



**Interpellation von Moritz Schmid
betreffend Konkordate vom 22. September 2011
(Vorlage 2079.1 - 13890)**

Antwort des Regierungsrates
vom 28. Februar 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Moritz Schmid, Walchwil, hat am 22. September 2011 die oben genannte Interpellation (Vorlage Nr. 2079.1 - 13890) eingereicht. Gegenstand der Interpellation sind die vom Kanton Zug abgeschlossenen Konkordate. Der Interpellant hinterfragt deren Nutzen und ist der Ansicht, dass diese nur bei zwingender Notwendigkeit einzugehen sind. Aus diesem Grund sollen alle Konkordate, denen der Kanton Zug beigetreten ist, systematisch überprüft werden.

I. Beantwortung der Fragen

1. Welche Konkordate hat der Regierungsrat per 30. 9. 2011 ratifiziert?

Antwort:

In der Schweiz gibt es laut Mitteilungsblatt "Parlament, Parlement, Parlamento" der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (Ausgabe 3 / 2009, Seite 3) rund 800 Konkordate (http://www.sgp-ssp.net/cont/fileadmin/pdf/bulletin_sgp-ssp/2009_11/editorial_janiak.pdf). Am 30. September 2011 standen im Kanton Zug 29 Konkordate in Kraft. Zwei stammen aus dem Jahr 1828 und die weiteren 27 wurden vom Kantonsrat gestützt auf § 41 Bst. i der Kantonsverfassung verabschiedet. Die Übersicht ergibt folgendes Bild:

BGS-NR	Titel	Bemerkungen
Kirche und Staat		
442.1	Übereinkunft zwischen dem Heiligen Stuhl und den Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug betr. die Reorganisation und neue Umschreibung des Bistums Basel	Beschluss vor Entstehung des Bundesstaates vom 26. März 1828
442.2	Übereinkunft zwischen den hohen Ständen Luzern, Bern, Solothurn und Zug für die Organisation des Bistums Basel	Beschluss vom 28. März 1828
Zivilrecht		
212.3	Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht	KRB vom 30. Juni 2005
Schule und Berufsbildung		
411.1	Konkordat über die Schulkoordination	KRB vom 29. April 1971
411.2	Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung Ausbildungsabschlüssen	KRB vom 26. Januar 1995
411.5	Interkantonale Universitätsvereinbarung	KRB vom 30. April 1998

413.41	Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld	KRB vom 30. Januar 1992
414.301	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung	KRB vom 24. November 2005
414.31	Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat	KRB vom 25. November 1999
414.32	Konkordat betr. die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft	KRB vom 27. Februar 1964; aufgehoben per 1. Jan. 2012
414.361	Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz	Schulgesetz; Änderung vom 27. Sept. 2001; § 56 Auflösung beschlossen per 31. Juli 2013
414.362	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik	KRB vom 30. Mai 2001

Kultur

421.3	Vereinbarung über die Interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionale Kultureinrichtungen	KRB vom 27. März 2008
-------	--	-----------------------

Polizei

511.1	Polizei-Konkordat-Zentralschweiz	KRB vom 30. Sept. 2010
511.2	ViCLAS-Konkordat; Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten	KRB vom 24. Febr. 2011
511.3	Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	KRB vom 25. Sept. 2008
511.5	Konkordat über die Errichtung und den Betrieb der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch	KRB vom 26. Aug. 2004

Strafvollzug

332.31	Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Strafanstalt Bostadel	KRB vom 21. Dez. 1972
332.33	Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen	KRB vom 30. Nov. 2006

Steuerabkommen

633.1	Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen	KRB vom 14. Juli 1949
-------	--	-----------------------

Gesundheitswesen

826.162	Konkordat der Kantone Uri, Schwyz und Zug betr. die Psychiatrische Klinik Oberwil-Zug	KRB vom 16. Dez. 1982
---------	---	-----------------------

Wirtschaftliche Tätigkeiten

721.52	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen	Submissionsgesetz vom 2. Juni 2005 (BGS 721.51), § 1
--------	--	--

742.21	Konkordat betr. die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl	KRB vom 7. Juli 1960
752.5	Konkordat über die nicht eidg. konzessionierten Seilbahnen und Skilifte	KRB vom 12. Mai 1966
925.21	Interkantonaies Konkordat über den Viehhandel	KRB vom 11. Nov. 1943
933.11	Konkordat über die Fischerei im Zugersee	KRB vom 20. Nov. 1969
942.22	Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse	KRB vom 25. Januar 2001

