kantonszuständigkeiten betreffend) eine Delegation von Entscheidungskompetenzen an die IAP erfolgen kann. Dies gilt jedoch nicht, soweit Gemeindegremien betroffen sind. Hier bestehen Agglomerationsräte jeweils nur für Gemeinden desselben Kantons. Daher wird nicht die maximale Punktzahl verteilt.

Rasch: 1 Punkt

Da für Projekte, die sowohl Kantons- als auch Gemeindegremien tangieren, immer noch sowohl die Zustimmung aller Agglomerationsräte als auch der IAP (inkl. allfälliger Referenden) nötig ist, kann das Modell unter dem Titel «rasch» noch nicht als gut qualifiziert werden.

Verbindlich: 2 Punkte

Die maximale Verbindlichkeit wird hier noch nicht erreicht, weil es theoretisch denkbar ist, dass ein Agglomerationsrat «ausscheren» kann, d.h. dass die Mehrheit der Gemeinden in einem Kanton einem Projekt, das im Interesse der Gesamtagglomeration liegt, die Zustimmung verweigern kann, soweit Gemeindegewaltigkeiten betroffen sind.

Koordination: 3 Punkte

Die Koordination ist zwar hier aus demselben Grund (siehe Verbindlichkeit) nicht restlos sichergestellt. Da jedoch gegenüber dem Modell 3 mit Bezug auf kantonale Zuständigkeiten klar eine Verbesserung zu verzeichnen ist, wurde der Parameter hier mit 3 Punkten bewertet (wahrscheinlich wären 2.5 angemessen).

7. Modell 5: Interkantonale Agglomerationsplattform mit gemeinsamem Agglomerationsrat

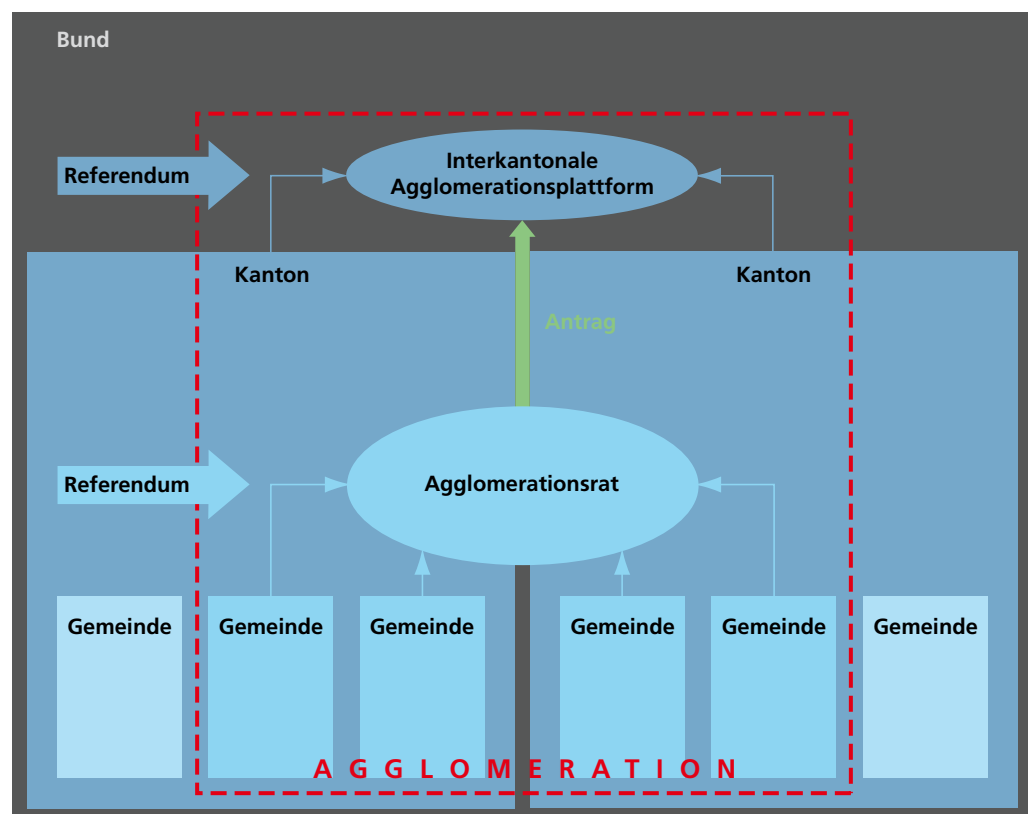


Abb. 11: Modell 5

Die mit Modell 4 erreichte Integration kann noch entscheidend vertieft werden, indem die verschiedenen Agglomerationsräte in einen einzigen, kantonsübergreifenden Agglomerationsrat zusammengeführt werden.

Dies setzt allerdings voraus, dass die innerkantonalen Zuständigkeitsordnungen in allen beteiligten Kantonen entsprechend harmonisiert werden. Mit diesem Modell würden die eingangs formulierten Kriterien maximal erreicht.

Es ist durchaus denkbar und sinnvoll, die Modelle 4 und 5 miteinander zu kombinieren, indem z.B. für Bereiche mit übereinstimmenden Zuständigkeitsordnungen ein einziger, interkantonaler Agglomerationsrat eingesetzt wird und nur in denjenigen Bereichen, die zuständigkeitsrechtlich inkompatibel sind, je einzelne Agglomerationsräte pro Kanton existieren.

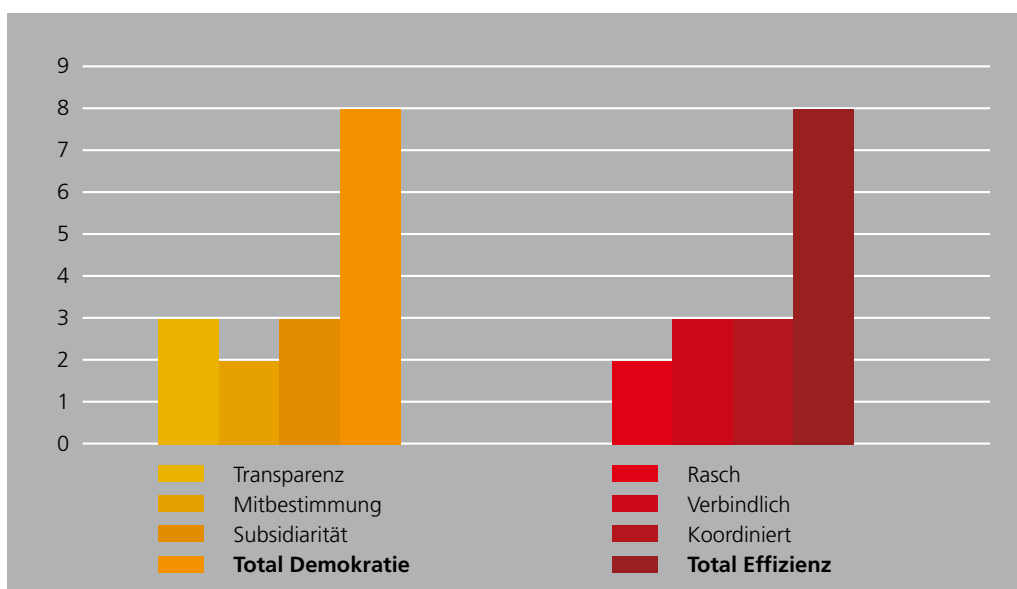


Abb. 12: Bewertung Modell 5

Transparenz: 3 Punkte

Hier wird maximale Transparenz erreicht, indem über Agglomerationsfragen, soweit Gemeindezuständigkeiten betreffend, der Agglomerationsrat und, soweit Kantonszuständigkeiten betreffend, die IAP verbindlich entscheiden, bei wichtigen Fragen je unter dem Vorbehalt eines Referendums im Agglomerationsgebiet.

Mitbestimmung: 2 Punkte

Die Mitbestimmung erfolgt in den neuen Gefässen nur indirekt, soweit nicht das Referendum ergriffen wird. Aus diesem Grund wird nicht die maximale Punktzahl vergeben. Es ist aber anzumerken, dass sich die Entscheidungsfindung hier an der Mehrheit der Agglomerationsbevölkerung ausrichtet, während in Modellen, in denen im Rahmen der Gemeinde- und Kantonsdemokratie entschieden wird, einzelne Gemeinwesen Projekte, die im Gesamtinteresse der Agglomeration liegen, blockieren können. Diesem Aspekt wird unter dem Titel Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen.

Subsidiarität: 3 Punkte

Das Subsidiaritätsprinzip kann hier für jede Aufgabe differenziert gewahrt werden, da auf jeder Stufe ein Gefäss für die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen vorhanden ist.

Rasch: 2 Punkte

Projekte bedürfen der Zustimmung von maximal 2 Akteuren, dem Agglomerationsrat sowie der IAP. Dies ist klar ein Fortschritt gegenüber Modellen, die jeweils die Zustimmung jedes beteiligten Kantons einholen müssen. Das Maximum wird jedoch erst in Modell 6 erreicht werden.

Verbindlich: 3 Punkte

Sowohl die interkantonale Agglomerationsplattform wie auch der Agglomerationsrat können je für die Kantone resp. Gemeinden verbindlich entscheiden. Kein Gemeinwesen kann in diesem Modell ausscheren.

Koordiniert: 3 Punkte

Agglomerationsfragen werden über verschiedene Politikbereiche koordiniert und stufengerecht entschieden.

8. Modell 6: Interkantonale Agglomerationsplattform ohne Agglomerationsrat

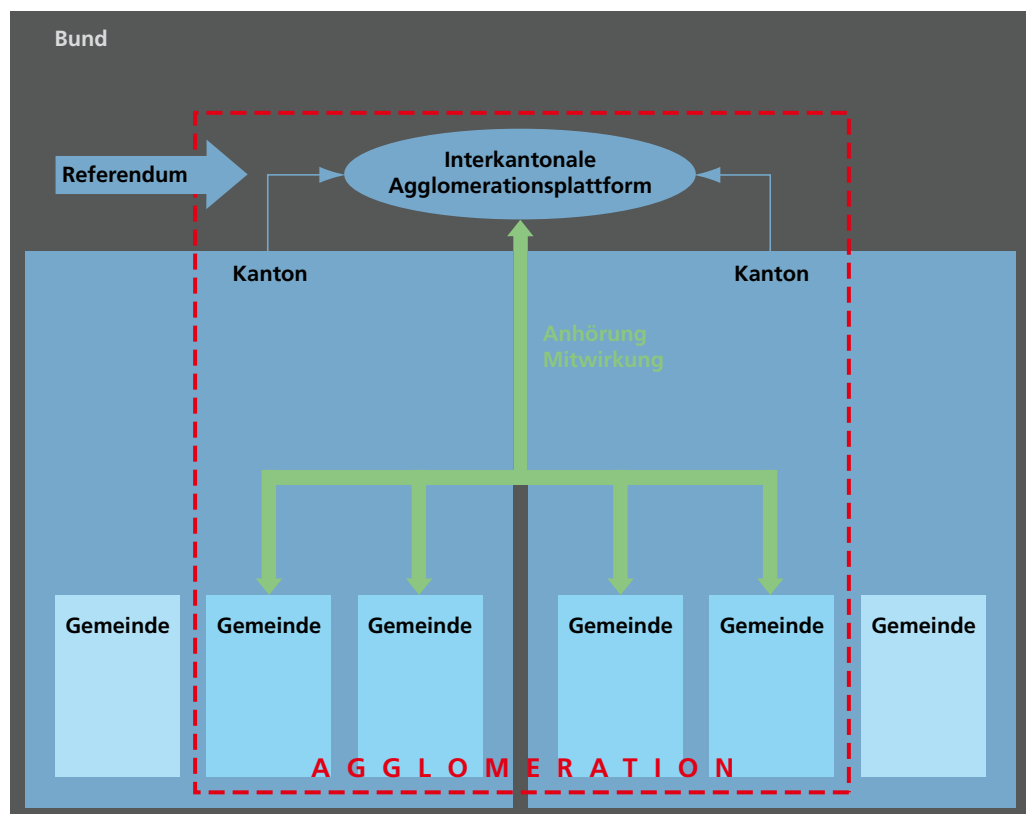


Abb. 13: Modell 6

Schliesslich kann eine wesentliche Vereinfachung des Modells (und eine entsprechende Steigerung der Effizienz) erreicht werden, indem sämtliche agglomerationsrelevanten Zuständigkeiten (im Rahmen innerkantonalen Aufgabenteilungsprojekte) den Kantonen zugewiesen werden und diese die Agglomeration über eine IAP verbindlich steuern würde.

Weil die entsprechenden Zuständigkeiten bei den Kantonen liegen, braucht es in diesem Modell keine Agglomerationsräte.

Die demokratische Legitimation würde einerseits über Volksinitiative und -referendum, andererseits über eine interparlamentarische Kommission sicher gestellt.

Mit diesem Modell wird maximale Effizienz erreicht, jedoch mit entscheidenden Abstrichen im Bereich Demokratie (insbesondere Subsidiarität). Es dürfte in der Praxis höchstens in Agglomerationen in Frage kommen, in denen die beteiligten Kantone über weitgehende Zuständigkeiten in Bereichen, die für die Entwicklung der Agglomeration wichtig sind, verfügen. Dies ist derzeit nirgends der Fall.¹⁵³

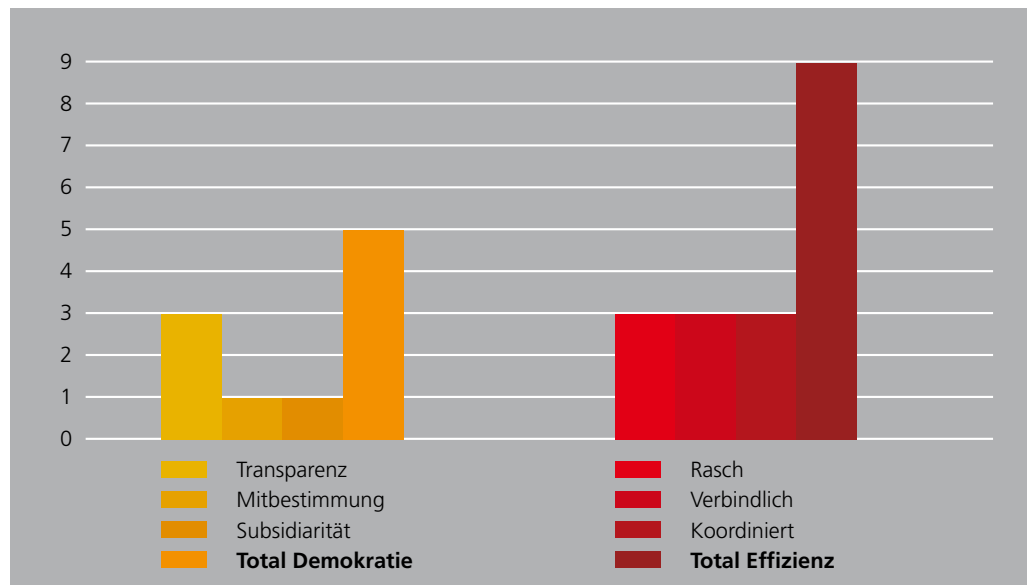


Abb. 14: Bewertung Modell 6

Transparenz: 3 Punkte.