Lotteriewesen

942.415	Interkantonale Vereinbarung betr. die gemeinsame Durchführung von Lotterien	KRB vom 19. Juni 1939 (GS 14, 21);
942.42	Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten	Lotteriegesezt vom 6. Juli 1978 (BGS 942.41); § 1 Abs. 3

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass der Kantonsrat den Regierungsrat mit § 3 Abs. 2 Bst. a Planungs- und Baugesetz (BGS 721.11; Änderung vom 30. Juni 2011) ermächtigt hat, den Beitritt des Kantons Zug zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) zu erklären.

2. Anhand welcher Kriterien sind Konkordate generell bezüglich ihrer Vorteile für den Kanton Zug zu beurteilen?

Der Kanton Zug will seine Aufgaben möglichst effizient und dienstleistungsorientiert erfüllen. Aufgrund dessen wird er stets prüfen, ob es für den Kanton zweckmässiger ist, eine kantonale Aufgabe im Alleingang oder gemeinsam mit anderen Kantonen zu bewältigen.

Im Rahmen dieser Analyse müssen diverse Fragen beantwortet werden, um ein Gesamtbild zu erhalten. Welchen Nutzen zieht der Kanton Zug und seine Bevölkerung aus einer Mitwirkung in einem Konkordat? Ergibt sich ein staatspolitischer, volkswirtschaftlicher oder anderweitiger Vorteil? Als Wirtschaftstandort wird er sich die Frage stellen müssen, ob der Beitritt zu einem Konkordat die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen mit Sitz im Kanton Zug oder des Kantons als Besteller stärkt. Erleichtert eine einheitliche Regelung den wirtschaftlichen Verkehr zwischen Kantonen? Welches sind die Auswirkungen auf die Zuger Bevölkerung und Unternehmen, öffnen sich damit z.B. Weiterbildungschancen? Ist ein Konkordat dem hohen und dichten Bildungsangebot im Kanton Zug förderlich oder nachteilig? Können mit einer Kooperation Aufgaben effektiver angegangen, Synergien gewonnen oder Kosten gespart werden? Verhindert eine einheitliche Regelung die Bildung von Missständen. Was wären die Konsequenzen, wenn der Kanton Zug einem Konkordat fernbleiben würde? Und letztlich kann auch die Frage aufgeworfen werden, ob das abzuschliessende Konkordat in die Strategie des Regierungsrats passt.

Vor einem Beitritt müssen auch die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte sorgfältig geprüft werden. Damit geht die Frage einher, wie viele Kompetenzen der Kanton Zug mit dieser Kooperation abgeben müsste. Eine Übertragung von Kompetenzen an einen Konkordatsrat macht

beispielsweise dann Sinn, wenn dies zu einer Stärkung der föderalistischen Struktur der Kantone gegenüber dem Bund führt. Die Tendenzen beim Bundesgesetzgeber zur Zentralisierung von bisherigen kantonalen Aufgaben sind nicht zu übersehen. Gelingt es mit interkantonaler Zusammenarbeit ein Gegengewicht zu den zentralistischen Tendenzen beim Bund zu schaffen und mindestens einen gleichwertigen Vollzug der Aufgabenstellung zu erreichen, wird der Kanton Zug eher seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit signalisieren.

Die aufgeworfenen Fragen zeigen auf, dass solche Untersuchungen vielschichtig sind und eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile benötigen. Erst wenn der Nutzen für den Kanton höher als die Kosten ausfällt, wird er den Weg der Kooperation wählen. Kommt die Analyse zum Schluss, dass eine Aufgabe besser im Verbund zu lösen ist, können im Rahmen von Konkordaten rechtsverbindlich diverse Kooperationsbereiche geregelt werden.

Anhand von zwei Beispielen soll das Vorgehen der Regierung und die bisherige Fragestellung erläutert werden:

a) Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

Der Regierungsrat musste darüber befinden, ob der Kanton Zug der interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen beitreten sollte. Der Regierungsrat verneinte einen Beitritt am 29. November 2011. Letztlich hätte ein solcher für die Bevölkerung des Kantons keinen Vorteil gebracht. Er stellte dazu fest, ein Beitritt würde ohne Not den Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Kantons Zug einschränken und würde für die Zuger Studierenden keine Vorteile bringen. Ein Vergleich zwischen den Mindeststandards des Konkordats und dem geltenden Zuger Recht zeige, dass mit Ausnahme des Höchstansatzes für ein Stipendium an ledige Personen auf der Tertiärstufe, alle Mindeststandards im Kanton Zug erfüllt werden. Bei einigen Vorgaben kenne das Zuger Recht sogar grosszügigere Lösungen.

b) Polizeikonkordat Zentralschweiz

Im Bericht und Antrag betreffend Polizeikonkordat Zentralschweiz¹ erklärte der Regierungsrat, Ziel der verstärkten Polizeizusammenarbeit sei, Synergien zu nutzen. Polizeiangehörige würden in gewissen Bereichen entlastet. Damit können Ressourcen für vermehrte Ausendienst- und neue Vollzugsaufgaben geschaffen werden. Die Polizeikörper würden wohl etwas an Eigenständigkeit einbüßen, weil sie nicht mehr über alle Spezialistinnen und Spezialisten oder über gewisse Mittel eigenständig und direkt verfügen können. Zudem könne die Zentralisierung von Aufgaben die Nähe zum Korps beeinträchtigen. Sie würden aber andererseits mit der Übernahme von Spezialaufgaben im Sinne eines Kompetenzzentrums Verantwortung für die Vertragspartnerinnen und -partner übernehmen.

Letztlich entscheidet der Kantonsrat bzw. die Zuger Bevölkerung im Falle eines Referendums auf Grund von Bericht und Antrag des Regierungsrates, ob der Nutzen eines Konkordats gegenüber einem Alleingang überwiegt.

3. Wie beurteilt der Regierungsrat konkret die bestehenden Konkordate aus Sicht des Kantons Zug: Vorteilhaft, Neutral, Nachteilig?

Der Regierungsrat sieht die Beurteilung nach dem Nutzen eines bestehenden Konkordats als Dauerauftrag. Änderungen, Anpassungen und die Aufkündigung eines Konkordats werden angegangen, sollte ein Optimierungsbedarf festgestellt, eine bestehende Regelung nicht mehr

¹ Vorlage 1909.1 - 13336

den heutigen Bedürfnissen entsprechen oder gar ein Konkordat als Ganzes sich als unvorteilhaft erweisen. Kommt der Regierungsrat zum Schluss, ein Konkordat in der bestehenden Form diene der Aufgabenerfüllung nicht mehr bzw. es wäre für den Kanton Zug nachteilig, wird er dem Kantonsrat beantragen, das Konkordat zu ändern oder zu kündigen. Als Beispiel sei auf die Auflösung des Konkordats betreffend die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft hingewiesen, die der Kantonsrat am 26. Mai 2011 beschlossen hat. Diese Hochschule wurde in die Fachhochschule des Kantons Bern eingegliedert. Diese Eingliederung entspricht den Zielvorgaben aller Interessierten wie auch der bisher beteiligten Kantone.

Bei jeder Gesetzesänderung wird zudem geprüft, wo und wie einzelne Aufgaben zu erfüllen sind. Und diese Prüfung gilt auch für die Konkordate. Konkordate unterliegen der Rechtsentwicklung und -fortbildung in gleicher Weise wie die Gesetze des Bundes und des Kantons. Konkordate, die wegen neuen Rechts bedeutungslos geworden sind, werden formell aufgehoben und aus der Gesetzessammlung entfernt. So hob beispielsweise das Gerichtsorganisationsgesetz vom 26. August 2010 sechs Konkordate² auf.

Aufgrund der sorgfältigen Analyse des Nutzens eines Konkordats im Vorfeld einer Genehmigung sowie der kontinuierlichen laufenden Überprüfung bereits ratifizierter Konkordate besteht zum heutigen Zeitpunkt aus Sicht des Regierungsrats kein Bedarf für eine punktuelle systematische Überprüfung. Diese Untersuchung würde viele Ressourcen binden, ohne dass ein grosser Nutzen zu erwarten wäre. Der Regierungsrat verzichtet folglich darauf, systematisch alle bestehenden Konkordate unter den drei verlangten Kriterien zu analysieren.