Da nur ein Gremium agglomerationsweite Entscheide fällt, die für sämtliche daran beteiligten Gemeinwesen verbindlich sind, ist maximale Transparenz erreicht.

¹⁵³ Der Kanton Genf verfügt zwar über solchermassen weitgehende Zuständigkeiten – nicht hingegen der Nachbarkanton Waadt.

Mitbestimmung: 1 Punkt

Dieses Modell setzt voraus, dass sämtliche agglomerationsrelevanten Zuständigkeiten auf die Kantonsebene nach oben verlagert werden. Die Mitbestimmung erfolgt nur indirekt im Rahmen der IAP. Für wichtige Entscheide steht aber auch hier das Referendum zur Verfügung.

Subsidiarität: 1 Punkt

Das Modell sieht keine Möglichkeit der Entscheidungsfindung unterhalb der interkantonalen Ebene vor und wird daher dem Subsidiaritätsprinzip nicht mehr gerecht.

Rasch: 3 Punkte

Da ein einziges Gremium agglomerationsweite Entscheide fällen kann, ist das Maximum an Raschheit erreicht.

Verbindlichkeit: 3 Punkte

Die Entscheide sind für sämtliche an der Agglomeration beteiligten Gemeinwesen verbindlich. Maximale Verbindlichkeit ist erreicht.

Koordination: 3 Punkte

Da ein einziges Gremium über sämtliche Politikbereiche hinweg verbindlich entscheiden kann, kann auch eine optimale Koordination über die Politikbereiche hinweg erwartet werden.

9. Übersicht über die Bewertung der Modelle

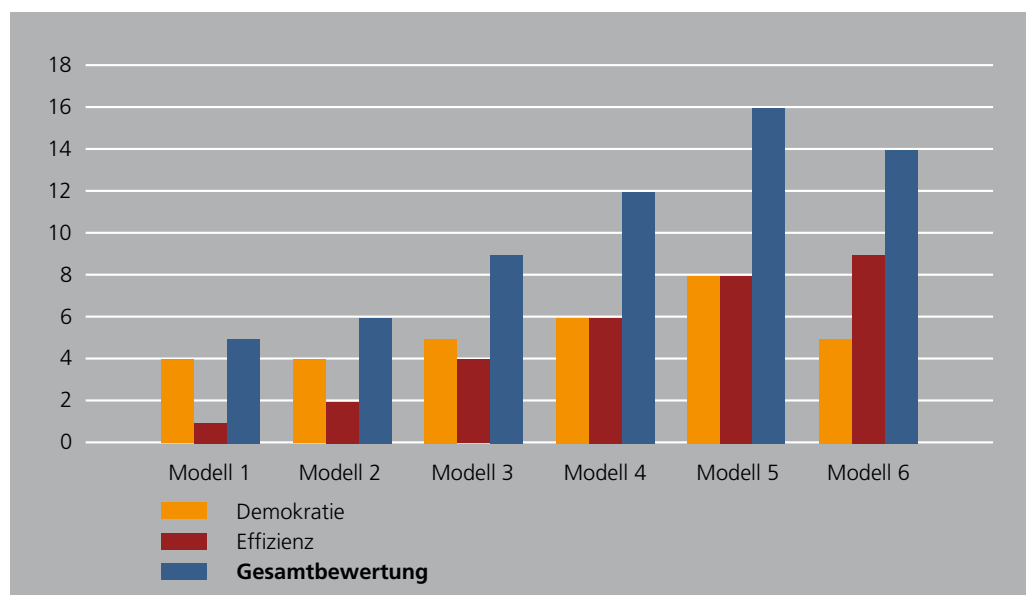


Abb. 15: Übersicht Modellbewertung

Der Vergleich der Bewertungen zeigt auf, dass es bis zu einem gewissen Grad möglich ist, **gleichzeitig** Verbesserungen in den Bereichen Demokratie **und** Effizienz zu erreichen.

Erst im Modell 6 erfolgen zusätzliche Verbesserungen im Bereich Effizienz auf Kosten der Demokratie.

Ein Maximum in **beiden** Kategorien wird im Modell 5 erreicht.

10. Keine Alternative: Modell FOCJ

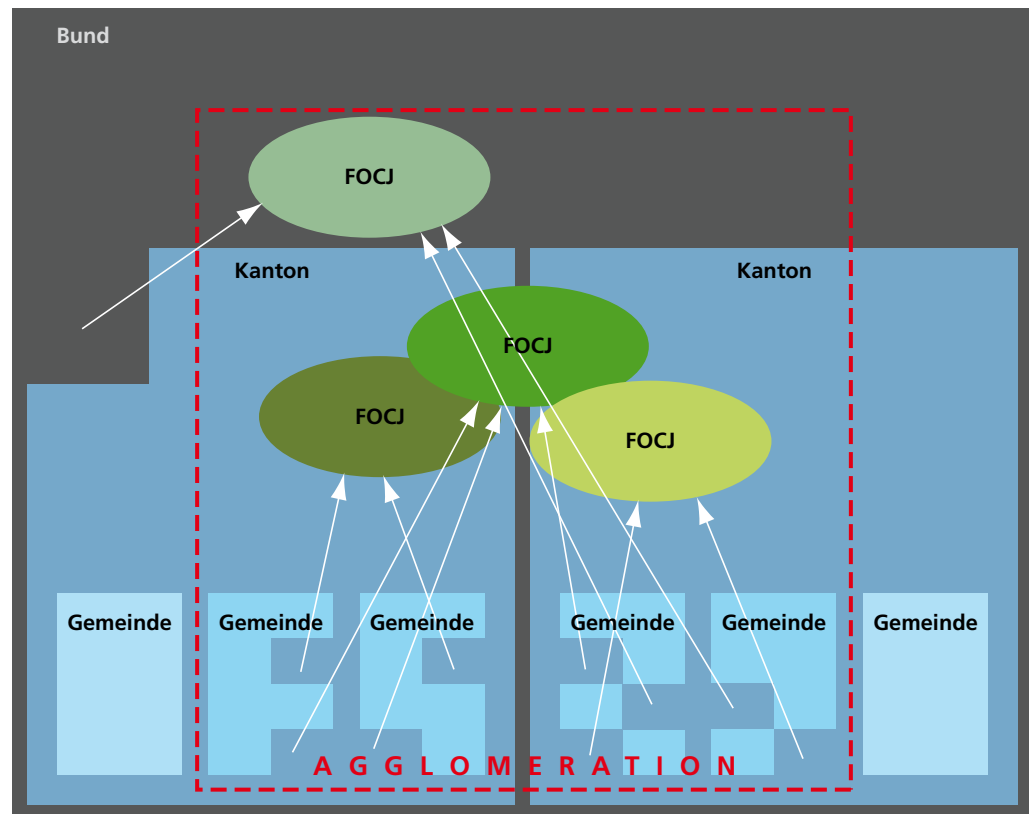


Abb. 16: Modell FOCJ

Das in der Lehre verschiedentlich vorgeschlagene Modell FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) geht von einer Bildung selbständiger Handlungsebenen als öffentlich-rechtliche Körperschaften aus, die mit Steuerhoheit ausgestattet sind.¹⁵⁴ Sie verfügen je über ein Exekutiv- und Legislativorgan und treten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an die Stelle der Gemeinden bzw. Kantone.

Ihre Grösse bestimmt sich nach der zu erfüllenden Aufgabe (funktional). Verschiedene FOCJ können sich überschneiden und untereinander im Wettbewerb stehen.

Das Modell bietet den Vorteil variabler Geometrie. Ein allfälliger Wettbewerb schafft Effizienzdruck. Isoliert, d.h. pro Aufgabenbereich betrachtet, funktionieren FOCJ maximal demokratisch.

Das Modell weist jedoch zwei Nachteile auf:

- Transparenz und accountability gehen völlig verloren, wenn für jede Aufgabe ein anderes politisches System zuständig ist. Es wird nicht nur eine vierte Ebene, sondern es werden gleich mehrere neue Staatsebenen geschaffen.
- Die Koordination zwischen den einzelnen Politikbereichen ist nicht sicher gestellt. Verhandlungslösungen über verschiedene Politikbereiche sind nicht möglich.

Aus diesen Gründen erachtet die TTA das Modell als nicht geeignet.

Überlegungen zur Ausgestaltung der interkantonalen Agglomerationsplattform (Modelle 4–6)

1. Die Organe der interkantonalen Struktur

Die interkantonale Struktur verfügt über die folgenden Organe:

- die vorbereitenden Kommissionen (Ziff. 1.1)
- die interkantonale Agglomerationsplattform (IAP) (Ziff. 1.2)
- die interparlamentarische Kommission (IK) (Ziff. 1.3)
- die Stimmberechtigten der Agglomeration (Ziff. 1.4)

¹⁵⁴ Zur Idee der FOCJ vgl. z.B. Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner, in: Oates, W.E., *The New Democratic Federalism for Europe*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Cheltenham und Northampton, 1999; Frey, Bruno S., *Die Idee der FOCJ*, Tübingen 1997; Ders., *Kantonsfusionen bringen nichts*, in: NZZ am Sonntag, Ausgabe vom 21. Juli 2002; De Spindler, Jürg, *FOCJ – ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften*, Bern 1998; Wiederkehr, René, *Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung – dargestellt anhand neuer Reformprojekte in der Schweiz*, in: ZBl 103 (2002), S. 618 ff. Das Modell FOCJ wurde im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Kanton Zürich – unter der Bezeichnung «Zweckgemeinden» – diskutiert (vgl. Walker-Späh, Carmen, *die Zweckgemeinde als verfassungsrechtlicher Ansatz für Agglomerationen – Stand der Diskussion im Zürcher Verfassungsrat*, DISP 152 – 1/2003, abrufbar unter http://www.zweckgemeinde.ch/pubs_html/0301za_disp_cws_1.html), fand schliesslich aber nicht Eingang in die neue Kantonsverfassung (vgl. die Auswertung der Vernehmlassung zum Modell Zweckgemeinden, <http://www.verfassungsrat.zh.ch/allerlei/zusammenfassung.pdf>, S. 56).

1.1 Die vorbereitenden Kommissionen

Die Vorbereitung der Geschäfte erfolgt in Kommissionen, die aus Fachpersonen der beteiligten Kantonsverwaltungen zusammengesetzt sind.¹⁵⁵ Soweit eine Koordination mit Bundespolitiken und/oder mit der Gemeindeebene erforderlich ist, können Fachpersonen der Bundesverwaltung und/oder der Gemeindeverwaltungen in diese Kommissionen entsandt werden. Diese ebenenfremden Kommissionsmitglieder können und sollen wohl bei der Entscheidvorbereitung mitwirken, sie können sich jedoch nicht formell an den Entscheiden beteiligen.

1.2 Die Interkantonale Agglomerationsplattform (IAP)

► Funktion

Die IAP ist das zentrale Entscheidungsorgan der neuen Struktur. Hier sollen kantonsübergreifende, verbindliche Entscheide (rechtsetzender oder ausführender Art) gefällt werden können, was die vorgängige Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten bedingt. Die IAP soll gegenüber dem Bund als Trägerin von Agglomerationsprogrammen auftreten können und über genau zu definierende Rechtsetzungs- und Planungszuständigkeiten verfügen. Akte der IAP treten – soweit sie sich auf eine gültige Delegationsnorm stützen können und beschränkt auf das Agglomerationsgebiet – an die Stelle der entsprechenden kantonalen Akte. Soweit die IAP Geschäfte in der Zuständigkeit der Mitgliedkantone vorbereitet (z.B. Änderung eines Kostenschlüssels oder kantonalen Rechts), stellt sie **einen** gleichlautenden Antrag an die innerkantonal je zuständigen Organe.

► Zusammensetzung

Im Gegensatz zu Gemeinden haben die Kantone keine «monokratische» Exekutivspitze, die für Gesamtsicht und Gesamtverantwortung steht.¹⁵⁶ Zudem scheint es in Anbetracht der geringen Anzahl beteiligter Gemeinwesen (wohl maximal 4 Kantone) angezeigt, dass pro Kanton mehrere Vertretungen in der IAP Einsitz nehmen. Da der IAP Entscheidbefugnisse übertragen werden, muss sie aus Vertreterinnen und Vertretern zusammengesetzt sein, die je für ihren Kanton verbindlich handeln können. Es erscheint deshalb naheliegend, dass die IAP aus Regierungsmitgliedern der beteiligten Agglomerationskantone zusammengesetzt ist. Es bestehen zwei Optionen:

- Eine **paritätische Zusammensetzung**, d.h. jeder Kanton entsendet gleich viele Vertretungen in die IAP (und die Vertretungen verfügen über die gleiche Stimmkraft). Diese Option dürfte vor allem bei einer Konstellation gleich gewichtiger Agglomerationskantone angezeigt sein, d.h. in Agglomerationen mit ungefähr gleich vielen Einwohnerinnen und Einwohnern pro Agglomerationskanton im Agglomerationsgebiet. Hier wäre beispielsweise

¹⁵⁵ Allenfalls unter Vorsitz eines Regierungsrates, je nach politischer Wichtigkeit der Geschäfte.

¹⁵⁶ Im Kanton Bern wird derzeit die Frage diskutiert, ob das Regierungspräsidium zu stärken sei (um eine gesamtkantonale Betrachtungsweise zu garantieren; vgl. die Berichterstattung in «der Bund» vom 24. Januar 2006) und in einigen Kantonen kommt die Praxis auf, eine Aussenministerin resp. einen Aussenminister zu bezeichnen, die oder der sämtliche Aussenkontakte des Kantons primär wahrnimmt (vgl. Freiburghaus, S. 6). Ein Regierungsmitglied, das die Gesamtsicht des Kantons vertritt, wäre als Vertretung in einer interkantonalen Agglomerationsplattform ideal.

eine Versammlung der Gesamtrierungsräte denkbar, sofern alle beteiligten Regierungen über gleich viele Mitglieder verfügen.

- Eine **einwohnergewichtete** Zusammensetzung,¹⁵⁷ d.h. die Kantone entsenden unterschiedlich viele Vertretungen, proportional zur jeweiligen Einwohnerzahl im Agglomerationsgebiet, wobei selbstverständlich jedem Kanton mindestens eine Vertretung zustehen müsste. Diese Option scheint v.a. in Agglomerationen mit unterschiedlich gewichtigen Kantonen angezeigt.

Die Stimmkraft der beteiligten Kantone könnte anstatt über die Sitzzuteilung auch über eine Stimmengewichtung der jeweiligen Einwohnerzahl angepasst werden. Dies erscheint vor allem dort sinnvoll, wo die IAP als relativ grosses Gremium ausgestaltet wird. Da die IAP jedoch klar ein Ausführungsorgan ist, empfiehlt es sich, diese im Interesse der Effizienz eher als kleines Führungsgremium auszugestalten. Letztlich muss die Frage der Grösse (wie auch jene einer allfälligen Einwohnergewichtung) in jeder Agglomeration politisch entschieden werden.

Wo nur ein Teil der Regierungsmitglieder in der IAP vertreten ist, entscheidet der jeweilige Kanton darüber, wer entsendet wird. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die IAP je nach Politikbereich unterschiedlich zusammen gesetzt ist, auch wenn eine solche Lösung mit Blick auf die Koordinationsproblematik als suboptimal erscheint.¹⁵⁸

► **Verhandlungsmandate**

Die Gesamtrierungsräte der beteiligten Kantone erteilen ihren Vertretungen Verhandlungsmandate. Sie sollten ihnen dabei einen gewissen Verhandlungsspielraum lassen, da ansonsten auf der IAP kein Raum für Diskussionen und Kompromisse mehr besteht. In Ausnahmefällen können sie ihren Vertretungen das Mandat binden.

Der Informationsrückfluss von den Vertretungen in den Gesamtrierungsrat ist sicherzustellen.

► **Klare Spielregeln für Verhandlungen der IAP**

Für die Verhandlungen der IAP müssen klare Spielregeln aufgestellt werden. Mindestens insoweit, als Fragen diskutiert werden, die der Einstimmigkeit unterliegen, ist es empfehlenswert, die **Verhandlungen** unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu führen, weil dadurch das Zustandekommen von Kompromisslösungen erleichtert wird (vgl. S. 50, «Verhandlungslösungen

¹⁵⁷ Hier entsteht ein Spannungsverhältnis zur IRV: Diese sieht vor, dass die Trägerkantone in einer gemeinsamen Trägerschaft «grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte» haben, die nur «ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden» können (vgl. Art. 12 Abs. 1 IRV). Eine paritätische Vertretung ist in einer Agglomeration mit einwohnermässig ungleich involvierten Kantonen undenkbar. Eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung macht zum vornherein nur bei Geschäften mit finanziellen Auswirkungen Sinn; wobei auch dort nicht immer. Letztlich sind Fragen der Stimmengewichtung und der Zusammensetzung in jeder Agglomeration in einem politischen Prozess auszumachen.

¹⁵⁸ Eine vergleichbare Lösung wurde beispielsweise in den EG gewählt: Der Ministerrat ist je nach Thema unterschiedlich zusammen gesetzt. Art. 203 Abs. 1 EGV lautet: «Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministeriebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln».

erleichtern»). Demgegenüber sind **Entscheide** der IAP transparent zu kommunizieren und zugänglich zu machen.

1.3 Die Interparlamentarische Kommission (IK)

► Funktion

Die interparlamentarische Kommission (IK) ist ein der IAP und den Stimmberechtigten zwischengeschaltetes Gremium, das aus Vertretungen der Kantonsparlamente zusammengesetzt ist und die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der IAP ausübt. Zwei Funktionen sind zu unterscheiden:

1. **Politische Opportunitätskontrolle:** In dieser Funktion verfügen die Mitglieder der Kommission über spezifische Informationsrechte und können unverbindliche Anträge zuhanden der IAP stellen (Interpellations- und Postulatsrecht). Die IK erstattet den kantonalen Parlamenten regelmässig Bericht und stellt so die Rückkoppelung an die kantonalen Parlamente sicher. Die IK soll den kantonalen Parlamenten ermöglichen, sich bereits im Stadium der Vorbereitung von Entscheiden der IAP einzubringen und dient auch als Gradmesser der Mehrheitsfähigkeit von zur Diskussion stehenden Lösungen. Verbindliche Mitwirkungsinstrumente (i.S. eines Motionsrechts) stehen der IK hier aber **nicht** zu. Der IK kommt auch nicht die Aufgabe zu, die Geschäfte der IAP standardmässig vorzubereiten – dies wird den jeweiligen Exekutiven (resp. den von diesen eingesetzten Kommissionen) überlassen.¹⁵⁹ Die IK gibt bei agglomerationsweiten Abstimmungen Empfehlungen zuhanden der Stimmberechtigten ab. Will man der IK mehr Gewicht geben, könnte ihr das Recht eingeräumt werden, ein Referendum auszulösen.
2. **Rechtmässigkeitskontrolle.** Die IK kontrolliert die Rechtmässigkeit der Tätigkeiten der IAP, einschliesslich Finanzkontrolle, und genehmigt insbesondere die Rechnung der IAP. In dieser Funktion soll der IK nebst Informations- und Antragsrechten auch ein Weisungsrecht zustehen (z.B. in Finanzhaushalts- und Zuständigkeitsfragen). Die Rechtmässigkeitskontrolle mit Weisungsrecht ist ausserordentlich wichtig, weil die interkantonale Agglomerationsstruktur – anders als eine staatliche Ebene – über kein Parlament verfügt, ein Minimum an «checks and balances» aber auch hier gewährleistet sein muss. Es ist in der Praxis undenkbar, diese Funktion den kantonalen Parlamenten zu überlassen, weil es nicht sein darf, dass je unterschiedliche (und allenfalls sogar widersprüchliche) Beschlüsse gefasst und Weisungen/Aufträge erteilt werden. Die Funktion der Finanz- und Rechtmässigkeitskontrolle kann einer externen Stelle übertragen werden, um professionellen Sachverstand sicherzustellen. Die Verantwortung verbleibt dabei jedoch bei der IK.

¹⁵⁹ Eine andere Lösung sieht z.B. der Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn vor. Gemäss § 16 des Staatsvertrags berät eine interparlamentarische Kommission die Geschäfte der FHNW zuhanden der in den Kantonen zuständigen Parlamente vor und erstattet diesen Bericht. Diese Lösung scheint für die vorgesehene Struktur mit IAP nicht sinnvoll. Die IAP ist ein Exekutivorgan, dessen Geschäfte von Kommissionen, die aus Verwaltungsmitgliedern bestehen, vorbereitet werden. Die IAP stellt zuhanden der kantonalen Parlamente einen – gleichlautenden – Antrag. Die IK soll in der vorgesehenen Struktur die Oberaufsicht ausüben und, bei Abstimmungen, Empfehlungen zuhanden der Stimmberechtigten abgeben, sich jedoch nicht in die Vorbereitung der Geschäfte zuhanden der kantonalen Parlamente einschalten können.

► Zusammensetzung

Die interparlamentarische Kommission soll ein breit abgestütztes Gremium sein (mind. 15 Mitglieder), das entweder paritätisch oder einwohnergewichtet¹⁶⁰ zusammengesetzt ist, mit alternierendem Präsidium. Es muss gewährleistet sein, dass jedes Kantonsparlament vertreten ist. Eine Entsendung der im Agglomerationsgebiet wohnhaften Parlamentarierinnen und Parlamentarier dürfte aus rechnerischen Gründen nicht möglich sein. Es soll daher den kantonalen Parlamenten überlassen werden, wen sie in die IK entsenden. Die kantonalen Parlamente wählen je aus ihrer Mitte die Mitglieder der IK.

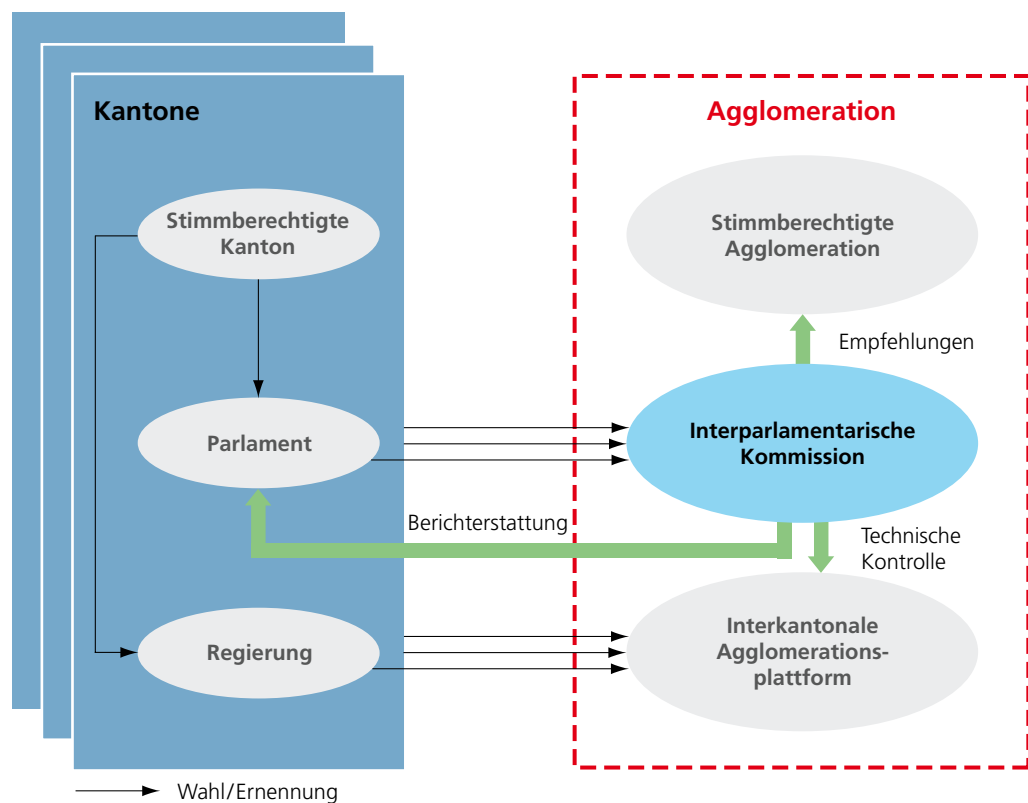


Abb. 17: Interparlamentarische Kommission

1.4 Die Stimmberechtigten der Agglomeration

Zur besseren demokratischen Abstützung sollen gewisse Entscheide der IAP (die «wichtigen Geschäfte», vgl. S. 79) dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen. Das

¹⁶⁰ Die Einwohnergewichtung macht v.a. im Bereich der politischen Opportunitätskontrolle Sinn. Sie steht jedoch in einem Spannungsverhältnis mit der Regelung in der IRV, wonach die dort vorgesehene interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission «grundsätzlich paritätisch» zusammengesetzt ist, wobei sich die Sitzzuteilung «in Ausnahmefällen ... nach dem Finanzierungsschlüssel richten» kann (vgl. Art. 15 Abs. 2 IRV). Diese Bestimmung sieht keine Gewichtung nach Einwohnerzahlen vor. Sie müsste daher entsprechend ergänzt werden.

Referendum würde nur im Agglomerationsgebiet durchgeführt. Das Abstimmungsergebnis würde für die Gesamtagglomeration, d.h. kantonsübergreifend, ermittelt.

Den Stimmberechtigten soll ebenfalls ein Initiativrecht zur Verfügung stehen.

Bei diesen interkantonalen, jedoch nur Teilgebiete der Kantone betreffenden Instrumenten direkter Demokratie handelt es sich um staatsrechtliches Neuland.¹⁶¹ Die TTA erachtet es jedoch als wichtig, dass diese Rechte vorgesehen werden, sobald wichtige Entscheidungskompetenzen auf die IAP übertragen werden. Einerseits sieht sich die IAP so gezwungen, ihre Entscheide an Mehrheiten der Gesamtagglomeration auszurichten, andererseits tragen agglomerationsweite Abstimmungen dazu bei, dass sich auch die politischen Parteien in der Gesamtagglomeration formieren. Auf diese Weise kann das Agglomerationsbewusstsein auch über Kantonsgrenzen hinweg verstärkt werden.

2. Das Verhältnis zwischen der interkantonalen Agglomerationsplattform und den Kantonen

► Zuständigkeitsordnung

Nachfolgend wird unterschieden zwischen Geschäften, die in der Zuständigkeit der Kantone verbleiben (sehr wichtige Geschäfte), und solchen, die auf die interkantonale Agglomerationsplattform (IAP) übertragen werden (wichtige Geschäfte und weniger wichtige Geschäfte). Bei Geschäften im Zuständigkeitsbereich der Kantone kann die IAP Anträge stellen:

- **Sehr wichtige Geschäfte** bedürfen der Zustimmung aller beteiligten Kantone im je kantonsintern geltenden Verfahren. Als sehr wichtige Geschäfte fallen beispielsweise in Betracht: die rechtliche Verfassung der Struktur, d.h. die Grundzüge der Organisation und der Verfahren der Zusammenarbeit; die Übertragung von Zuständigkeiten an die IAP; (soweit möglich) das Festlegen von Kostenschlüsseln etc. Die innerkantonale Zuständigkeit dürfte hier in aller Regel beim Parlament oder bei den Stimmberechtigten liegen. Aufgrund der bundesstaatlichen Konzeption ist es im Unterschied zum TAK-Modell nicht oder nur beschränkt möglich, für diese Fragen dem Bund eine analoge Rolle zuzusprechen, wie sie im TAK-Modell dem Kanton zukommt (Regelung der Grundzüge im übergeordneten Recht, Festlegen des Perimeters). Diese Fragen müssen im interkantonalen Verhältnis zwingend vertraglich und daher mit Einstimmigkeitsbeschluss geregelt werden. In Ausnahmefällen kann ein Kanton neu aufgrund von Art. 48a Abs. 1 BV zur Beteiligung an einem einzelnen Vertrag verpflichtet werden.¹⁶²

¹⁶¹ Das Beispiel einer «Regionalinitiative» i.S. eines Initiativrechts, das nur für einen Teil des Kantonsgebiets Geltung hat, existiert im Kanton Bern (Sonderstatut Berner Jura). Allerdings wird der Region nur das Recht, eine Initiative einzureichen, gewährt. Eine allfällige Abstimmung erfolgt im gesamten Kanton. Die Schaffung neuer Stimmräume über Teilgebiete verschiedener Kantone dürfte hingegen (zumindest mit Bezug auf kantonale Zuständigkeiten) staatsrechtliches Neuland sein.

¹⁶² Ein einzelner Kanton kann nur zur Beteiligung an einem **bereits ausgehandelten Vertrag** verpflichtet werden, hingegen aufgrund des Wortlauts von Art. 48a BV wohl nicht zur Beteiligung an einer Plattform.

- **Wichtige Geschäfte** liegen in der Zuständigkeit der IAP, unter Vorbehalt des fakultativen Volksreferendums: Hier geht es um (ausführende) Rechtsetzung¹⁶³ sowie wichtige politische (strategische) Entscheide im Rahmen der Wahrnehmung der übertragenen Zuständigkeiten wie z.B. den Beschluss über das Agglomerationsprogramm (soweit kantonale Zuständigkeiten betroffen sind), das Angebotskonzept öV, das Strassenbauprogramm etc, wobei sämtliche Beschlüsse auf das Gebiet der Agglomeration beschränkt sind. Es würde sich empfehlen, für Geschäfte in dieser Kategorie eine Konsultationspflicht bei den innerkantonal zuständigen Organen vorzusehen.

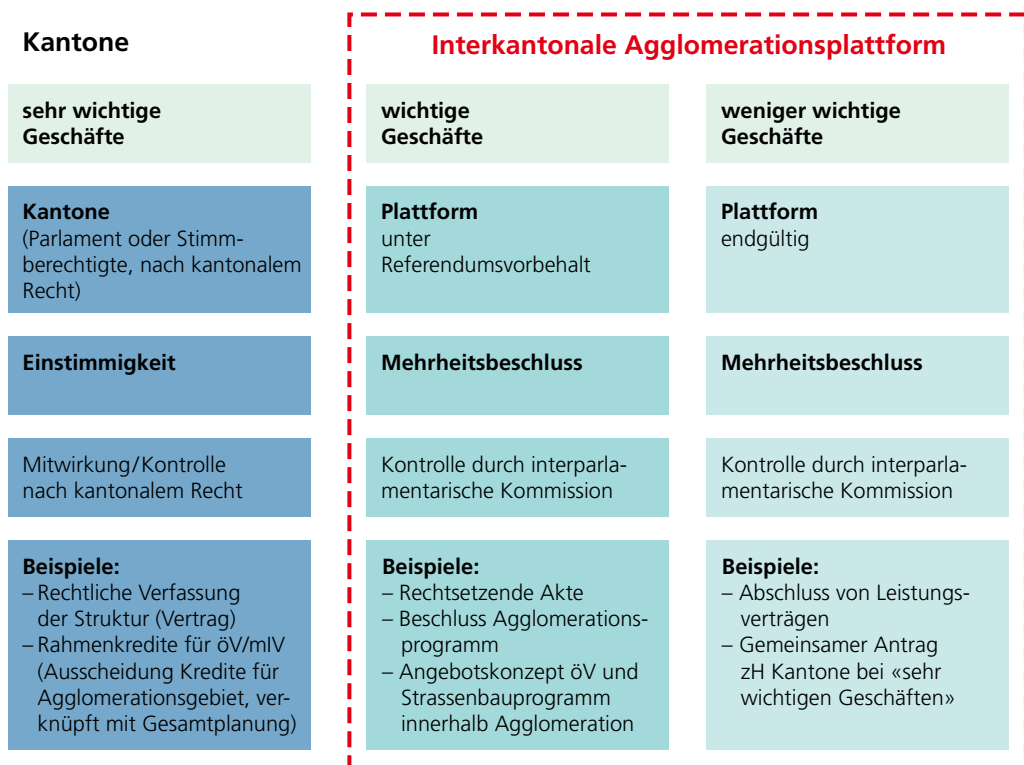


Abb. 18: Zuständigkeitsordnung

¹⁶³ In der Praxis dürfte sich bald die Frage stellen, ob Akte einer interkantonalen Trägerschaft die Funktion eines formellen Gesetzes erfüllen können (so z.B. wenn grundeigentümerverbindliche Pläne zu einem Eingriff in die Rechtsstellung der Grundeigentümer führen. Ein formelles Gesetz kann i.d.R. nur von den gesetzgebenden Organen (Parlament und Volk) erlassen werden, nicht hingegen von der Exekutive oder einem interkantonalen Organ. Soweit Akte eines (kantonalen oder interkantonalen) Exekutivorgans jedoch dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt werden, könnten sie möglicherweise – eine entsprechende Regelung in der Kantonsverfassung vorausgesetzt – die Funktion eines formellen Gesetzes übernehmen. Jedenfalls hat das Bundesgericht zur gleich gelagerten Frage betreffend die kommunale Ebene in BGE 120 Ia 266 f ausgeführt: «Ein kommunaler Erlass kann einem eigentlichen formellen Gesetz gleichgestellt werden, wenn er von der nach dem kantonalen Recht ermächtigten Gemeindelegislative (Gemeindeversammlung oder -parlament) beschlossen wurde **oder aber** dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstand» (Hervorhebung durch die Verfasser). Nach dieser Formulierung ist die Möglichkeit eines Referendums nicht kumulative, sondern **alternative** Voraussetzung zum Umstand, dass es sich um einen Erlass der kommunalen Legislative handelt (vgl. hierzu Ueli Friederich, Jürg Wichter mann, Zwischen Legalität und Flexibilität, in: LeGes 1997/3, S. 13 ff, insbesondere S. 36 f). Es könnte daher argumentiert werden, dass diejenigen Akte der IAP, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen, die Funktion eines formellen Gesetzes erfüllen können.

- **Weniger wichtige** (untergeordnete ausführende) **Geschäfte** bearbeitet die IAP in abschliessender Zuständigkeit. Sie kann z.B. Leistungsverträge mit Dritten abschliessen. Die Plattform soll auch Anträge zuhanden der Mitgliedkantone formulieren, soweit es um «sehr wichtige Geschäfte» geht, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Es dürfte entscheidend sein, dass hier ein einziger, koordinierter Antrag zuhanden der innerkantonal zuständigen Organe formuliert wird.

► **Rolle der kantonalen Parlamente**

Die Rolle der kantonalen Parlamente bestimmt sich nach den je kantonsintern geltenden Zuständigkeitsvorschriften. In den meisten Fällen werden innerkantonal die Parlamente für die in der obenstehenden Grafik den Kantonen zugewiesenen Entscheide (sehr wichtige Geschäfte) zuständig sein (teilweise unter Referendumsvorbehalt).

Die Parlamente bleiben zuständig für die kantonale Gesamtplanung und die Mittelbereitstellung, und zwar gleichermassen für das Agglomerationsgebiet wie für das übrige Kantonsgebiet. Mit Bezug auf das Agglomerationsgebiet wird ihnen von der IAP ein Antrag unterbreitet, den sie in ihre Gesamtplanung einfliessen lassen. In Kenntnis dieses Antrages beschliessen die Parlamente beispielsweise den Rahmenkredit für Strassenbau und den öffentlichen Verkehr, möglicherweise auch die Bereitstellung der Mittel für die Kultur oder andere Bereiche, je separat für das Agglomerationsgebiet und allenfalls das übrige Kantonsgebiet und selbstverständlich verknüpft mit Vorgaben. Zu Beginn werden diese Vorgaben wahrscheinlich relativ detailliert und projektbezogen sein. Es wäre jedoch wünschenswert, dass die Parlamente mit der Zeit ihre Steuerungsansprüche für das Gebiet der Agglomeration auf wenige strategische Vorgaben zurücknehmen und vermehrt zu einem Programmdenken übergehen. Damit würde der IAP der nötige Handlungsspielraum für das Zustandekommen von sinnvollen Agglomerationslösungen gewährt. Während die Entscheide über den konkreten Einsatz der Mittel ohne IAP je nach innerkantonaler Zuständigkeitsordnung vom Parlament, meist jedoch wohl von der Regierung gefällt würden, wird in der Agglomeration diese Funktion neu der IAP zugedacht.

Die kantonalen Parlamente wählen zudem die Mitglieder der interparlamentarischen Kommission (je aus ihren Reihen).

► **Rolle der Kantonsregierungen**

Die Kantonsregierungen sind teilweise (oder auch ganz, je nach Ausgestaltung des Modells) auf der IAP vertreten. Soweit nicht alle Mitglieder entsandt werden, kann die Gesamtregierung ihren Vertretungen Verhandlungsmandate erteilen oder das Mandat binden.

3. Perimeter

► Variable Geometrie

Wie bereits oben (S. 54) ausgeführt, sollten aus Gründen der fiskalischen Äquivalenz wie auch der Vereinfachung variable Perimeter möglich sein. Es wird daher – analog zum TAK-Modell des ersten Berichts – vorgeschlagen, einen fixen Organisationsperimeter, der um variable Bearbeitungsperimeter ergänzt wird, vorzusehen.¹⁶⁴

► Einfluss des Bundes auf den Perimeter?

Zwang. Anders als im TAK-Modell (im Verhältnis Kanton-Gemeinden) ist es im Verhältnis Bund – Kantone aus verfassungsrechtlicher Sicht (zumindest *de constitutione lata*) nicht möglich, dass der Bund als übergeordnete Staatsebene den Perimeter festlegt und somit die politische Schiedsrichterrolle, die im TAK-Modell dem Kanton zugeordnet ist, übernimmt. Mit dem Instrument der Beteiligungspflicht sieht die NFA hier zwar eine Möglichkeit bundesrechtlichen Zwangs vor (Art. 48a BV, Art. 15 Abs. 1 FILaG).¹⁶⁵ Die Eingriffsmöglichkeit des Bundes ist jedoch in mancherlei Hinsicht beschränkt:

- Erstens bezieht sie sich lediglich auf die formelle Frage der Beteiligung. Auf den Inhalt eines interkantonalen Vertrages kann der Bund keinen Einfluss nehmen.¹⁶⁶
- Die Beteiligungspflicht ist ausserdem nur in den in Art. 48a BV aufgezählten Bereichen zulässig. Weil die Siedlungsentwicklung hier nicht genannt ist, ist es dem Bund verwehrt, in diesem Bereich eine Beteiligungspflicht an einem interkantonalen Vertrag zu verfügen. Hier wäre die politische Diskussion bezüglich Einschluss der Siedlungsentwicklung in die Liste gemäss Art. 48a BV wieder aufzunehmen.
- Das Verfügen einer Beteiligungspflicht setzt voraus, dass sich bereits mindestens zwei Kantone über den Inhalt eines Vertrages geeinigt haben, weshalb das Instrument in all jenen Agglomerationen, in denen nur ein Kanton zusammenarbeitswillig ist, nicht greift.
- Die Hürde für das Aussprechen der Beteiligungspflicht ist hoch. Während in der bundesrätlichen NFA-Vorlage der Bundesrat hierfür zuständig gewesen wäre, obliegt dieser Entscheid nach der parlamentarischen Bereinigung nun der Bundesversammlung (vgl. Art. 15 Abs. 1 FILaG) und dürfte daher in der Praxis nur verbunden mit grossem Aufwand und Zurückhaltung gefällt werden.

Anreize. Eine andere Möglichkeit besteht im Einsatz von Anreizen, z.B. über Subventionen, die an gewisse Bedingungen geknüpft werden. Hier stellt die NFA ebenfalls ein neues Instrument zur Verfügung: die **Programmvereinbarung** (neu Art. 46 Abs. 2 und 3 BV).¹⁶⁷

¹⁶⁴ Vgl. die Überlegungen im ersten Bericht, S. 58 f.

¹⁶⁵ Vgl. zum Instrument der Beteiligungspflicht S. 17 ff.

¹⁶⁶ Dies ist in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung angemessen. Die für die Entwicklung der Agglomerationen wesentlichen Zuständigkeiten und damit auch die entsprechende Verantwortung liegen hauptsächlich bei den Kantonen. Erachtet die Bundesversammlung einen ausgearbeiteten Vertragsentwurf als unausgewogen, lehnt sie das Gesuch um Verfügung der Beteiligungspflicht ab. Es ist alsdann Sache der zusammenarbeitswilligen Kantone, einen neuen – ausgewogeneren – Vertragsentwurf auszuhandeln und diesen falls nötig noch einmal der Bundesversammlung zu unterbreiten.

¹⁶⁷ Vgl. zur Programmvereinbarung S. 19.

Die Programmvereinbarung ist jedoch nur für jene Fälle vorgesehen, bei denen es um die Umsetzung von Bundesrecht geht, z.B. im Agglomerationsverkehr (Umsetzung der Bestimmungen des MinVG). Die Mehrheit der in der Agglomeration zu lösenden Probleme betrifft jedoch Zuständigkeitsbereiche der Kantone oder sogar der Gemeinden. In solchen Fällen dürfte dieses Instrument nicht greifen.

► **BFS-Definition der Agglomeration nicht ausschlaggebend**

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung der Kriterien für eine Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) stellt für die «Festlegung des geografischen Anwendungsbereichs» auf die Definition des Bundesamts für Statistik ab.¹⁶⁸ Die Vorlage sieht denn in Art. 17b MinVG auch vor, dass nur Städte und Agglomerationen, die vom Bundesrat als beitragsberechtigt bezeichnet werden, Agglomerationsprogramme einreichen können, wobei sich der Bundesrat jeweils auf die Definition des Bundesamts für Statistik abstützen soll (Abs 2).

Es ist nachvollziehbar, wenn Bundesgelder nur für Projekte (resp. Programme) innerhalb des Perimeters gemäss Definition des BFS verwendet werden dürfen.

Falsch wäre hingegen, wenn der Bund den Perimeter von Agglomerationsstrukturen vorschreiben würde, d.h. wenn nur Trägerschaften beitragsberechtigt wären, deren Struktur genau auf den Perimeter gemäss BFS zugeschnitten ist. Es ist Sache jeder einzelnen Agglomeration, ausgehend von funktionalen Räumen, jedoch in einem politischen Prozess, je ihren eigenen Perimeter zu definieren.

4. Rechtsform und Haftung

► **Rechtsform**

Interkantonale (ebenso wie interkommunale) Zusammenarbeitsstrukturen richten sich nach den Bedürfnissen und Zielen einer verstärkten Zusammenarbeit. Deren Rechtsform ist nicht Selbstzweck, sondern wird – am Schluss der Strukturmodelldiskussion – ein Element der politischen Entscheidungsfindung. Die Zusammenarbeit kann – etwas vereinfacht – in den folgenden Grundtypen erfolgen:

- Ausschliesslich vertragliche Zusammenarbeit;
- Begründung einer rechtlich selbständigen Trägerschaft (juristische Person).

Diese beiden grundsätzlich verschiedenen Varianten sagen nichts über die «Autonomie» der Gremien der Zusammenarbeit aus. Es ist ohne weiteres denkbar, dass vertraglich Zusammenarbeitsgremien begründet werden, die weitreichende Entscheidungsbefugnisse haben, während die Begründung einer rechtlich selbständigen Trägerschaft nicht bedeutet, dass diese neu entstandene juristische Person überhaupt mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist.

¹⁶⁸ Botschaft NFA 2, BBl 2005 6168.

Findet die Zusammenarbeit auf **ausschliesslich vertraglicher Basis** statt, dürfte es sich um eine einfache Gesellschaft handeln, die, obschon öffentlich-rechtlich verfasst, weitgehend den Bestimmungen des Obligationenrechts folgt (das diesbezügliche Privatrecht wird mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu öffentlichem Recht). Vorbehalten blieben selbstverständlich vom Privatrecht abweichende Vereinbarungen. Im Gegensatz zu einer rechtlich selbständigen Trägerschaft würde die ausschliesslich vertragliche Zusammenarbeit mit gemeinsamen Beschlüssen jeweils alle Beteiligten berechtigen und verpflichten. Die Anforderungen an die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf eine gemeinsame Plattform – in welcher Rechtsform auch immer – richtet sich nach den Vorschriften der NFA, d.h. die Regelung muss im gleichen Verfahren wie formelle Gesetze erlassen werden (Art. 48a BV).¹⁶⁹

Als **rechtlich selbständige Träger** kommen vorab der Verein und die selbständige öffentliche Anstalt in Frage, wobei praktisch alle anderen bekannten Rechtsformen, vorab diejenigen des privaten Rechts (Genossenschaft, Aktiengesellschaft, Stiftung) ebenfalls möglich wären. Ausser beim Vorliegen spezifischer Bedürfnisse machen aber diese Rechtsformen kaum Sinn.

- Der **Verein** als Rechtsform des privaten Rechts zeichnet sich durch eine körperschaftliche Struktur aus, die – als Ausdruck einer starken Mitgliederbezogenheit – der Vereinsversammlung als legislativem Organ einen hohen Stellenwert beimisst. Der Vereinszweck ist von Gesetzes wegen nicht gewinnorientiert, was aber im Umfeld der öffentlichen Aufgabenerfüllung regelmässig kein Nachteil ist.
- Die **Anstalt** ist dagegen ein Konstrukt des öffentlichen Rechts, das – gleich wie die Stiftung des privaten Rechts – nicht mitgliederbezogen, sondern ausschliesslich «zweckbezogen» seinen Auftrag erfüllt. Im Gegensatz zum Verein kann deshalb die Anstalt ohne «Legislative» auskommen. Da das öffentliche Recht der Kantone eine Anstalt massschneidern kann, könnte aber auch eine Anstalt mit körperschaftlichen Elementen ausgestattet werden.

¹⁶⁹ Das bedeutet, dass in denjenigen Kantonen, die ein Staatsvertragsreferendum kennen, eine Regelung auch im Konkordat erfolgen kann.

Nachfolgend werden die drei Möglichkeiten einander gegenübergestellt

Rechtsform	Begründung	Rechte/Pflichten	Mitgliederbezogen	Identifikation
Vertrag	Einfach, wenn nur koordinierend, komplexer, je weitreichender gemeinsame Zuständigkeiten begründet werden.	Rechte und Pflichten werden auf «Rechnung» der einfachen Gesellschafter (Kantone) begründet.	Ausschliesslich mitgliederbezogen. Wesentliche Veränderungen bedürfen der Zustimmung aller Mitglieder.	Bei Behörden und bei der Bevölkerung wenig regionale Identifikation. Rein rechtliches Konstrukt.
Verein	Einfach, soweit nicht wesentliche öffentliche Aufgaben übertragen werden.	Rechte und Pflichten werden auf den Namen des Vereins begründet.	Stark mitgliederbezogen. Die Vereinsversammlung als «legislative» Plattform der Mitglieder hat einen hohen Stellenwert.	Eigene Rechtspersönlichkeit, Identifikation mit dem selbständigen Gebilde höher.
Anstalt	Komplex. Die Begründung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts bedarf einer formellgesetzlichen Grundlage (in allen Gründerkantonen, soweit es eine gemeinsame Anstalt sein soll; soweit Konkordate im Verfahren der Gesetzgebung geschlossen werden, können sie als formellgesetzliche Grundlage dienen).	Rechte und Pflichten werden auf den Namen der Anstalt begründet.	Wenig mitgliederbezogen. Geeignet im «exekutivlastigen» Bereich. Braucht nicht zwingend eine «legislative» Plattform, kann aber mit einer solchen ausgestaltet werden.	Als Rechtsform des öffentlichen Rechts eher grössere Identifikation. Diese bestimmt sich aber nicht primär nach der Rechtsform, sondern vielmehr nach dem Auftritt und der Wirkung der Zusammenarbeit.

Weil der IAP relativ weitgehende Zuständigkeiten übertragen werden sollen und daher ohnehin, d.h. unabhängig von der gewählten Rechtsform, eine formellgesetzliche Regelung erforderlich ist,¹⁷⁰ fällt der Vorteil der Privatrechtsform (einfache Errichtung) nicht mehr ins Gewicht. Es dürfte daher meist die Bildung einer Anstalt im Vordergrund stehen.

¹⁷⁰ In Kantonen, die für Konkordate dasselbe Verfahren vorsehen wie für die Gesetzgebung, kann die Übertragung auch in einem Konkordat erfolgen. Vgl. S. 17 ff.

► **Verhältnis zur IRV**

Die IRV kann grundsätzlich für jede hier zur Diskussion gestellte Rechtsform als Basisvertrag herangezogen werden, da die IRV die Frage der Rechtsform einer gemeinsamen Trägerschaft i.S. von Art. 10f IRV offen lässt. Soweit eine Zusammenarbeit in den Bereichen gemäss Art. 48a BV erfolgt, haben sich die Kantone – Ratifikation der IRV vorausgesetzt – verpflichtet, allfällige Verträge im Rahmen der IRV abzuschliessen. Es erscheint sinnvoll, die Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen auf der Grundlage der IRV zu gestalten.

Soweit eine **Vereinslösung** gewählt wird, bedarf es nicht zwingend eines Vertrages. Ein Verein erlangt Rechtspersönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist (Art. 60 Abs. 1 ZGB). Auch hier kann es jedoch sinnvoll sein, sich gegenseitig vertraglich zum Vereinsbeitritt (z.B. für eine gewisse Mindestdauer) zu verpflichten. Sofern ein solcher Vertrag abgeschlossen wird, kann die IRV als Basis gewählt werden.

Die Gründung einer öffentlichrechtlichen **Anstalt** bedarf der Grundlage in einem formellen Gesetz. Hier erscheint es naheliegend, diese Grundlage in einem Konkordat zu schaffen,¹⁷¹ das wiederum auf der Basis der IRV erfolgen kann. Dasselbe gilt mit Bezug auf die Vereinslösung, sobald dem Verein Entscheidzuständigkeiten übertragen werden sollen.

► **Regelungsbedarf**

Folgende Elemente sind mindestens zu regeln:

- Das Verfahren der Bildung und der Auflösung der IAP (sowie Ein- und Austritte von neuen/ bestehenden Mitgliedgemeinwesen);
- Die Organe der IAP (einschliesslich deren Zusammensetzung, Zuständigkeiten und der Verfahren, in welchen Entscheide gefällt werden);
- Bestimmungen über den Finanzhaushalt (insbesondere die Mittelausstattung und die Finanzaufsicht durch die interparlamentarische Kommission).
- Die Haftung der IAP (vgl. hierzu sogleich)
- Der Rechtsschutz gegen Akte der interkantonalen Struktur (IAP und weitere Organe). Aus rechtsstaatlichen Gründen ist sicherzustellen, dass der Individualrechtsschutz gewährleistet ist, d.h. dass der Weg an ein unabhängiges Gericht möglichst im gleichen Ausmass wie bisher offen steht.¹⁷²

Soweit auf der IRV aufgebaut wird, ist die Regelung einzelner Elemente vorweggenommen.

► **Haftung**

Die Frage der Haftung bei interkantonalen Trägerschaften wurde im Rahmen der Arbeiten zur IRV in einem Gutachten geprüft.¹⁷³ Die Gutachter gelangen zum folgenden Ergebnis:

¹⁷¹ Jedenfalls soweit das kantonale Verfassungsrecht Konkordate als formellgesetzliche Grundlagen anerkennt.

¹⁷² Dies bedingt die Bezeichnung des zuständigen Gerichts (allenfalls der zuständigen Gerichte) sowie des anwendbaren Verfahrensrechts im Vertrag.

¹⁷³ Andreas Lienhard/Jürg Wichtermann, Haftung bei gemeinsamen Trägerschaften im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Rechtsgutachten im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), März 2005.

- Soweit eine Trägerschaft privatrechtlich handelt, unterliegt sie der zivilrechtlichen Haftung, d.h. den Bestimmungen des Obligationenrechts. Die Haftung ist in diesem Fall beschränkt auf die jeweilige Trägerschaft, wobei das Privatrecht gewisse Formen der Haftungserweiterung vorsieht. Im Weiteren kann eine subsidiäre öffentlich-rechtliche Haftung («Staatsgarantie») vorgesehen werden.¹⁷⁴
- Soweit eine Trägerschaft öffentlichrechtlich handelt, sind die Kantone befugt, für allenfalls eintretende Schadenfälle vom OR abweichende Haftungsregelungen (Staatshaftungsrecht) zu erlassen (Art. 61 OR).¹⁷⁵
 - Auch wenn die Staatshaftung ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit ist, kann daraus nicht auf eine **zwingende subsidiäre Solidarhaftung** der an einer interkantonalen Trägerschaft beteiligten Kantone geschlossen werden.¹⁷⁶ Die nähere Ausgestaltung der Haftung und Verantwortlichkeit ist vielmehr Sache des Gesetzgebers bzw. der interkantonalen Trägerschaften¹⁷⁷ und die Haftung kann bei interkantonalen Trägerschaften jedenfalls nicht strenger sein, als bei anderen Verwaltungsträgern ausserhalb der Zentralverwaltung, d.h. mitunter beschränkt.¹⁷⁸
 - Es besteht ein grundsätzlicher **Regelungsbedarf** bezüglich der Haftbarkeit als solcher, bezüglich einer anteilmässigen Ausfallhaftung durch die Trägerkantone, bezüglich einer Haftung der Trägerkantone für abgeordnete Personen sowie bezüglich des Verfahrens. Dieser Regelungsbedarf ist im interkantonalen Verhältnis umso grösser, als in den verschiedenen Kantonen deutlich unterschiedliche Haftungsregelungen bestehen können.
 - Die Gutachter empfehlen, die Haftung für interkantonale Trägerschaften im jeweiligen interkantonalen Vertrag zu regeln. Allenfalls könne auch die sinngemässe Anwendung einer bestehenden Haftungsordnung (und des Verfahrensrechts) eines Trägerkantons vorgesehen werden.¹⁷⁹
 - Für Verträge, die im Rahmen der IRV abgeschlossen werden, gilt die folgende Haftungsregelung (Art. 19 IRV): Die Trägerkantone haften subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten gemeinsamer Trägerschaften (Abs. 1). Die Trägerkantone haften für Personen, die sie in interkantonale Organe abordnen (Abs. 2). Es können aber auch abweichende Haftungsbestimmungen vorgesehen werden (Abs. 3).

¹⁷⁴ Lienhard/Wichtermann, S. 15.

¹⁷⁵ Lienhard/Wichtermann, S. 9.

¹⁷⁶ Vgl. für ein Beispiel eines Ausschlusses der subsidiären Haftung der Kantone die Standards für den Lastenausgleich zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt, Art. 15, abrufbar unter <http://pages.unibas.ch/rr-bs/medmit/rrbsbl/2005/09/rrbsbl-20050929-001-3-f.pdf>.

¹⁷⁷ Auch hier ist jedoch beim Erlass der entsprechenden Regelungen zu bedenken, dass zumindest die Grundzüge der Haftungsordnung im Gründungsvertrag zu regeln und damit von den kantonalen Parlamenten zu genehmigen sind (Art. 48 Abs. 4 lit. b BV). Der Erlass haftungsrechtlicher Bestimmungen kann daher nur für untergeordnete Fragen einer IAP übertragen werden.

¹⁷⁸ Lienhard/Wichtermann, S. 13.

¹⁷⁹ Lienhard/Wichtermann, S. 15.

Wie weiter?

In den vorangehenden zwei Kapiteln wurden mögliche Zusammenarbeitsmodelle, deren Vor- und Nachteile aufgezeigt und die Idee einer interkantonalen Agglomerationsplattform vertieft. Die Überlegungen zeigen, dass ein effizientes und demokratisches Modell, das innert nützlicher Frist implementiert werden kann, der Quadratur des Zirkels gleichkommt. Die Modelle sind entweder rasch realisierbar, aber nicht sehr effizient. Oder sie sind effizient, aber nicht sehr demokratisch. Oder sie sind demokratisch und effizient, aber nicht kurzfristig umsetzbar.

Die Ausgangslage in den einzelnen Kantonen ist zudem sehr unterschiedlich. Während beispielsweise der Kanton Basel-Stadt sozusagen deckungsgleich mit der Kernstadt der Agglomeration Basel ist und sich Zusammenarbeitsfragen mit drei benachbarten Kantonen (sowie dem angrenzenden Ausland), aber beschränkt auf eine Agglomeration (Basel) stellen, verfügt der Kanton St. Gallen über 6 kantons- (und teilweise landes-) grenzenübergreifende kleinere Agglomerationen.

Angesichts solch unterschiedlicher Konstellationen liegt es auf der Hand, dass es nicht ein gutes Modell für die kantonsübergreifende Zusammenarbeit in Agglomerationen gibt, das für alle Agglomerationen gleichermassen empfohlen werden könnte. Vielmehr muss jede Agglomeration ihr eigenes Modell massschneidern. Die vorangehenden Modellüberlegungen können hier als Ausgangspunkt und Orientierung für die Modelldiskussion dienen. Sie vermögen aber den Prozess der Suche nach dem richtigen Modell in jeder einzelnen Agglomeration nicht zu ersetzen.

Nachfolgend (Ziff. 1 und 2) werden mögliche Vorgehensweisen für zwei unterschiedliche Konstellationen skizziert: (1) für die Konstellation einer grossen Agglomeration, an der mehrere Kantone beteiligt sind und (2) für die Konstellation eines Kantons mit in der Regel mehreren kleineren, kantonsübergreifenden Agglomerationen.

Für beide Konstellationen wird i.S. eines pragmatischen Zwischenschrittes die Bildung eines Vereins zur Diskussion gestellt, der die zukünftigen Strukturen einer verbindlichen Zusammenarbeit bereits abbildet. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die zur Diskussion gestellten Vereine staatliches Handeln abbilden und daher ausschliesslich Vertretungen des Staates vorgesehen sind. Dies schliesst nicht aus, dass die Organe des Vereins im Prozess der **Entscheidvorbereitung** intensiv mit der Zivilgesellschaft kommunizieren.

In Ziff. 3 wird anhand der Beispiele Kultur, Verkehr und Siedlung angedacht, wie politische Prozesse im Rahmen der für die beiden Konstellationen vorgeschlagenen Modelle funktionieren könnten.

1. Konstellation 1: Grosse Agglomerationen

1.1 Mögliches Fernziel

Angesichts der strategischen Bedeutung der grossen Agglomerationen ist es unerlässlich, dass in dieser Konstellation die Kantone eine gewichtige Rolle spielen und sich die Kantonsregierungen entsprechend in interkantonalen Gremien engagieren. Hier sollte mittel- oder langfristige die Implementierung eines Modells verbindlicher, kantonsübergreifender Zusammenarbeit ins Auge gefasst werden, auf der Basis der IRV (z.B. Modell 5, vgl. die Beschreibung S. 67).

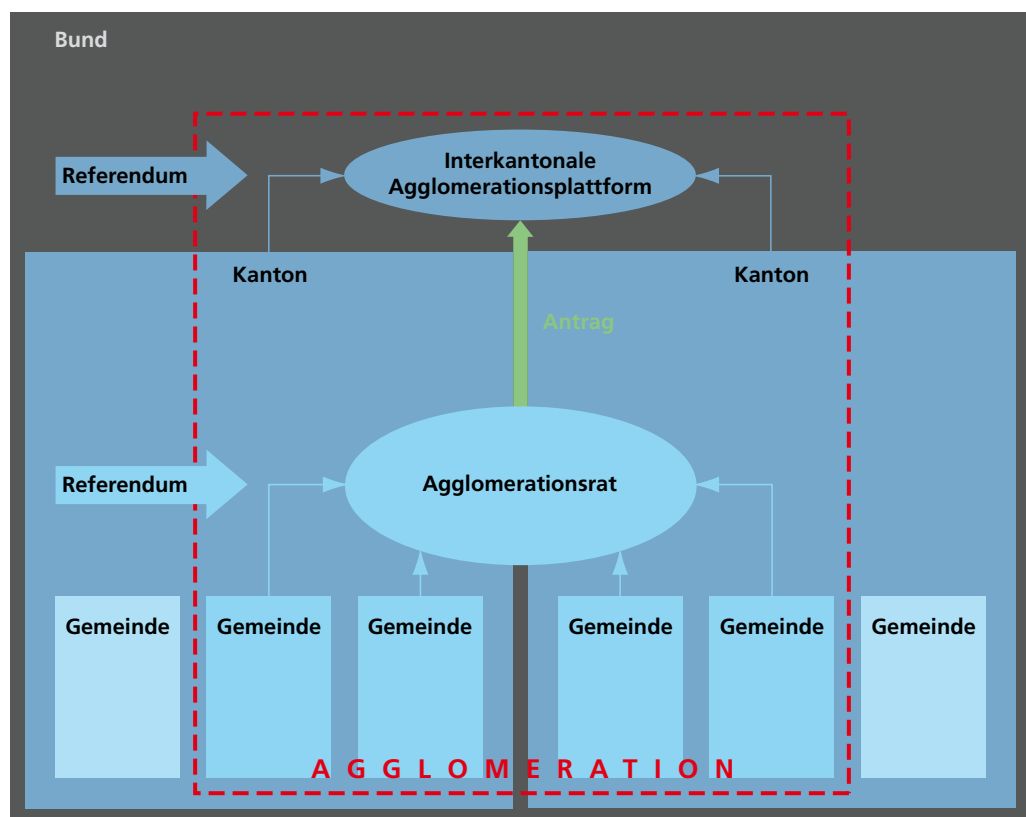


Abb. 19: Fernziel für grosse Agglomerationen

1.2 Pragmatischer Zwischenschritt

Als pragmatischer Zwischenschritt könnte ein Verein gebildet werden, der die Organe einer künftigen Struktur gemäss Modell 5 bereits abbildet und damit eine optimale Ausgangslage für eine weiter gehende Verstärkung der Zusammenarbeit schafft.

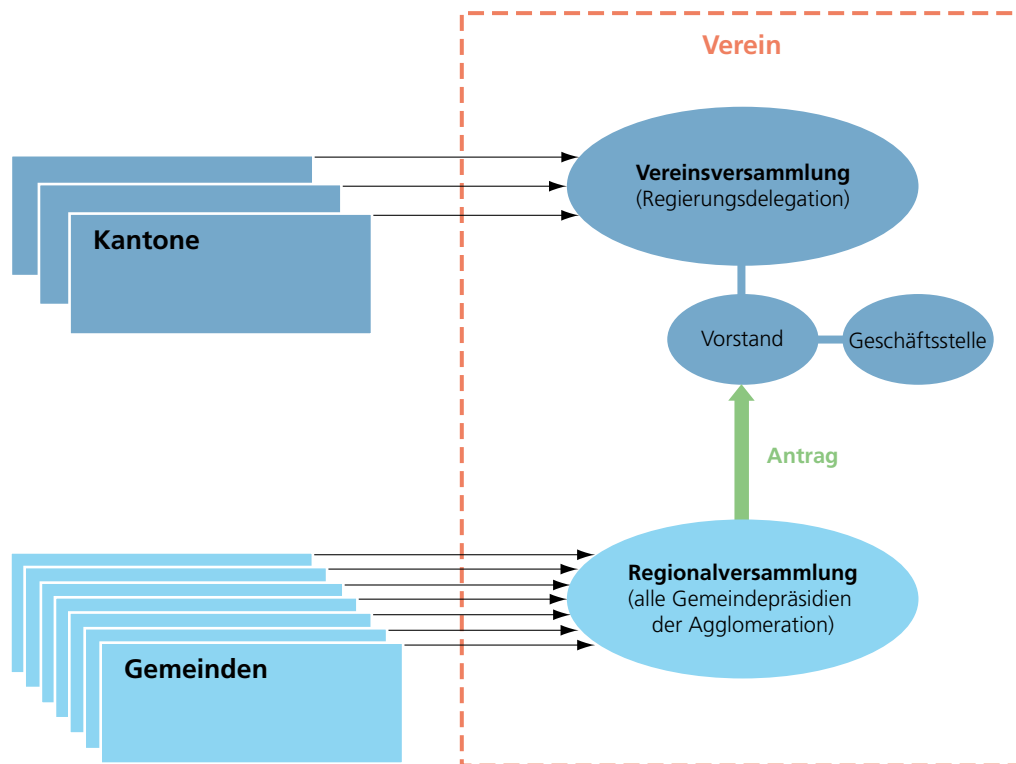


Abb. 20: Zwischenschritt für grosse Agglomerationen

In diesem Modell bilden die Kantone einen **Verein**. In der Vereinsversammlung sind Delegationen der Kantonsregierungen vertreten, im Vorstand ein bis zwei Regierungsmitglieder pro Kanton. Der Vorstand verfügt über eine Geschäftsstelle, die als vertrauensbildende Massnahme möglichst neutral ausgestaltet werden sollte. Der Verein verfügt zudem über ein besonderes Organ: die aus den Gemeindepräsidenten zusammengesetzte Regionalversammlung. Die Regionalversammlung kann zuhanden des Vereinsvorstandes Anträge stellen, jedoch nicht verbindlich auf die Willensbildung des Vereins einwirken. Mit der Bildung dieses zusätzlichen Organs wird eine Vermischung der staatsrechtlichen Ebenen vermieden. Dies schafft nicht nur Transparenz, sondern dürfte den Entscheiden der Vereinsversammlung im politischen Prozess in den Trägerkantonen, d.h. im Rahmen der kantonsinternen Beschlussfassung, auch mehr Gewicht verleihen: Das System gewährleistet, dass hinter einem solchen Entscheid die Mehrheit der Mitglieder der beteiligten Kantonsregierungen steht und nicht eine undurchsichtige Allianz aus Vertretern verschiedener Ebenen.

Der Unterschied des hier i.S. eines pragmatischen Zwischenschrittes vorgeschlagenen Modells «Verein» zu einem Modell 5 liegt darin, dass die Verbindlichkeit nicht gewährleistet ist: Dem Verein werden keine Zuständigkeiten übertragen. Vereinsbeschlüsse müssen daher immer in Entscheide der staatsrechtlich jeweils zuständigen Organe münden, womit zahlreiche Nachteile verbunden bleiben (vgl. die Bewertung des Modells 2 S. 61).

Der Verein kann zwar gegenüber dem Bund als Trägerschaft (i.S. des Anwendungshandbuchs des Bundesamts für Raumentwicklung) auftreten.¹⁸⁰ Der Nachweis, dass die Umsetzung und Finanzierung der im Agglomerationsprogramm enthaltenen Einzelprojekte gewährleistet ist, kann jedoch nur nach Durchführung eines komplizierten Verfahrens erbracht werden, weil sämtliche Gemeinwesen entsprechende (übereinstimmende) Beschlüsse fassen müssen.¹⁸¹

Nichtsdestotrotz stellt dieses Modell einen gewichtigen Teilerfolg dar: Bestehende Zusammenarbeitsstrukturen können im Verein gebündelt werden. Die Zusammenarbeit gewinnt an Kontinuität. Im Rahmen des vorgeschlagenen Vereins kann das gegenseitige Vertrauen aufgebaut und vertieft sowie die Funktionsweise der einzelnen Organe in der Praxis erprobt werden, bevor weitere, verbindliche Schritte der Zusammenarbeit (z.B. Modell 5) eingeleitet werden. Weil dem Verein keine Zuständigkeiten übertragen werden, ist die Errichtung mit keinem grossen Aufwand verbunden – es braucht insbesondere keine formellgesetzliche Grundlage.

Chancen und Risiken dieses pragmatischen Ansatzes

Chancen:	<ul style="list-style-type: none"> – Eine Struktur bündelt mehrere bestehende Strukturen – Vertrauensbildung – Kontinuität – Einfach und rasch realisierbar
<hr/>	
Risiken:	<ul style="list-style-type: none"> – Nachweis, dass Umsetzung des Agglomerationsprogramms gewährleistet ist, kann nur in kompliziertem Verfahren erbracht werden – Nur als Übergangslösung zu empfehlen: mittelfristig sollte ein Modell 5 angestrebt werden

2. Konstellation 2: Kleinere Agglomerationen

2.1 Mögliches Fernziel

In dieser zweiten Konstellation scheint die Implementierung eines Modells verbindlicher interkantonaler Zusammenarbeit (vgl. Modelle 4–6) weniger praktikabel, insbesondere wegen der mit solchen Modellen verbundenen zeitlichen Inanspruchnahme der Kantonsregierungen.

Hier wäre zu prüfen, ob eine **verbindliche Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene** erreicht werden kann, und zwar möglichst über die Kantonsgrenzen hinaus, indem je pro Agglomeration ein kantonsübergreifender Agglomerationsrat gebildet wird.

¹⁸⁰ Vgl. zum Trägerschaftskriterium S. 42 ff.

¹⁸¹ Man kann davon ausgehen, dass der Bund **während einer Übergangsfrist** i.S. einer pragmatischen Handhabung des Trägerschaftskriteriums das vorgeschlagene Vereinsmodell zumindest für grosse, kantonsübergreifende Agglomerationen als «geeignete Trägerschaft» akzeptieren würde, auch ohne Vorliegen zustimmender Beschlüsse zur Umsetzung/Finanzierung von Einzelprojekten der betroffenen Gemeinwesen. Somit wäre dieses Modell während einer Übergangsfrist durchaus praktikabel. Sobald der Bund jedoch seine Kriterien an die Trägerschaft im heute formulierten Sinn ohne wenn und aber durchsetzt – was aus Sicht der TTA nach einer Übergangsfrist wünschenswert wäre – wird dieses Modell seine Attraktivität einbüßen.

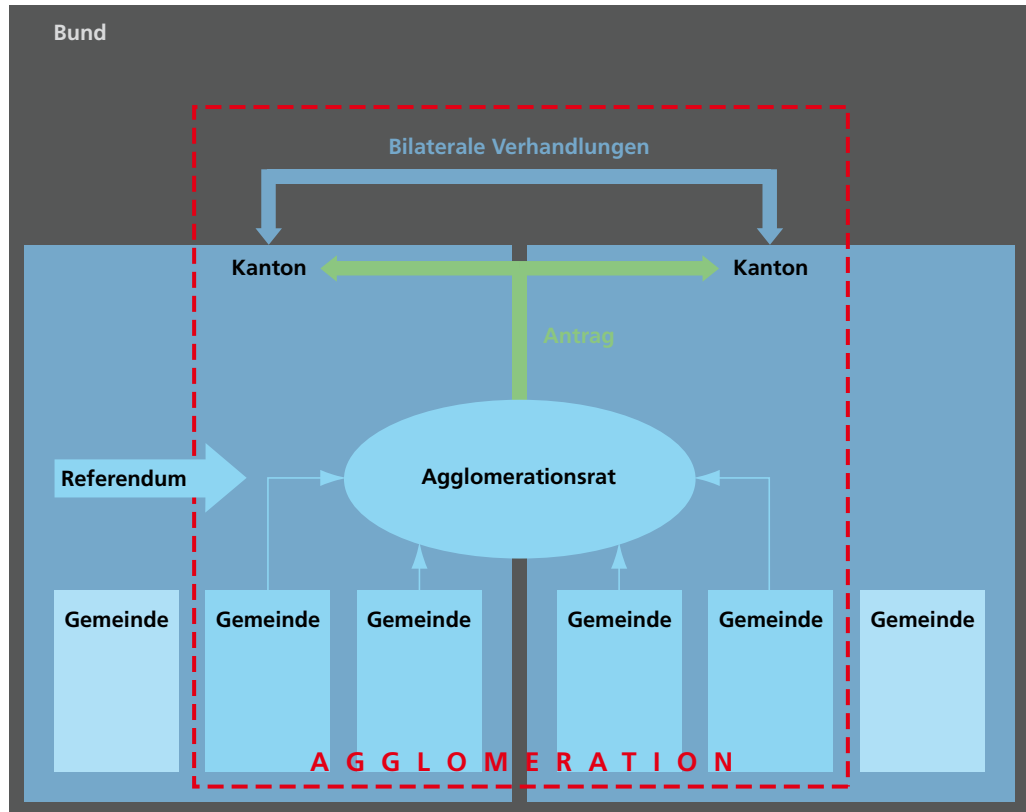


Abb. 21: Fernziel für kleinere Agglomerationen

Die Gemeinden der jeweiligen Agglomeration schliessen sich in einem Agglomerationsrat zusammen. Dieser kann verbindliche Entscheide fällen, die dem Referendum in der gesamten Agglomeration unterstellt werden können. Insoweit, als die Zuständigkeiten auf der kommunalen Ebene nicht deckungsgleich sind (z.B. wenn die Zuständigkeit für die Nutzungsplanung im einen Fall beim Kanton, im anderen Fall bei den Gemeinden liegt) können innerhalb der Struktur Bearbeitungsperimeter¹⁸² (je für das Kantonsgebiet) gebildet werden. Wo die Zuständigkeit zum Entscheid beim Kanton liegt, kommt dem Entscheid des Teilregionalrats die Funktion eines Antrags zu Handen des Kantons zu.

Bei Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich der beteiligten Kantone kann der Agglomerationsrat Anträge stellen. Die Kantone verhandeln bilateral über diese Angelegenheiten. Es ist auch denkbar, dass sich die Kantone in einer institutionalisierten, aber unverbindlichen Zusammenarbeitsstruktur (vgl. Modell 2) organisieren.

Dieses Modell gewährt eine rasche, verbindliche und transparente Entscheidungsfindung auf der kommunalen Ebene. Es dürfte jedoch nur dort erfolgreich sein, wo kantonale Zuständigkeiten nicht allzu stark betroffen sind, entweder, weil sich die Probleme vorwiegend in Bereichen kommunaler Zuständigkeit stellen, oder weil die Kantone die entsprechenden Zuständigkeiten an die Agglomeration delegiert haben.

¹⁸² Vgl. zum Begriff den ersten Bericht, S. 58, Ziff. 18.2.

Hier kann in Kauf genommen werden, dass bezüglich kantonaler Zuständigkeiten lediglich informell oder im Rahmen weicher Zusammenarbeitsformen kooperiert wird.

2.2 Pragmatischer Zwischenschritt

Auch hier könnte i.S. eines pragmatischen Zwischenschrittes vorerst ein Verein gebildet werden, der die Organe der künftigen Struktur abbildet.

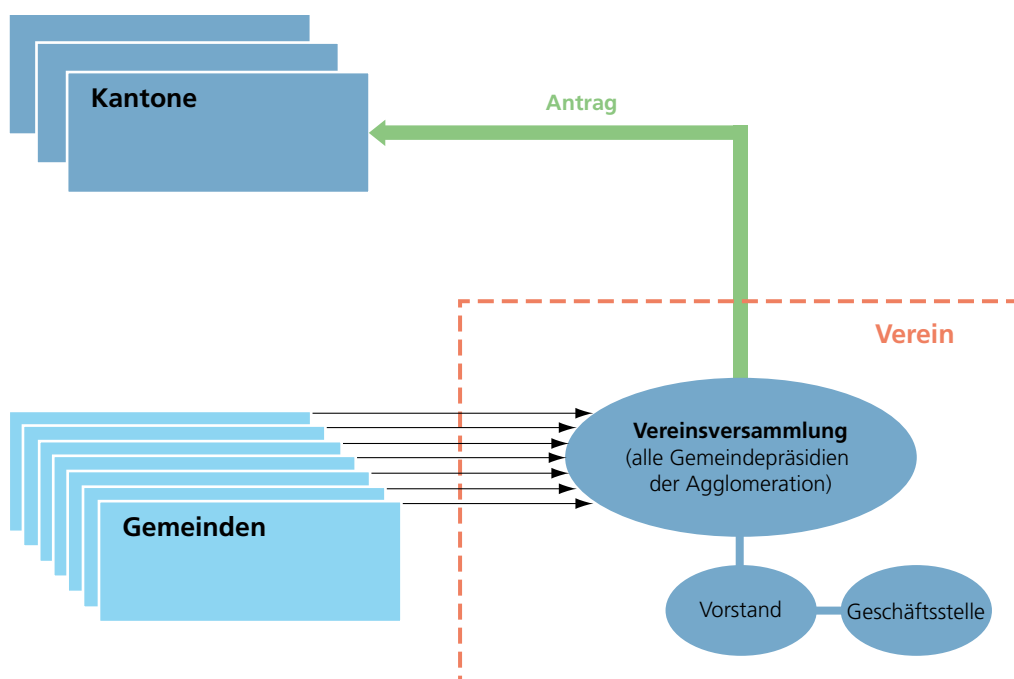


Abb. 22: Zwischenschritt für kleinere Agglomerationen

In der Vereinsversammlung sind die Gemeindepräsidenten aller Agglomerationsgemeinden (d.h. aus dem Gebiet mehrerer Kantone) vertreten. Die Vereinsversammlung behandelt Geschäfte im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, kann jedoch keine (für die Mitgliedgemeinden) verbindlichen Beschlüsse fassen.¹⁸³ Sie wirkt koordinierend und formuliert – bei Fragen im Zuständigkeitsbereich der Kantone – Anträge zuhanden der Kantone.

Bezüglich Chancen und Risiken der Vereinslösung gilt dasselbe wie bereits unter Ziff. 1.2 (S. 90) ausgeführt.

¹⁸³ Dies würde eine Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten durch jede Mitgliedsgemeinde bedingen (vgl. Gutachten Friederich).

3. Mögliche Strukturen verknüpft mit Beispielen

Die zur Diskussion gestellten Modelle sollen offen sein für verschiedene Politikbereiche. Zu denken ist beispielsweise an gemeinsame Bestellung/Finanzierung in den Bereichen Kultur, institutionelle Sozialhilfe, Wirtschaftsförderung, Sicherheit etc. Die Struktur soll aber auch gemeinsame Planung und Erschliessung ermöglichen und insbesondere das Agglomerationsprogramm Teil Siedlung und Verkehr erarbeiten und verabschieden. Die Bereiche Siedlungsentwicklung und Verkehr müssen aber nicht im Vordergrund stehen.

In der untenstehenden Tabelle wird für die in Ziffer 1 und 2 dargestellten Fernziele und Zwischenschritte skizziert, wie die Abläufe in der Praxis in etwa aussehen könnten, je für die Konstellation gemeinsamer Bestellung/Finanzierung (hier am Beispiel der Kultur; andere Bereiche dürften aber ähnlich ablaufen) und für die Konstellation Gemeinsame Planung und Erschliessung (hier am Beispiel der gemeinsamen Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms Teil Siedlung und Verkehr).

Grosse Agglomeration, Modell IAP (S. 88)

Strukturbegründung	Gemeinsame Bestellung Finanzierung am Beispiel Kultur	Agglomerationsprogramm Teil Siedlung und Verkehr
1. Anpassen kantonalrechtl. Grundlagen.	1. Agglomerationsrat stellt Antrag betr. das regionale Kulturangebot zH IAP und beschliesst über allfälligen finanziellen Beitrag der kommunalen Ebene ¹⁸⁴ (sofern auf Gemeindeebene überhaupt Zuständigkeiten bestehen).	1. Agglomerationsrat beschliesst Agglomerationsprogramm, soweit kommunale Zuständigkeiten betreffend (z.B. Regionalplanung) abschliessend (Genehmigung durch IAP erforderlich), soweit kantonale Zuständigkeiten betreffend (z.B. strassenmässige Erschliessung und Angebot öV) als Antrag zuhanden der IAP.
2. Aushandeln Gründungsvertrag auf der Basis der IRV durch Kantonsregierungen (resp. durch Verein (vgl. S. 89), falls vorbestehend).	2. IAP stellt Antrag betr. das Kulturangebot (welche Institutionen, Kredite) zH Kantone.	2. IAP stellt Antrag zH Kantone (Rahmenkredit Umsetzung Agglomerationsprogramm) (Alternative: Agglomerationsverkehrsfonds).
3. Genehmigung Gründungsvertrag durch Kantonsparlamente (ev. mit Referendum).	3. Kantone stellen Mittel bereit, verknüpft mit groben Vorgaben (z.B. für den Bereich Kultur: welche Institutionen, wieviel Geld).	3. Kantone stellen Mittel bereit, verknüpft mit Gesamtplanung (Rahmenkredit für Umsetzung Agglomerationsprogramm). ¹⁸⁵
4. Initialabstimmung in den Gemeinden der Agglomeration (Bildung Agglomerationsrat).	4. IAP beschliesst Leistungsauftrag zH der Leistungserbringer (z.B. Kulturinstitutionen (unter fak. Ref.).	Übereinstimmende Beschlüsse der Kantone erforderlich. Beschlüsse gemäss kantonalen Zuständigkeitsordnungen.
	5. IAP schliesst jährliche Leistungsverträge mit den einzelnen Leistungserbringern ab.	

¹⁸⁴ Ev. unter Vorbehalt, dass auch die kantonale Ebene sich zu einem entsprechenden Beitrag verpflichtet.

¹⁸⁵ Hier wird der innerkantonale «Verteilkampf» um den Mitteleinsatz im Kanton geführt (wieviel geht in die Agglomeration, wieviel in die übrigen Kantonsgebiete).

Strukturbegründung	Gemeinsame Bestellung Finan- zierung am Beispiel Kultur	Agglomerationsprogramm Teil Siedlung und Verkehr
		<p>4. IAP verabschiedet Agglomerationsprogramm; sie ist dabei an den Antrag des Agglomerationsrates gebunden, soweit kommunale Zuständigkeiten in Frage stehen.</p> <p>5. IAP ist Trägerin des Agglomerationsprogramms gegenüber Bund.</p> <p>6. Umsetzung Agglomerationsprogramm:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Antrag Agglomerationsrat an IAP; – Strassenplanverfahren durch IAP; – Regionale Überbauungsordnung: Agglomerationsrat, ev. als Antrag an IAP; – Falls Referendum: Volksabstimmung in der Agglomeration; – Verwendung der Mittel durch IAP abschliessend (Infrastrukturprojekte); für Gemeinden entstehen gebundene Kosten. <p>7. Realisierungsphase.</p>

Grosse Agglomeration, Zwischenschritt Verein (S. 89)

1. Ev.: vertragliche Bindung im Vorfeld der Vereinsbildung auf der Basis der IRV.	1. Verein erarbeitet Vorschlag betr. gemeinsames Kulturangebot (unverbindlich).	1. Organ Gemeinden stellt Antrag betr. Agglomerationsprogramm, soweit kommunale Zuständigkeiten betreffend.
2. Aushandeln der Statuten durch Vertretungen der Kantonsregierungen.	2. Jedes einzelne Gemeinwesen (Kantone, Gemeinden) beschliesst über Beitrag. ¹⁸⁶	2. Vereinsvorstand beschliesst Agglomerationsprogramm (als Antrag zH der Trägerkantone).
3. Genehmigung der Statuten durch Kantonsregierungen.	3. Verein schliesst Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen ab oder koordiniert diese.	3. Trägerkantone genehmigen das Agglomerationsprogramm, integrieren es in die kantonale Gesamtplanung und sprechen die erforderlichen Kredite.

¹⁸⁶ Es ist auch denkbar, dass die Kantone (im Rahmen harmonisierter Gesetzgebung) je in einem kantonalen Gesetz vorsehen, dass die einzelnen Gemeinden einen Beitrag leisten müssen, sofern beispielsweise die Hälfte aller im Perimeter liegenden Gemeinden und die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner des Perimeters sich für die Beitragsleistung ausgesprochen haben; diesfalls muss der Kanton den Kostenschlüssel festlegen. Ein solches System wurde im Kulturförderungsgesetz des Kantons Bern (BSG 423.11) für den Politikbereich Kultur, der durch Regionale Kulturkonferenzen bewirtschaftet wird, vorgesehen. Das Modell hat sich allerdings in der Praxis nicht bewährt, einerseits weil das Verfahren sehr kompliziert und aufwändig ist und andererseits, weil es für einzelne Gemeinden, die eine Beitragsleistung (häufig nach einer Abstimmung in der Gemeinde) abgelehnt haben, schwer nachvollziehbar ist, wenn sie den Beitrag letztlich doch leisten müssen, weil sie von einer Mehrheit der anderen Gemeinden und der Gesamtbevölkerung des Agglomerationsgebiets überstimmt werden.

Strukturbegründung	Gemeinsame Bestellung Finanzierung am Beispiel Kultur	Agglomerationsprogramm Teil Siedlung und Verkehr
		<p>4. Das Agglomerationsprogramm ist für die Gemeinden, soweit ihren Zuständigkeitsbereich betreffend, nicht verbindlich.¹⁸⁷ Die (verbindliche) Zustimmung zum Programm muss bei jeder einzelnen Gemeinde (resp. dem zuständigen Gemeindeorgan)¹⁸⁸ eingeholt werden.</p> <p>5. Umsetzung Agglomerationsprogramm:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Antrag Organ Gemeinden an Vereinsvorstand; – Antrag Vereinsvorstand an Trägerkantone; – Strassenplanverfahren durch Trägerkantone; – ev. kantonale Überbauungsordnung, sonst Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde erforderlich (soweit nicht bereits eine verbindliche Zustimmung zum Agglomerationsprogramm eingeholt wurde); – Falls Referendum: Volksabstimmung im Kanton resp. – je nach Zuständigkeitsbereich – in der betroffenen Gemeinde oder den betroffenen Gemeinden; – Finanzierungsbeschlüsse der je zuständigen Organe (soweit nicht in verbindlicher Zustimmung zum Agglomerationsprogramm enthalten). <p>6. Realisierungsphase.</p>

Kleinere Agglomeration, Agglomerationsrat (S. 91)

<p>1. Vertrag zwischen den beteiligten Kantonen (auf der Basis der IRV).</p> <p>2. Anpassen kantonalrechtlicher Grundlagen.</p> <p>3. Initialabstimmung in den Gemeinden der Agglomeration (Bildung Agglomerationsrat).</p>	<p>1. Agglomerationsrat beschliesst regionales Kulturangebot als Antrag zH Kantone (für Mitfinanzierung durch Kantone).</p> <p>2. Kantone stellen Mittel bereit (bilaterale Verträge, ev. Fondslösung).</p>	<p>1. Agglomerationsrat beschliesst Agglomerationsprogramm (je nach Zuständigkeitsordnung unter Vorbehalt der Zustimmung der beteiligten Kantone).</p> <p>2. Kantone genehmigen Agglomerationsprogramm, integrieren es in kantonale Gesamtplanung und sprechen die erforderlichen</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁸⁷ Vgl. Gutachten Friederich et al.; dem Verein werden keine Entscheidzuständigkeiten übertragen.

¹⁸⁸ Soweit mit Agglomerationsprogramm hohe Ausgaben verbunden sind, dürfte die Zuständigkeit regelmässig bei den Stimmberechtigten liegen.

Strukturbegründung	Gemeinsame Bestellung Finanzierung am Beispiel Kultur	Agglomerationsprogramm Teil Siedlung und Verkehr
	<p>3. Agglomerationsrat schliesst mehrjährigen Leistungsauftrag mit Kulturinstitutionen ab (unter fak. Ref.).</p> <p>4. Agglomerationsrat schliesst jährliche Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen ab (abschliessend).</p>	<p>Kredite (übereinstimmende Beschlüsse der beteiligten Kantone erforderlich).</p> <p>3. Agglomerationsrat ist Träger des Agglomerationsprogramms gegenüber Bund.</p> <p>4. Umsetzung Agglomerationsprogramm:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beschluss Agglomerationsrat (ev. Genehmigung der Kantone); – Strassenplanverfahren durch Agglomerationsrat (bedingt Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten durch Kantone); – Regionale Überbauungsordnung: Agglomerationsrat; – Falls Referendum: Volksabstimmung in der Agglomeration; – Verwendung der Mittel durch Agglomerationsrat abschliessend (Infrastrukturprojekte); für Gemeinden entstehen gebundene Kosten. <p>5. Realisierungsphase.</p>

Kleinere Agglomeration, Zwischenschritt Verein, (S. 92)

<p>1. Ev. Vertrag zwischen den beteiligten Kantonen (auf der Basis der IRV).</p> <p>2. Aushandeln der Statuten durch Gemeindepräsidien.</p> <p>3. Genehmigung durch kommunal zuständige Organe.</p> <p>4. Genehmigung durch kantonal zuständige Organe.</p>	<p>1. Verein erarbeitet Vorschlag betr. gemeinsames Kulturangebot (unverbindlich).</p> <p>2. Jede einzelne Gemeinde beschliesst über Beitrag.</p> <p>3. Verein formuliert allenfalls Antrag an Kantone für Mitfinanzierung.</p> <p>4. Verein schliesst Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen ab oder koordiniert diese.</p>	<p>1. Vereinsvorstand beschliesst Agglomerationsprogramm (soweit kantonale Zuständigkeiten betreffend als Antrag zH Kantone).</p> <p>2. Kantone genehmigen das Agglomerationsprogramm, integrieren es in die kantonale Gesamtplanung und sprechen die erforderlichen Kredite.</p> <p>3. Das Agglomerationsprogramm ist für die Gemeinden, soweit ihren Zuständigkeitsbereich betreffend, nicht verbindlich.¹⁸⁹ Die (verbindliche) Zustimmung zum Programm muss bei jeder einzelnen Gemeinde (resp. dem zuständigen Gemeindeorgan) eingeholt werden.¹⁹⁰</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁸⁹ Vgl. Gutachten Friederich et al.; dem Verein werden keine Entscheidzuständigkeiten übertragen.

¹⁹⁰ Soweit mit Agglomerationsprogramm hohe Ausgaben verbunden sind, dürfte die Zuständigkeit regelmässig bei den Stimmberechtigten liegen.

Strukturbegründung	Gemeinsame Bestellung Finanzierung am Beispiel Kultur	Agglomerationsprogramm Teil Siedlung und Verkehr
		<p>4. Der Verein tritt gegenüber dem Bund als Träger des Agglomerationsprogramm auf.</p> <p>5. Umsetzung Agglomerationsprogramm:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Antrag Verein zH Gemeinden und Kantone; – Strassenplanverfahren durch Kantone; – ev. kantonale Überbauungsordnung, sonst Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde erforderlich (soweit nicht bereits eine verbindliche Zustimmung zum Agglomerationsprogramm eingeholt wurde); – Referendum kann in jeder Gemeinde gegen Einzelprojekte ergriffen werden, sofern die Gemeinde nicht verbindlich dem Agglomerationsprogramm zugestimmt hat; – Finanzierungsbeschlüsse der je zuständigen Organe (soweit nicht in verbindlicher Zustimmung zum Agglomerationsprogramm enthalten). <p>6. Realisierungsphase.</p>
Regulierung		
<p>Strukturgesetz (KV, Gemeindegesetz, ev. spezielles Agglomerationsgesetz, ev. nur Konkordat) (Für Vereinslösungen sind keine speziellen gesetzlichen Grundlagen erforderlich).</p>	<p>Kulturförderungsgesetz.</p>	<p>Bau- und Planungsgesetz, Gesetz über den öffentlichen Verkehr, Strassenbaugesetz.</p>

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Das TAK-Modell	11
Abb. 2: Intensitätsstufen der Zusammenarbeit	56
Abb. 3: Modell 1	58
Abb. 4: Bewertung Modell 1	59
Abb. 5: Modell 2	60
Abb. 6: Bewertung Modell 2	61
Abb. 7: Modell 3	62
Abb. 8: Bewertung Modell 3	63
Abb. 9: Modell 4	64
Abb. 10: Bewertung Modell 4	66
Abb. 11: Modell 5	67
Abb. 12: Bewertung Modell 5	68
Abb. 13: Modell 6	69
Abb. 14: Bewertung Modell 6	70
Abb. 15: Übersicht Modellbewertung	71
Abb. 16: Modell FOCJ	72
Abb. 17: Interparlamentarische Kommission	77
Abb. 18: Zuständigkeitsordnung	79
Abb. 19: Fernziel für grosse Agglomerationen	88
Abb. 20: Zwischenschritt für grosse Agglomerationen	89
Abb. 21: Fernziel für kleinere Agglomerationen	91
Abb. 22: Zwischenschritt für kleinere Agglomerationen	92

Literaturverzeichnis

- Abderhalden, Ursula.** Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg i.Ü. 1999.
- Aeppli, Regula.** Hochschulwesen im Fokus intensivierter Zusammenarbeit, in: **Waldmann, Bernhard** (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, Basel 2005, S. 167 ff.
- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)/Europäische Kommission.** Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, 3. Auflage, Gronau 2000 (zit. Handbuch).
- Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG).** Towards a new Community Legal Instrument Facilitating Public Law Based Transeuropean Co-operation among Territorial Authorities in the European Union, Zusammenfassendes Positionspapier (deutsch), abrufbar unter www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung_clean_de.pdf.
- Avenir Suisse** (Hrsg.). Baustelle Föderalismus, Zürich 2005.
- Biaggini, Giovanni.** Föderalismus im Wandel – das Beispiel des schweizerischen Bundesstaates, Zeitschrift für öffentliches Recht 2002, S. 359 ff.
- Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/Sciarini, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivar.** Die Schweizer Kantone unter der Lupe: Behörden, Personal, Finanzen, Bern 2004.
- Breitenmoser, Stephan.** Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: **Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul** (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 32, S. 507 ff.
- Brunner, Stefan C.** Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Ostschweiz, Diss. St. Gallen 2000.
- Corminboeuf, Pascal/Huber, Paul/Tschäppät, Alexander.** Fusion oder Kooperation? in: **Waldmann, Bernhard** (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, Basel 2005, S. 135 ff.
- Dafflon, Bernhard.** Fédéralisme coopératif: une «vieille bonne» idée – Qu'apporte la collaboration? Que coûte-t-elle? in: **Waldmann, Bernhard** (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, Basel 2005, S. 35 ff.
- Ehrenzeller, Bernhard.** Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: **Waldmann, Bernhard** (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, Basel 2005, S. 67ff.
- Freiburghaus, Dieter/Zehnder, Vital.** Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen der Zentralschweiz, Working paper de l'IDHEAP 4/2003.
- Frey, Rene, L.** Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich, in: **Frey, René L.** (Hrsg.). Föderalismus – zukunftstauglich? Zürich 2005, S. 11 ff.
- Friederich, Ueli/Wichtermann, Jürg.** Zwischen Legalität und Flexibilität, in: LeGes 1997/3, S. 13 ff.
- Guy-Ecabert, Christine.** Divers instruments de la collaboration intercommunale, en particulier le contrat de coordination, in: RDAF 2004 I p. 81 – 101.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Georg.** Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005.
- Koller, Heinrich/Baumann, Robert.** Föderalismus im Global Village, in: Centralblatt des Schweizerischen Zofingervereins 2006/2, S. 115 ff.

- Mächler, August.** Föderalismus in der Krise: Geleitete Zusammenarbeit als Ausweg?, in: ZSR/ NF Bd. 123/I. Hb., S. 571 ff.
- Pidoux, Philippe.** Für eine «Région Lémanique» – oder wie lassen sich zwei konkurrierende Kantone vereinigen? in: **Gregory Neugebauer** (Hrsg.). Föderalismus in Bewegung – Wohin steuert Helvetia? Zürich 2000, S. 91 ff.
- Platter, Gian-Reto.** Kraftquelle oder Kräfteverschleiss? Der schweizerische Föderalismus aus politischer Sicht, in: **Frey, René L.** (Hrsg.). Föderalismus – zukunftstauglich? Zürich 2005, S. 93 ff.
- Rhinow, René.** Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: **Frey, René L.** (Hrsg.). Föderalismus – zukunftstauglich? Zürich 2005, S. 63 ff.
- Schoch, Jörg.** Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bodenseeraum: Verfassungsrechtliche Aspekte, SJZ 96 (2000), S. 429 ff.
- Schöni, Armin.** Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales, Working paper de l'IDHEAP 4/2005.
- Sciarini, Pascal.** Vorbereitung für die Föderalismusreform? Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) vom 8. Februar 2005, Nr. 32, S. 15.
- Tanquerel, Thierry.** L'établissement public démocratisé: un modèle pour la collaboration intercantonale?, in: RDAF 2001 Bd. I, S. 17 ff.
- Thierstein, A./Kruse, C./Glanzmann L./Grillon, N.** Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz, Zürich 2006.
- Tripartite Agglomerationskonferenz** (Hrsg.). Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern 2004 (zit. erster Bericht).
- Tschannen, Pierre.** Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004 (zit. Staatsrecht).
- Tschudi, Hans Martin.** Neuere Entwicklungen in den Aussenbeziehungen des Kantons Basel-Stadt, in: SJZ 100 (2004), S. 449–453.
- Widmer-Schlumpf, Eveline.** Der kooperative Föderalismus – Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation als Mittel zur Bewältigung der heutigen Probleme, in: **Waldmann, Bernhard** (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, Basel 2005, S. 55 ff.
- Waldmann, Bernhard.** Der kooperative Föderalismus, Eine kurze Einführung, in: **DERS.** (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, Basel 2005, S. 15 ff.
- Wiederkehr, René.** Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung – Dargestellt anhand neuer Reformprojekte in der Schweiz, in: ZBl 103 (2002), 617 ff.

Gutachten, Berichte

- Bundesrat.** Bericht über rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen vom 27. März 2002 (abrufbar unter http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/foederalismus2.html)
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).** Agglomerationsprogramm, Arbeitshilfe – provisorische Fassung für die Pilotphase, November 2002 (zit. Arbeitshilfe)

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).** Agglomerationsprogramm – Kurzübersicht über Zweck, Charakter und Inhalt, Januar 2003.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).** Agglomerationsprogramme, Teil Verkehr und Siedlung: Prüfkriterien, Anwendungshandbuch, Juni 2004 (zit. Anwendungshandbuch).
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).** Raumentwicklungsbericht 2005, abrufbar unter: <http://www.are.admin.ch/are/de/raum/reb/index.html>.
- Biaggini, Giovanni.** Neuer Finanzausgleich: Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend «Verbundaufgaben» und «Programmvereinbarungen», Zürich 2000.
- Europäisches Parlament.** Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ), PE 357.502v02-00, Ausschuss für regionale Entwicklung, Berichterstatter: Jan Olbrycht.
- Friederich, Ueli/Fahrländer, Karl Ludwig/Boos, Ursula.** Befugnis vereinsrechtlich organisierter Planungsregionen zum Erlass regionaler Richtpläne, Rechtsgutachten zuhanden des Vereins Region Bern, Bern 2002, abrufbar unter http://www.regionbern.ch/upload/allgemeine/files/Rechtsgutachten_Richtplanung.pdf.
- Kley, Andreas.** Vier Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Regionalinitiativrechts zu Gunsten des Berner Juras. Gutachten erstattet der Jura-Delegation des Berner Regierungsrates, Bern 2002.
- Lienhard, Andreas/Wichtermann, Jürg.** Haftung bei gemeinsamen Trägerschaften im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Rechtsgutachten im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Bern 2005.

Anhang

Art. 10–17 FiLaG (verabschiedet, tritt voraussichtlich per 1.1.2008 in Kraft)

Art. 10 FiLaG Pflicht zur Zusammenarbeit

¹ Die Bundesversammlung kann die Kantone in den Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

² Die Verpflichtung erfolgt in Form der Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 14) oder der Beteiligungspflicht (Art. 15).

³ Die Kantone regeln ihre Zusammenarbeit in interkantonalen Verträgen.

Art. 11 FiLaG Ziele

Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden folgende Ziele angestrebt.

- a. Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen;
- b. wirtschaftliche Erfüllung kantonalen Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen;
- c. gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

Art. 12 FiLaG Grundsätze für den Ausgleich

Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen.

Art. 13 FiLaG Interkantonale Rahmenvereinbarung

Die Kantone erarbeiten für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung. Darin legen sie insbesondere fest:

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

Art. 14 FiLaG Allgemeinverbindlicherklärung

¹ Die Bundesversammlung kann in Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses für allgemein verbindlich erklären:

- a. auf Antrag von mindestens 21 Kantonen: die interkantonale Rahmenvereinbarung;
- b. auf Antrag von mindestens 18 Kantonen: einen interkantonalen Vertrag in den Bereichen nach Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung.

² Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

³ Die Kantone, die durch eine Allgemeinverbindlicherklärung zur Beteiligung an einem Vertrag verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner.

⁴ Die Allgemeinverbindlichkeit kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

⁵ Bundesbeschlüsse über die Allgemeinverbindlicherklärung können vorsehen, dass die Bundesversammlung die Allgemeinverbindlichkeit mit einfachem Bundesbeschluss aufheben kann, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn:

a. mindestens sechs Kantone die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit der Rahmenvereinbarung verlangen;

b. mindestens neun Kantone die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit eines interkantonalen Vertrags verlangen.

⁶ Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen.

Art. 15 FiLaG Beteiligungspflicht

¹ Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten.

² Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

³ Die Kantone, die zur Beteiligung verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner.

⁴ Die Beteiligung kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

⁵ Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses die Beteiligungspflicht aufheben, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn mindestens die Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag beteiligt sind, die Aufhebung verlangt.

⁶ Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Beteiligungspflicht stellen.

Art. 16 FiLaG Rechtsmittel

¹ Die Kantone setzen richterliche Behörden ein, die als letztinstanzliche kantonale oder interkantonale Behörden über Beschwerden gegen Entscheide interkantonomer Organe befinden.

² Verletzt ein Kanton einen Vertrag oder verbindliche Beschlüsse eines interkantonomeren Organs, so kann jeder Kanton oder das entsprechende interkantonale Organ beim Bundesgericht Klage erheben, wenn das interkantonale Streitbeilegungsverfahren zu keiner Einigung geführt hat.

Art. 17 FiLaG Direkte Anwendbarkeit

Setzt ein Kanton einen Vertrag oder einen verbindlichen Beschluss eines interkantonomeren Organs nicht oder nicht rechtzeitig um, so können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger Ansprüche aus diesem Vertrag oder diesem Beschluss geltend machen, sofern die entsprechenden Bestimmungen inhaltlich hinreichend bestimmt und klar sind.

Art. 17 a–d MinVG (verabschiedet, tritt voraussichtlich per 1.1.2008 in Kraft)

Art. 17a Verwendungszweck

¹ Der Bund leistet Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem in Städten und Agglomerationen führen.

² Die Beiträge werden für den Ausbau der Infrastruktur zugunsten des Strassen- und Schienenverkehrs sowie des Langsamverkehrs ausgerichtet.

³ Beiträge können auch für entsprechende Massnahmen im grenznahen Ausland ausgerichtet werden.

⁴ Betriebsbeiträge sind ausgeschlossen.

Art. 17b Beitragsberechtigte

¹ Die Beiträge werden an die Kantone¹⁹¹ zuhanden der Trägerschaften ausgerichtet. Diese bilden sich nach kantonalem Recht.

² Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung der Kantone die beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen. Er stützt sich auf die Definition des Bundesamtes für Statistik.

³ Die Beiträge an Eisenbahninfrastrukturen für den Agglomerationsverkehr werden an die Transportunternehmungen über die Finanzinstrumente nach der Eisenbahngesetzgebung ausbezahlt. Der Beitrag an die Trägerschaft ist entsprechend zu kürzen.

Art. 17c Voraussetzungen

Beiträge können ausgerichtet werden, wenn die Trägerschaften in einem Agglomerationsprogramm nachweisen, dass:

- a. die geplanten Projekte in eine Gesamtverkehrsplanung eingebunden und mit den übergeordneten Verkehrsnetzen und der Siedlungsentwicklung gemäss kantonalen Richtplänen abgestimmt sind;¹⁹²
- b. die geplanten Projekte mit den kantonalen Richtplänen übereinstimmen;
- c. die Restfinanzierung der Investitionen für die geplanten Projekte sichergestellt ist und die Tragbarkeit der Folgekosten aus Unterhalt und Betrieb nachgewiesen wird;
- d. die Investitionen für die geplanten Projekte eine günstige Gesamtwirkung aufweisen.

Art. 17d Höhe der Beiträge

¹ Die Beiträge bemessen sich nach der Gesamtwirkung der Agglomerationsprogramme. Sie betragen höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten.

² Die Gesamtwirkung ist das Verhältnis zwischen dem finanziellen Aufwand und den folgenden Wirkungszielen:

- a. bessere Qualität des Verkehrssystems;
- b. mehr Siedlungsentwicklung nach innen;
- c. weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch;
- d. mehr Verkehrssicherheit.

³ Den Vorrang haben Agglomerationsprogramme, die zur Lösung der grössten Verkehrs- und Umweltprobleme beitragen.

¹⁹¹ Der Botschaftsentwurf sah vor, dass die Beiträge direkt an die Trägerschaften ausgerichtet werden.

¹⁹² Der Botschaftsentwurf lautete: «...und der Siedlungsentwicklung abgestimmt sind».

Fragebogen Umfrage Kantone

1. Handlungsbedarf

Wo sehen Sie aus Sicht Ihres Kantons bezüglich kantonsübergreifender Zusammenarbeit in der Agglomeration(nachfolgend KÜZ) Handlungsbedarf:

- generell?
- im Politikbereich Verkehr (öffentlicher Verkehr [öV], motorisierter Individualverkehr [mIV], Langsamverkehr) und im Politikbereich Siedlungsentwicklung bzw. in der Koordination der Politikbereiche Verkehr und Siedlungsentwicklung?
- in weiteren Politikbereichen (z.B. Kultur, Soziales)?

2. Kantonsüberschreitende Zusammenarbeit

Arbeitet Ihr Kanton in den in Frage 1 genannten Politikbereichen mit anderen Kantonen der betroffenen Agglomeration zusammen? Falls ja, in welcher Form?

3. Interkommunale Zusammenarbeit

Gibt es in den in Frage 1 genannten Politikbereichen innerkantonal und/oder kantonsgrenzenüberschreitend interkommunale Zusammenarbeit in der Agglomeration? Und, falls Ja: Wie können die Kantone (mit-)steuern?

4. Hindernisse

Wo liegen aus Sicht Ihres Kantons die grössten Hindernisse für eine effiziente KÜZ?

5. Lösungsansätze

Welche Lösungsansätze werden in Ihrem Kanton bezüglich KÜZ diskutiert?

6. Ansätze für Trägerschaften

Ihr Kanton ist Mitglied in einer Projektorganisation, die ein Agglomerationsprogramm/Modellvorhaben beim Bund einreicht oder eingereicht hat.

- Wie werden in dieser Projektorganisation kantonsüberschreitende Probleme angegangen?
- Welche Ansätze bestehen für die Bildung einer kantonsübergreifenden Trägerschaft?