Abschliessend ist festzuhalten, dass sich Konkordate für den Kanton Zug in der Vergangenheit grundsätzlich als vorteilig herausgestellt haben. Der Kanton Zug ist alleine aufgrund seiner Grösse darauf angewiesen, mit anderen Kantonen zusammen zu arbeiten, will er gewisse Aufgaben effizient und kostengünstig wahrnehmen.

4. Ist der Regierungsrat bereit, diese Beurteilung regelmässig vorzunehmen und darüber dem Parlament Bericht zu erstatten?

Diese Fragestellung ist durch die Ausführungen zur Frage 3 beantwortet, mit welcher die bereits bestehende regelmässige Beurteilung der bestehender Konkordate aufgezeigt wird. Auf eine zusätzliche Berichterstattung ist zu verzichten. Der Regierungsrat weist in diesem Kontext auf die Kompetenzen der Konkordatskommission hin: Mit der Revision des Geschäftsreglements vom 29. Januar 2004 schuf der Kantonsrat in § 19^{bis} die Konkordatskommission. Diese nimmt in Vertretung des Kantonsrats Kontrollrechte wahr, die sogar über jene der Staatswirtschaftskommission hinausgehen. So hat die Konkordatskommission gegenüber dem Regierungsrat bei Vertragsverhandlungen zu Konkordaten das Recht auf ständige Information über deren Verlauf, das Recht auf Anhörung und Meinungsäusserung vor wichtigen Entscheidungen und schliesslich das Recht, Empfehlungen abzugeben.

² Aufgehoben wurden die Konkordate über die Zusammenarbeit in Strafsachen vom 5. Nov. 1992, betr. die Befreiung von der Verpflichtung zur Sicherheitsleistung für die Prozesskosten vom 5./20. Nov. 1903, über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe in Zivilsachen vom 26. April / 8./9. Nov. 1974, über die Vollstreckung von Zivilurteilen vom 10. März 1977, über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche vom 28. Okt. 1971 sowie über die Schiedsgerichtsbarkeit vom 27. März 1969.

5. Wie sieht die Regierung die Zusammenarbeit mit dem Kanton Luzern in Sachen Kulturlastenausgleich, nachdem der Kanton Schwyz den Kulturlastenausgleich mit dem Kanton Luzern aufgekündigt hat?

Mit Beschluss vom 14. September 2011 beauftragte der Schwyzer Kantonsrat die Schwyzer Regierung, eine Vorlage zum Austritt aus der Vereinbarung über die Interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vorzubereiten. Entscheidet sich der Schwyzer Kantonsrat abschliessend für den Austritt aus der Vereinbarung, so kann dieser gemäss Kündigungsfrist frühestens per Ende 2015 vollzogen werden. Das Konkordat bliebe unter den übrigen Vereinbarungskantonen trotz des Schwyzer Austritts bestehen.

Wenn ein Kanton aus dem Konkordat austritt, so hat dies keinen Einfluss auf die Höhe des Betrages, den die verbleibenden Vereinbarungskantone zu leisten haben. Der jeweils für drei Jahre fixierte Betrag basiert auf dem Prinzip des Leistungskaufs, d.h. es wird in jeder begünstigten Institution erhoben, wie viele Besucherinnen und Besucher aus welchen Kantonen stammen.

Somit ändert sich für den Kanton Zug die Zusammenarbeit mit dem Kanton Luzern in Sachen Kulturlastenausgleich nichts. Eine Kündigung des Konkordates ist für die Zuger Regierung zurzeit ausgeschlossen. Der Beitritt des Kantons Zug zum Kulturlastenkongordat wurde vom Volk im November 2008 in einer Abstimmung gutgeheissen. Die Regierung sieht keinen zwingenden Grund, um auf diesen Entscheid zurückzukommen.

Eine Kündigung des Konkordates würde auch das Verhältnis zum Kanton Zürich betreffen. Der Kanton Zürich erhält anteilmässig einen grösseren Teil der Zuger Zahlungen aufgrund der entsprechenden Nutzung der Zürcher Kulturinstitutionen durch die Zuger Bevölkerung. Gerade angesichts der bisher guten und zunehmend wichtigen Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich in der Metropolitankonferenz und generell im Metropolitanraum Zürich wäre es unverhältnismässig, das Konkordat zu künden aufgrund von Umständen, welche in der Beziehung zwischen den Kantonen Schwyz und Luzern zu suchen sind.

II. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 28. Februar 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung

Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser