



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Rechtsfragen betreffend Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld

Kurzgutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug

16. Dezember 2019

Prof. Dr. Andreas Stöckli, RA / Lukas Marxer, MLaw

Universität Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

Institut für Föderalismus

Av. Beauregard 1

CH-1700 Freiburg

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

A.	Anlass des Gutachtens und Auftrag.....	1
	1. Anlass des Gutachtens.....	1
	2. Auftrag.....	2
B.	Beantwortung der Fragen.....	4
	1. Stellt Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV eine genügende Rechtsgrundlage dar, um die Kantone zum Betrieb einer höheren Fachschule für Försterinnen und Förster zu verpflichten? Lässt sich eine solche Pflicht aus einer anderen Norm des Bundesrechts herleiten?	4
	2. Was ist unter dem «Führen» einer höheren Fachschule i.S.v. Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV zu verstehen? Bedarf es dazu der Zugehörigkeit des Kantons Zug zu einem Konkordat zwischen den Kantonen oder kann der Kanton Zug auch auf andere Weise einer entsprechenden Verpflichtung nachkommen? Wäre insb. die individuelle vertragliche Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Försterschule rechtsgenügend? Könnte sich der Kanton allenfalls sogar auf eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) berufen?.....	7
	3. Besteht eine Verpflichtung des Kantons Zug, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen? Könnte er stattdessen auch die höhere Fachschule Lyss wählen oder eine andere gleichwertige Ausbildungsstätte (allenfalls sogar im Ausland)?	13
	4. In einer Darlegung zuhanden des Regierungsrates wurde ausgeführt, die Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld sei infolge des neuen Berufsbildungsgesetzes notwendig geworden. Ist das zutreffend?	15
	5. In der Konkordatskommission des Kantonsrats vom 9.4.2018 wurde ausgeführt, dass nach der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug die Rechtsgrundlage für Zahlungen an Försterschulen (Lyss bzw. Maienfeld) in der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) liege. Ist das zutreffend? Oder bedarf es einer besonderen Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Ausbildungsstätte?	16
	6. Widerspricht der vorliegende Vereinbarungsentwurf zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld dem Kantonsratsbeschluss vom 5.6.2018 bzw. den zugehörigen Materialien (insb. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23.1.2018)? Wenn ganz oder teilweise: Darf eine solche Vereinbarung überhaupt abgeschlossen werden? Bestehen allenfalls weitere Hemmnisse?	18
	7. Empfehlung zum weiteren Vorgehen.....	21
C.	Zusammenfassung der Ergebnisse	22
	Literatur	25
	Materialien.....	26

A. Anlass des Gutachtens und Auftrag

1. Anlass des Gutachtens

Am 8. Juli 1971 haben die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin sowie das Fürstentum Liechtenstein (Vertragspartner) vereinbart, die Stiftung «Interkantonale Försterschule Maienfeld» zu errichten. Vollzogen wurde die Errichtung am 11. Oktober 1972 mit Unterzeichnung der Stiftungsurkunde.¹ Der Bundesrat genehmigte die Errichtung am 21. Februar 1973. Zweck der Stiftung ist die Errichtung und der Betrieb einer Fachschule für Förster (Art. 2 Abs. 1 Stiftungsurkunde Maienfeld). Darüber hinaus können auch andere Kurse und Veranstaltungen durchgeführt werden (Art. 2 Abs. 2 Stiftungsurkunde Maienfeld). Der Kanton Zug beteiligte sich an der Errichtung mit einem finanziellen Beitrag von CHF 76'000.-. Die weiteren Kantone, die sich nicht an der Försterschule Maienfeld beteiligten, errichteten die Försterschule in Lyss.

Mit der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar 1992² wurde die Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 8. Juli 1971 aufgehoben. Erforderlich wurde der Ausbau der Schulanlagen wegen der Weiterentwicklung der forstlichen Berufe. Der Kanton Zug wurde aufgrund der Vereinbarung dazu verpflichtet, einmalig CHF 149'000.- und verteilt auf die Jahre 2012 bis 2019 CHF 315'050.- an Baukosten zu übernehmen. Diese basieren auf einem Kostenverteilungsschlüssel, der vom Stiftungsrat am 1. Juli 2011 genehmigt wurde. Finanziert werden die Baukosten über das Budget des Amtes für Wald und Wild der Direktion des Innern des Kantons Zug.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar 1992 kann jeder Vertragspartner die Vereinbarung unter Beachtung einer dreijährigen Frist auf das Jahresende kündigen. Finanzielle Leistungen werden gemäss Art. 4 Abs. 2 der Vereinbarung jedoch nicht zurückerstattet. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat am 5. Dezember 2017 im Rahmen eines Aussprachepapiers beschlossen, die Vereinbarung noch im Dezember 2017 per Ende 2020 zu kündigen. Die Direktion des Innern des Kantons Zug deponierte mit Schreiben vom 20. Dezember 2017 an den Stiftungsrat ibW Wald Maienfeld die Kündigung der Vereinbarung per 31. Dezember 2020. Die Kündigung der Vereinbarung bedeutet für den Kanton den Rückzug aus dem Stiftungsrat. Durch die Kündigung sollte eine Entlastung des Kantons Zug von künftigen Beiträgen an Ergänzungs- und Ersatzinvestitionen sowie an bauliche Massnahmen zum Werterhalt der Schulinfrastruktur erfolgen. Die Beiträge an den Schulbetrieb sollen ebenfalls wegfallen. Der Kanton Zug leistet neu gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren

¹ Öffentliche Urkunde über die Errichtung der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld vom 11. Oktober 1972, BR 920.760 (nachfolgend: Stiftungsurkunde Maienfeld).

² BGS 431.41.

Fachschulen vom 22. März 2012 (HFSV)³ pro studierende Person und Jahr CHF 21'000.-. Diese Beiträge sind für Vertrags- und Nichtvertragskantone gleich hoch.

2. Auftrag

Gemäss Art. 29 Abs. 4 Satz 1 WaG⁴ gilt für die Berufsbildung des Forstpersonals die Gesetzgebung über die Berufsbildung. Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV⁵ sorgen die Kantone für die höhere Berufsbildung der Försterinnen und Förster und führen die dafür notwendigen höheren Fachschulen. Aufgrund der nicht eindeutigen Bedeutung und Tragweite dieser Bestimmungen im Hinblick auf die Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug hat der Rechtsdienst der Direktion des Innern des Kantons Zug ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.

Das Rechtsgutachten soll die folgenden Fragen beantworten:

1. Stellt Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV eine genügende Rechtsgrundlage dar, um die Kantone zum Betrieb einer höheren Fachschule für Försterinnen und Förster zu verpflichten? Lässt sich eine solche Pflicht aus einer anderen Norm des Bundesrechts herleiten?
2. Was ist unter dem «Führen» einer höheren Fachschule i.S.v. Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV zu verstehen? Bedarf es dazu der Zugehörigkeit des Kantons Zug zu einem Konkordat zwischen den Kantonen oder kann der Kanton Zug auch auf andere Weise einer entsprechenden Verpflichtung nachkommen? Wäre insb. die individuelle vertragliche Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Försterschule rechtsgenügend? Könnte sich der Kanton allenfalls sogar auf eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) berufen?
3. Besteht eine Verpflichtung des Kantons Zug, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen? Könnte er stattdessen auch die höhere Fachschule Lyss wählen oder eine andere gleichwertige Ausbildungsstätte (allenfalls sogar im Ausland)?
4. In einer Darlegung zuhanden des Regierungsrates wurde ausgeführt, die Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld sei infolge des neuen Berufsbildungsgesetzes notwendig geworden. Ist das zutreffend?
5. In der Konkordatskommission des Kantonsrats vom 9.4.2018 wurde ausgeführt, dass nach der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug die Rechtsgrundlage für Zahlungen an Försterschulen (Lyss bzw. Maienfeld) in der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) liege. Ist das zutreffend? Oder bedarf es einer besonderen Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Ausbildungsstätte?

³ BGS 413.19.

⁴ Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2017), SR 921.0.

⁵ Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 (Stand am 1. Januar 2018), SR 921.01.

6. Widerspricht der vorliegende Vereinbarungsentwurf zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld dem Kantonsratsbeschluss vom 5.6.2018 bzw. den zugehörigen Materialien (insb. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23.1.2018)? Wenn ganz oder teilweise: Darf eine solche Vereinbarung überhaupt abgeschlossen werden? Bestehen allenfalls weitere Hemmnisse?
7. Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Nachfolgend werden die einzelnen Fragen der Reihe nach beantwortet. Unter C. werden die Ergebnisse in kurzer Form dargestellt.

B. Beantwortung der Fragen

1. Stellt Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV eine genügende Rechtsgrundlage dar, um die Kantone zum Betrieb einer höheren Fachschule für Försterinnen und Förster zu verpflichten? Lässt sich eine solche Pflicht aus einer anderen Norm des Bundesrechts herleiten?

Gemäss Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV⁶ sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Da es sich um gesetzspflichtige Inhalte handelt, ist der Begriff des materiellen Gesetzesvorbehalts zu verwenden.⁷ Die Bestimmungen, die aufgrund ihres wichtigen rechtsetzenden Charakters auf Gesetzesstufe anzusiedeln sind, müssen eine hinreichende Normdichte aufweisen.⁸ Diese ist gegeben, wenn die Bestimmungen den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen, die aus dem Legalitätsprinzip abgeleitet werden können (Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit, Rechtsgleichheit und Realisierungssicherheit), wobei diese Anforderungen je nach Realisierungsgegenstand variieren können.⁹

Art. 164 Abs. 1 lit. a-g BV sehen eine beispielhafte Aufzählung dessen vor, was unter wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen zu verstehen ist. Hervorzuheben ist im Zusammenhang mit der Fragestellung dieses Gutachtens Art. 164 Abs. 1 lit. f BV, wonach die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts dem materiellen Gesetzesvorbehalt unterliegen. Der Begriff des Bundesrechts umfasst alle Normstufen, unter Einschluss der Verordnungen und der ratifizierten völkerrechtlichen Verträge bzw. des Völkergewohnheitsrechts.¹⁰ Unter Umsetzung und Vollzug können u.a. die Verpflichtung zum Erlass von ausführendem kantonalem Recht, der Einsatz von Finanzmitteln, die Schaffung von Behörden und Verfahren sowie die Rechtsanwendung und Rechtsprechung durch Verwaltung und Justiz verstanden werden.¹¹ Mit Art. 164 Abs. 1 lit. f BV soll verhindert werden, dass für Kantone erst durch Verordnungen neue Vollzugspflichten geschaffen werden. Gesprochen wird in diesem Zusammenhang von einem föderalistischen Legalitätsprinzip zum Schutz der Kantone.¹²

Rechtsetzungsbefugnisse können gemäss Art. 164 Abs. 2 BV durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Erfasst hiervon ist die Übertragung an Bundesbehörden, i.d.R. an den Bundesrat oder nachgeordnete Verwaltungseinheiten wie die Departemente oder die Bundeskanzlei, darüber hinaus an das Bundes- und das

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 23. September 2018), SR 101.

⁷ WYTTENBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 6.

⁸ WYTTENBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 15.

⁹ WYTTENBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 15.

¹⁰ WYTTENBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 33.

¹¹ WYTTENBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 34.

¹² TSCHANNEN, SGK-BV zu Art. 164, N 27; WYTTENBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 33.

Bundesverwaltungsgericht.¹³ Neben der allgemeinen Delegationsschranke gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sieht die Bundesverfassung weitere – sektorielle – Gesetzesvorbehalte vor (vgl. hierzu u.a. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV für schwere Grundrechtseingriffe sowie Art. 127 Abs. 1 BV im Rahmen der Bundessteuern).¹⁴ Die Delegationsnorm muss im Bundesgesetz selbst enthalten sein.¹⁵ Aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips und der Pflicht zur Achtung der Volksrechte hat sich die Delegation auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie zu beschränken.¹⁶ Nicht nur jene Regelungen, welche die Rechtsstellung eines Individuums in schwerwiegender Weise betreffen, sondern darüber hinaus alle weiteren als «wichtig» einzustufenden Regelungsinhalte – worunter auch Art. 164 Abs. 1 lit. f BV fällt – müssen hinreichend bestimmt auf formell-gesetzlicher Stufe verankert werden.¹⁷

Im Zusammenhang mit Art. 164 BV, insbesondere mit Art. 164 Abs. 1 lit. f BV stehen Art. 46 Abs. 1 und 3 sowie Art. 47 Abs. 2 BV. Gemäss Art. 46 Abs. 1 BV setzen die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um. Umgesetzt werden müssen dabei nicht nur die Bestimmungen der Bundesverfassung, sondern auch der Bundesgesetze und Bundesverordnungen.¹⁸ Die Verpflichtung zur Umsetzung von Bundesrecht besteht aber nur im Rahmen von Verfassung und Gesetz. Der Bund hat folglich keine Möglichkeit, den Kantonen auf rechtsgültigem Weg durch Verordnungen neue Vorschriften zur Umsetzung von Bundesrecht aufzuerlegen.¹⁹ Möglich ist jedoch die Delegation von weniger wichtigen Umsetzungspflichten auf Verordnungsebene, sofern diese Umsetzungspflichten eine hinreichend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage aufweisen.²⁰ Bei der Umsetzung von Bundesrecht belässt der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung (Art. 46 Abs. 3 BV).²¹ Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 Satz 1 BV).²²

Das Waldgesetz stellt die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 77 BV dar.²³ Die Kantone müssen gemäss Art. 50 Abs. 1 WaG die Waldgesetzgebung vollziehen und die dafür notwendigen Vorschriften erlassen, sofern es sich nicht um durch Gesetz direkt dem Bund übertragene Aufgaben handelt. Die Ausführungsbestimmungen sind innert 5 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erlassen (Art. 66 Abs. 1 WaV). Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV, der eine Pflicht zur Führung einer Försterschule vorsieht, hat seine Grundlage in Art. 29 Abs. 4 und Art. 51 Abs. 2 WaG. Diese Bestimmungen sehen jedoch keineswegs

¹³ WYTTEBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 39.

¹⁴ TSCHANNEN, SGK-BV zu Art. 164, N 7.

¹⁵ WYTTEBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 52.

¹⁶ WYTTEBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 53.

¹⁷ WYTTEBACH/WYSS, BSK-BV zu Art. 164, N 54.

¹⁸ EGLI, SGK-BV zu Art. 46, N 9.

¹⁹ EGLI, SGK-BV zu Art. 46, N 15 f.

²⁰ WALDMANN/BORTER, BSK-BV zu Art. 46, N 22.

²¹ Vgl. hierzu die Ausführungen bei Frage 2.

²² Vgl. hierzu die Ausführungen bei Frage 2.

²³ HOFFMANN/GRIFFEL, BSK-BV zu Art. 77, N 6; MARTI, SGK-BV zu Art. 77 Einleitung.

eine Pflicht zur Führung einer Försterschule vor. Selbiges gilt für das Berufsbildungsgesetz. Art. 29 Abs. 4 BBG²⁴ sieht lediglich vor, dass die Kantone selber Bildungsgänge anbieten können. Die Pflicht der Kantone zur Führung der Försterschule basiert somit nicht auf einer hinreichenden formell-gesetzlichen Grundlage, sondern wird erst auf Verordnungsebene aufgestellt. Darin ist eine Verletzung von Art. 164 Abs. 1 BV zu sehen, da die Pflicht zur Führung einer Försterschule der Pflicht zur Umsetzung von Bundesrecht gemäss Art. Art. 164 Abs. 1 lit. f BV entspricht. Diese als wichtig erachtete rechtsetzende Bestimmung müsste in einem Bundesgesetz enthalten sein. Kommt ein Kanton der in der Waldverordnung enthaltenen Pflicht zur Führung einer Försterschule nicht nach, stellt dies keine Verletzung von Art. 46 Abs. 1 BV dar, denn die Pflicht zur Umsetzung von Bundesrecht besteht nur im Rahmen von Verfassung und Gesetz. Bundesverordnungen müssen somit nur beachtet werden, wenn sie den Anforderungen von Art. 164 BV entsprechen. Dies ist, wie bereits erwähnt wurde, vorliegend nicht der Fall. Da der Bund den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht möglichst grosse Gestaltungsfreiheit überlassen und ihre Organisationsautonomie beachten soll, wäre es schwer vermittelbar, wenn die Pflicht zur Führung einer Försterschule ohne jede gesetzliche Grundlage Gültigkeit beanspruchen könnte.²⁵ Dies würde eine Missachtung des föderalistischen Aufbaus der Schweiz und des damit zusammenhängenden Subsidiaritätsprinzips darstellen. Ebenfalls verletzt wäre die Gewaltenteilung auf Bundesebene. Der Bundesrat würde Verordnungskompetenzen ausüben, die ihm gar nicht übertragen wurden.

Kurzantwort: Die Pflicht zur Führung einer Försterschule gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV hat keine genügende formell-gesetzliche Grundlage, weshalb ihr – nimmt man die einschlägigen Verfassungsbestimmungen ernst – keine Gültigkeit zukommt. Ginge man von einer verpflichtenden Wirkung aus, wäre darin eine Verletzung von Art. 46 f. und Art. 164 BV zu sehen.

²⁴ Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2019), SR 412.10.

²⁵ Vgl. Art. 46 Abs. 3 sowie Art. 47 Abs. 2 BV.

2. Was ist unter dem «Führen» einer höheren Fachschule i.S.v. Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV zu verstehen? Bedarf es dazu der Zugehörigkeit des Kantons Zug zu einem Konkordat zwischen den Kantonen oder kann der Kanton Zug auch auf andere Weise einer entsprechenden Verpflichtung nachkommen? Wäre insb. die individuelle vertragliche Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Försterschule rechtsgenügend? Könnte sich der Kanton allenfalls sogar auf eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) berufen?

Art. 33 WaV in seiner heutigen Fassung wurde im Rahmen des Erlasses der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV)²⁶ erlassen und auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt. Er ersetzte den alten Art. 50 der WaV (siehe dazu sogleich). In Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV sind zwei miteinander zusammenhängende Elemente enthalten. Erstens haben die Kantone für die höhere Berufsbildung der Försterinnen und Förster zu sorgen. Zweitens führen die Kantone die dafür notwendigen höheren Fachschulen. Es wird nicht genauer präzisiert, was unter dem Begriff «Führen» zu verstehen ist. Verschiedene Auslegungsergebnisse sind vertretbar.

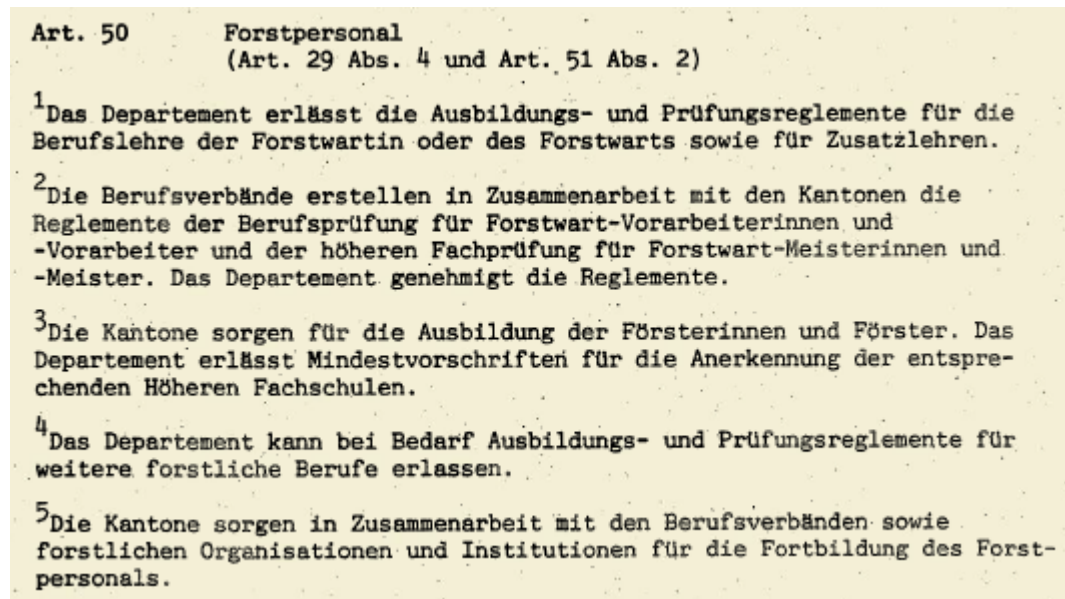
Der Begriff «Führen» deutet auf eine qualifizierte Teilhabe hin. Eine Beteiligung im Rahmen einer Trägerschaft dürfte eine solche qualifizierte Teilhabe darstellen. Diese kann durch ein Konkordat mit anderen Kantonen geschaffen werden, wie dies bereits jetzt für die beiden Försterschulen Maienfeld und Lyss der Fall ist. Ein Konkordat ist jedoch nicht zwingend vorgeschrieben. Ein Kanton könnte seiner Pflicht auch nachkommen, indem er in Eigenregie eine höhere Fachschule für angehende Försterinnen und Förster des eigenen Kantons führt. Diese Möglichkeit ist jedoch eher theoretischer Natur, da der finanzielle und personelle Aufwand unverhältnismässig hoch und nur schwierig zu bewältigen wäre. Dies gilt insbesondere für Kantone, in denen es, wie im Kanton Zug, nur wenige Anwärter für die Försterausbildung gibt.

Neben dem Begriff «Führen» muss auch geklärt werden, was mit Notwendigkeit gemeint ist, um den Gehalt von Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV richtig zu deuten. Basierend auf dem Wortlaut könnte man argumentieren, dass höhere Fachschulen nur geführt werden müssen, sofern sie notwendig sind. Führen bereits einige Kantone höhere Fachschulen und ist der Zugang für angehende Försterinnen und Förster mit Wohnsitz im Kanton Zug gewährleistet, könnte die Notwendigkeit verneint werden. Diese Argumentation lässt sich durch Rechtsprechung und Lehre jedoch nicht belegen. Der Ordnungsgeber wollte mit der gewählten Wortwahl möglicherweise nur zum Ausdruck bringen, dass die höheren Fachschulen per se notwendig sind.

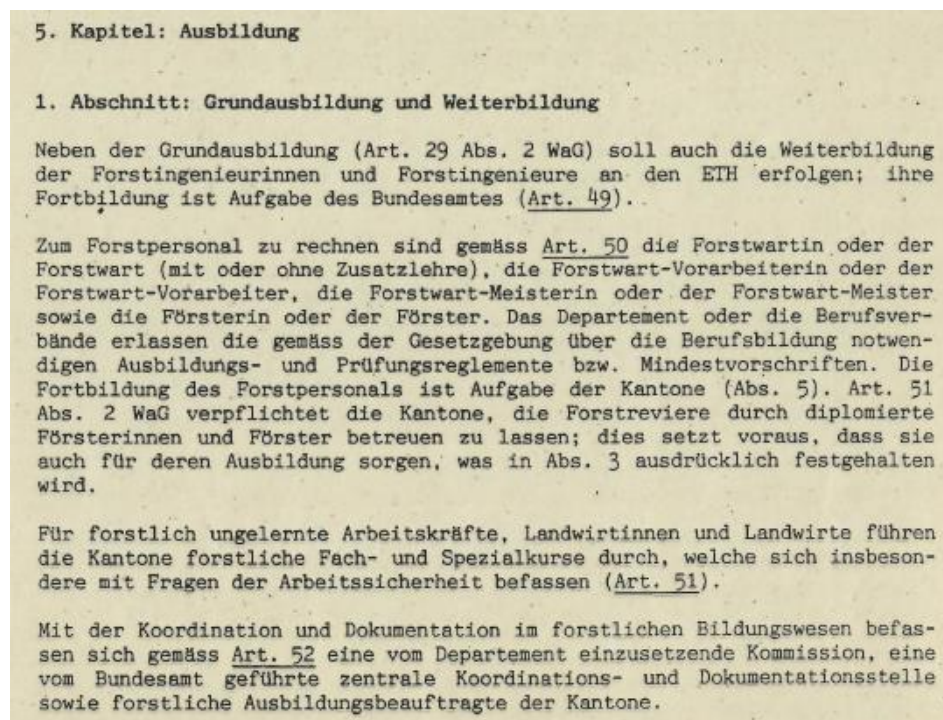
²⁶ Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV) vom 19. November 2003 (Stand am 1. Februar 2019), SR 412.101.

Früher handelte es sich bei der betreffenden Bestimmung um Art. 50 WaV, der seit dem Inkrafttreten der WaV Gültigkeit hatte. Aus den Erläuterungen zur Waldverordnung ist jedoch nicht zu entnehmen, in welcher Weise die Kantone für die Ausbildung der Försterinnen und Förster zu sorgen haben. Es bestehen – soweit ersichtlich – keine Erläuterungen zum heutigen Art. 33 WaV, der im Rahmen der BBV – in leicht abgeänderter Form – erlassen worden ist.

Grafik: altArt. 50 WaV



Grafik: Erläuterungen zur Waldverordnung 1991 (Auszug)



Die Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld wurde geschlossen als Art. 29 Abs. 4 WaG sowie Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV bzw. altArt. 50 WaV noch nicht in Kraft waren. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung waren noch das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 1. Oktober 1902²⁷ und die dazugehörige Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 1. Oktober 1965²⁸ in Kraft. Art. 8 der Vollziehungsverordnung sah vor, dass «Kantone, die ihre Förster an regionalen Schulen ausbilden, ... sich zusammen[schliessen] und ... die Errichtung und den Betrieb (Organisation, Leitung und Finanzierung) der Schule durch eine Vereinbarung [regeln]». Unter dem alten Recht mussten sich die Kantone also zusammenschliessen, was wohl Trägerschaft bedeutete. Art. 9 der Vollziehungsverordnung sah vor, dass Kantone, die sich noch nicht an regionalen Försterschulen beteiligen, zur Ausbildung von Förstern Forstkurse durchführen. Die Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld erfüllt die Anforderungen von Art. 8 der Vollziehungsverordnung aus dem Jahr 1965. Die Durchführung von Forstkursen gemäss Art. 9 der Vollziehungsverordnung war somit nicht mehr notwendig. Leider kann nicht mehr eruiert werden, ob mit der Schaffung des WaG und der WaV beabsichtigt war, die altrechtliche Pflicht zum Zusammenschluss aufrechtzuerhalten. Folglich kann mittels historischer Auslegung nicht geklärt werden, ob der Kanton Zug verpflichtet ist, sich an einem Konkordat zur gemeinsamen Führung einer Försterschule zu beteiligen.

Die vorliegende Frage muss auch in den Zusammenhang mit der Vollzugs- und Organisationsautonomie der Kantone gestellt werden. Gemäss Art. 46 Abs. 3 BV belässt der Bund den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung. Diese Bestimmung ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips und ist im Zusammenhang mit der in Art. 47 BV gewährleisteten Eigenständigkeit der Kantone zu sehen.²⁹ Die Kantone sollen die Umsetzung des Bundesrechts auf regionale und örtliche Verhältnisse abstimmen können, was einer bürgernahen Umsetzung dient und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu stärken imstande ist.³⁰ Gemäss Art. 47 Abs. 2 BV beachtet der Bund die Organisationsautonomie der Kantone. Wenn die Kantone frei entscheiden können, ob sie sich als Träger an der Försterschule Maienfeld beteiligen oder eine blosser Zahlungsverpflichtung eingehen, kann die Umsetzungsautonomie gemäss Art. 46 Abs. 3 BV sowie die in Art. 47 Abs. 2 BV verankerte Organisationsautonomie gewährleistet werden.

Strebt ein Kanton eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die HFSV an, und steigt er deshalb aus dem Konkordat aus, könnte dies – sofern dem aussteigenden Kanton dadurch tatsächlich Vorteile entstehen – Schule machen und den Ausstieg weiterer Kantone nach sich ziehen. Die Führung der Försterschule Maienfeld und damit auch die finanziellen Kosten wären auf weniger Trägerkantone verteilt. Wenn dies dazu führt, dass weniger Plätze angeboten werden können und vermehrt Personen abgelehnt werden müssten, kämen noch mehr Kantone ihrem Auftrag gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV nur in ungenügender Weise nach. Aufgrund Art. 10 HFSV sind Studierende aus Kantonen, die nicht

²⁷ SR 921.0; aufgehoben am 1. Januar 1993.

²⁸ SR 921.01; aufgehoben am 1. Januar 1993.

²⁹ EGLI, SGK-BV zu Art. 46, N 28; WALDMANN/BORTER, BSK-BV zu Art. 46, N 39.

³⁰ WALDMANN/BORTER, BSK-BV zu Art. 46, N 39.

Trägerkantone sind, im Hinblick auf den Zugang den Studierenden aus Trägerkantonen gleichgestellt, sofern sie der HFSV beigetreten sind. Ein begrenztes Studienplatzangebot aufgrund des Rückzugs aus der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld würde somit Studierende aus Trägerkantonen gleichermassen treffen. Die finanzielle Solidarität zwischen den Kantonen ist folglich essenziell für die Umsetzung des Auftrags in Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV. Die Frage der Solidarität stellt sich jedoch nicht, wenn dem Kanton durch den Ausstieg keine oder nur vernachlässigbare finanzielle Vorteile bzw. den verbleibenden Kantonen keine oder nur vernachlässigbare finanzielle Nachteile entstehen. Eine individuelle vertragliche Vereinbarung des Kantons Zug mit der Försterschule Maienfeld wäre rechtsgenügend, wenn die vereinbarten Beiträge sich etwa im gleichen Umfang bewegen wie für Konkordatskantone. Selbiges gilt für eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV). In der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld wird zwischen Betriebs- und Baukosten unterschieden. Die Betriebskosten werden gemäss Art. 16 Abs. 1 der Vereinbarung aus verschiedenen Quellen gedeckt. Darunter fallen u.a. der Aktivsaldo des Vorjahres, Beiträge des Bundes, Beiträge von Kantonen, die nicht Vertragspartner sind, Schulgelder und Einnahmen. Die Restkosten werden gemäss Abs. 2 von den Vertragspartnern getragen. Die Baukosten werden gemäss Art. 17 durch Beiträge des Bundes und durch Entnahmen aus den Rückstellungen gebildet, wobei die Vertragspartner die Restkosten tragen. Die Rückstellungen werden gemäss Art. 18 Abs. 2 der Vereinbarung gebildet aus jährlichen Anlagen sowie aus den Einkaufssummen nach Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung. Die Einkaufssumme wird bei einer Kündigung der Vereinbarung nicht zurückerstattet (Art. 4 Abs. 2 der Vereinbarung). Die Beiträge nach der HFSV werden in Art. 5 ff. geregelt. Die Beiträge werden je Bildungsgang differenziert nach Vollzeit- und Teilzeitausbildung in Form von Semesterpauschalen pro Studierende bzw. Studierenden festgelegt (Art. 6 Abs. 1 HFSV). Für die Festlegung der Pauschalbeiträge gelten die Grundsätze von Art. 6 Abs. 2 HFSV. In Fachbereichen mit erhöhtem Interesse können höhere Beiträge vorgesehen werden (Art. 7 HFSV). In Art. 6 f. HFSV sowie in den entsprechenden Kommentierungen³¹ lassen sich keine Hinweise dafür finden, dass mit den Beiträgen neben den Betriebskosten auch die Baukosten abgedeckt werden sollen. Die Baukosten gemäss Art. 17 der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld werden nur durch direkte Beiträge der Vertragskantone gedeckt, wenn die übrigen Finanzierungsquellen nicht ausreichend sind. Da die Baukosten von den Beiträgen der HFSV nicht abgedeckt sein dürften, liegt der Schluss nahe, dass die Beiträge gemäss HFSV im Vergleich zur bestehenden Vereinbarung tiefer sind. In diesem Falle könnte sich der Kanton Zug nicht auf eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die HFSV berufen. Selbiges hat für eine individuelle vertragliche Vereinbarung mit einer Försterschule zu gelten, wenn die vereinbarten Beiträge sich nicht im gleichen Umfang bewegen wie für Konkordatskantone. Gemäss Bst. B. Aufzählungspunkt 2 f. des Entwurfs der Vereinbarung zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld verpflichtet sich der Kanton Zug, auf der Grundlage derselben Kriterien wie die Konkordatskantone Kostenbeiträge an das «Bildungszentrum Wald Maienfeld» zu entrichten, die auch Studienbeiträge gemäss HFSV und zukünftige Investitionen beinhalten. Die individuelle vertragliche Vereinbarung des Kantons Zug mit der Försterschule wäre somit unter dem Aspekt der finanziellen Solidarität zulässig. Probleme ergeben sich jedoch

³¹ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012, angepasste Version vom 7. Mai 2012.

durch den Umstand, dass bei Beibehaltung der HFSV eine individuelle vertragliche Vereinbarung mit der Försterschule ausgeschlossen sein könnte.³²

Das Ergebnis der Auslegung ist nicht eindeutig. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich auf Auskunft der Gutachter wie folgt zur Auslegung von Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV:

«Aus unserer Sicht ist Art. 33 Abs. 1 lit a WaV für die Kantone insofern verpflichtend, als dass eine Beteiligung an einem der beiden Bildungszentren sichergestellt sein sollte. In welcher Art diese Beteiligung konkret erfolgt, regelt die Waldverordnung nicht, aber in der Regel dürfte es sich dabei um eine finanzielle Beteiligung via Konkordat handeln. Eine Kündigung des Konkordats würde auch ein Rückzug aus dem Stiftungsrat bedeuten. Zudem sollte in diesem Fall eine anderweitige finanzielle Unterstützung der Bildungszentren für Försterinnen und Förster sichergestellt sein. Andernfalls könnten Nachteile für die Studierenden aus dem entsprechenden Kanton drohen. Wie hoch die Kosten in einem solchen Fall wären, ist mit den entsprechenden Personen der Fachhochschulen abzuklären. Allerdings gehen wir davon aus, dass sich die jährlichen Beiträge im gleichen Umfang wie bisher bewegen würden.»

(E-Mai BAFU, Andreas Rudin, vom 29. Oktober 2019, H.d.V.)

Damit ist das BAFU nicht der Auffassung, dass mit «Führen» Trägerschaft gemeint ist. Möglich sei neben einer finanziellen Beteiligung via Konkordat auch eine anderweitige finanzielle Unterstützung. Wichtig sei jedoch, dass den Studierenden aus dem entsprechenden Kanton keine Nachteile entstünden. Folgt man dieser weiten Auslegung, muss eine individuelle vertragliche Vereinbarung³³ des Kantons Zug mit der Försterschule oder eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) rechtsgenügend sein. Das BAFU geht nicht auf das Argument der finanziellen Solidarität ein. Es vertritt den Standpunkt, dass auch bei einer Kündigung des Konkordats eine finanzielle Unterstützung sichergestellt sein sollte und geht davon aus, dass sich die jährlichen Beiträge im gleichen Umfang wie bisher bewegen würden.

Kurzantwort: Der Begriff «Führen» deutet auf eine qualifizierte Teilhabe hin, die im Rahmen einer Trägerschaft möglich ist. Ob andere Beteiligungsformen denkbar sind, lässt sich mittels Auslegung nicht abschliessend klären. Nach der Auffassung des BAFU kann die Beteiligung an einer Försterschule jedoch auch in anderer Form geschehen, sofern der Zugang von Studierenden aus dem Kanton Zug sichergestellt ist. Konsequenterweise müsste entsprechend dieser Auffassung eine individuelle vertragliche Vereinbarung oder eine blosser Zahlungsverpflichtung des Kantons Zug genügen. Diese Auffassung steht im Einklang mit zentralen Bestimmungen der Bundesverfassung im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen (vgl. Art. 46 f. BV). U.E. sollten sich bei einem Rückzug aus dem Konkordat die vom Kanton Zug zu leistenden Beiträgen im Wesentlichen im gleichen Umfang wie bisher bewegen. Dies wäre zweifelsfrei nur beim Entwurf der Vereinbarung zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld gegeben. Probleme ergeben sich jedoch durch den Umstand,

³² Siehe zu dieser Problematik die Ausführungen zu Frage 5.

³³ Siehe aber Ausführungen zu Frage 5.

dass bei Beibehaltung der HFSV eine individuelle vertragliche Vereinbarung mit der Försterschule abgeschlossen sein könnte.³⁴

³⁴ Siehe zu dieser Problematik die Ausführungen zu Frage 5.

3. Besteht eine Verpflichtung des Kantons Zug, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen? Könnte er stattdessen auch die höhere Fachschule Lyss wählen oder eine andere gleichwertige Ausbildungsstätte (allenfalls sogar im Ausland)?

Eine Verpflichtung, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen, müsste sich aus dem Bundesrecht oder dem kantonalen Recht ergeben. Auf Bundesebene sind insbesondere das Berufsbildungsgesetz (BBG) sowie dessen Ausführungsbestimmungen in Betracht zu ziehen. Art. 29 BBG betrifft höhere Fachschulen, ohne aber eine Pflicht gemäss Fragestellung vorzusehen. Gemäss Art. 28 BBV werden die höheren Fachschulen in einer Verordnung des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über die Bildungsgänge der höheren Fachschulen geregelt. Die in Betracht kommende Verordnung des WBF über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (MiVo-HF)³⁵ befasst sich jedoch nicht mit der Pflicht, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen. Weitere Rechtsnormen auf Bundesebene, die Grundlage einer solchen Pflicht sein könnten, sind nicht ersichtlich.

Der Kanton Zug regelt in § 20 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (EG Waldgesetz)³⁶ die Bereiche Forschung, Aus- und Weiterbildung. Gemäss § 20 Abs. 3 Satz 1 EG Waldgesetz kann das Amt für Wald und Wild Aus- und Weiterbildungskurse für das Forstpersonal für obligatorisch erklären. Dies ist – soweit ersichtlich – nicht geschehen. In diesem Fall hätten die Betriebe die Lohnkosten während des Kursbesuchs und der Kanton die nicht vom Bund gedeckten Kurskosten und Kursnebenkosten tragen müssen (§ 20 Abs. 3 Satz 2 EG Waldgesetz).

Gemäss § 4 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen (EG Berufsbildung)³⁷ fördert der Kanton Zug die tertiäre Bildung durch höhere Bildungsgänge und -einrichtungen, bei welchen höhere Berufsabschlüsse möglich sind. Gemäss § 4 Abs. 2 EG Berufsbildung werden an drei Zentren höhere Fachschulen betrieben. Die höhere Fachschule Maienfeld wird davon jedoch nicht erfasst. Der Kanton unterstützt aber zusammen mit dem Bund die ausseruniversitäre tertiäre Bildung analog der Ausbildung von Studierenden an Hochschulen (§ 6 Abs. 2 EG Berufsbildung).

Aus den genannten Bestimmungen kann keine Pflicht abgeleitet werden, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule in Maienfeld ausbilden zu lassen. Weitere Bestimmungen, die eine solche Pflicht aufstellen, sind nicht ersichtlich. Der Kanton Zug bzw. angehende Försterinnen und Förster mit Wohnsitz im Kanton Zug können auch die höhere Fachschule Lyss wählen. Die Pflicht gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV sieht lediglich vor, dass die Kantone für die höhere Berufsbildung der Försterinnen und Förster sorgen und die dafür notwendigen Fachschulen führen. Eine Pflicht zur Führung einer bestimmten Schule an einem bestimmten Ort wird nicht aufgestellt. Neben der höheren Fachschule Lyss

³⁵ SR 412.101.61.

³⁶ BGS 931.1.

³⁷ BGS 413.11.

kann somit auch eine gleichwertige Ausbildungsstätte, die sich allenfalls sogar im Ausland befindet, gewählt werden.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob die ausländischen Abschlüsse gleichwertig sind und wie das Anerkennungsverfahren ausgestaltet ist. Diese Unklarheit kann die Zusammenarbeit mit der betreffenden Ausbildungsstätte erschweren. Entscheidend ist jedoch der konkrete Sachverhalt. Doch selbst bei Gleichwertigkeit ist es unklar, ob Studierende aus dem Kanton Zug tatsächlich ins Ausland gehen würden, um eine Försterschule zu besuchen.

Kurzantwort: Es besteht keine Verpflichtung des Kantons Zug, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen. Försterinnen und Förster könnten ebenfalls an der Försterschule Lyss oder gar an einem ausländischen Institut ausgebildet werden. In letzterem Fall stellen sich jedoch Fragen der Gleichwertigkeit und der Anerkennung des entsprechenden Bildungsgangs.

4. In einer Darlegung zuhanden des Regierungsrates wurde ausgeführt, die Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld sei infolge des neuen Berufsbildungsgesetzes notwendig geworden. Ist das zutreffend?

Der Regierungsrat begründet in seinem Bericht und Antrag vom 23. Januar 2018 die Kündigung mit einem notwendigen Direktionswechsel. Die Försterschule Maienfeld liege gemäss § 1 des Regierungsratsbeschlusses betreffend Direktionswechsel von Kommissionen, anderen Organisationseinheiten (ohne Ämter) und Sachbereichen aufgrund des neuen Organisationsgesetzes³⁸ im Verantwortungsbereich der Direktion des Innern. Dies widerspreche jedoch § 2 Abs. 2 lit. a Satz 1 EG Berufsbildung, wonach das zur Volkswirtschaftsdirektion gehörende Amt für Berufsbildung die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung vollziehe. Diese Norm sei höherrangig und auch jünger, womit ihr der Vorrang zu gewähren sei. Der Zeitpunkt für die Neuorganisation sei günstig, da die Beitragsverpflichtung des Kantons Zug an die Baukosten der Interkantonalen Försterschule Maienfeld mit der Schlusszahlung über CHF 22'607.- per Ende 2019 erfüllt sei.

Der Argumentation des Regierungsrats ist nicht zu folgen. Es ist zwar richtig, dass das Amt für Berufsbildung die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung im Bereich der Berufsbildung vollzieht. Es ist die zuständige Behörde gemäss BBG und bearbeitet die Aufgaben nur, soweit keine andere Behörde bestimmt ist (§ 2 Abs. 2 lit. a Satz 2 EG Berufsbildung). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang Art. 29 Abs. 4 WaG, wonach für die Berufsbildung des Forstpersonals (Forstwart, Forstwart-Vorarbeiter und Förster) die Gesetzgebung über die Berufsbildung gilt. Das BBG regelt jedoch nur die ausbildungspolitischen Aspekte, während das WaG die forstspezifischen Ausbildungsanliegen berücksichtigt.³⁹

Da die Försterschule im Verantwortungsbereich der Direktion des Innern des Kantons Zug liegt, besteht eine andere Behörde im Sinne von § 2 Abs. 2 lit. a Satz 2 EG Berufsbildung. Ein Konflikt zwischen dieser Bestimmung und dem Regierungsbeschluss betreffend Direktionswechsel besteht nicht. Dem Kanton Zug steht es frei, die Försterschule Maienfeld dem Verantwortungsbereich der Direktion des Innern zu entziehen und in den Verantwortungsbereich der Volkswirtschaftsdirektion zu überführen. Eine Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld ist hierfür nicht notwendig. Auch aus dem BBG ergibt sich in dieser Hinsicht keine Einschränkung, da die forstspezifischen Ausbildungsanliegen vom Waldgesetz berücksichtigt werden.

Kurzantwort: Die Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld ist infolge des neuen Berufsbildungsgesetzes nicht notwendig geworden.

³⁸ Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 29. Oktober 1998 (Stand am 1. Januar 2019), BGS 153.21.

³⁹ Botschaft des Bundesrates zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 6. September 2000, BBl 2000 5631, S. 5712.

5. In der Konkordatskommission des Kantonsrats vom 9.4.2018 wurde ausgeführt, dass nach der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug die Rechtsgrundlage für Zahlungen an Försterschulen (Lyss bzw. Maienfeld) in der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) liege. Ist das zutreffend? Oder bedarf es einer besonderen Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Ausbildungsstätte?

Art. 1 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschule (HFSV) regelt den freien Zugang zu den gemäss BBG anerkannten Bildungsgängen an höheren Fachschulen und die Abgeltung, welche die Wohnsitzkantone der Studierenden den Trägerschaften der Bildungsgänge höherer Fachschulen leisten. Die Vereinbarung gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 HFSV für die Bildungsgänge an höheren Fachschulen nach Art. 29 BBG. Die Försterschule Maienfeld fällt mit ihren Bildungsgängen und als Teil der ibW Höhere Fachschule Südostschweiz darunter. Nicht in den Regelungsbereich der Vereinbarung fallen Nachdiplomstudien (Art. 2 Abs. 2 HFSV). Gemäss Art. 2 Abs. 3 HFSV können zwei oder mehrere Kantone untereinander für die Bildungsgänge an höheren Fachschulen finanzielle Regelungen treffen, die von der HFSV abweichen. Gemäss Liste der beitragsberechtigten Bildungsgänge zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 (Anhang HFSV vom 25. Oktober 2019) wird neben vier weiteren Abkommen das Stiftungsreglement der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld aufgelistet. Für die Försterschule Maienfeld besteht somit eine abweichende finanzielle Regelung nach Art. 2 Abs. 3 HFSV. Steigt der Kanton Zug aus der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar 1992 aus, besteht für den Kanton Zug im Hinblick auf die Försterschule Maienfeld keine abweichende finanzielle Regelung gemäss Art. 2 Abs. 3 HFSV mehr. Für die anderen Trägerkantone besteht sie untereinander weiterhin. Das Verhältnis hinsichtlich des Zugangs für Studierende aus dem Kanton Zug und der Abgeltung, welche die Wohnsitzkantone der Studierenden den Trägerschaften leisten, richtet sich somit nach der HFSV. Eine besondere Vereinbarung des Kantons Zug mit der Försterschule Maienfeld ist aber aus Gründen der finanziellen Solidarität voraussichtlich notwendig.⁴⁰

Eine abweichende finanzielle Regelung gemäss Art. 2 Abs. 3 HFSV kann nur freiwillig eingegangen werden. Sie muss zudem von zwei oder mehreren Kantonen vereinbart werden. Es reicht nicht, wenn zwei Parteien dies vereinbaren. Es muss sich um zwei Kantone handeln. Die Försterschule Maienfeld erfüllt dieses Kriterium nicht zweifellos, da sie nur ein interkantonales Organ darstellt, nicht aber einen Kanton an sich. Um auf rechtlich einwandfreiem Terrain zu agieren, müsste die Vereinbarung mit den Trägerkantonen geschlossen werden. Bei einer Kündigung der HFSV wäre eine solche besondere Vereinbarung mit einer Ausbildungsstätte theoretisch denkbar. Eine Kündigung ist aber praktisch wohl nicht erstrebenswert, da damit der freie Zugang zu vielen weiteren höheren Fachschulen in der Schweiz für Studierende aus dem Kanton Zug nicht mehr gewährleistet wäre.

Kurzantwort: Nach der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug liegt die Rechtsgrundlage für Zahlungen an Försterschulen (Lyss bzw. Maienfeld) in der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge

⁴⁰ Siehe Frage 2.

der höheren Fachschulen (HFSV). Aus Gründen der finanziellen Solidarität ist allerdings eine zusätzliche Vereinbarung, die eine weitergehende finanzielle Beteiligung vorsieht, wohl erforderlich. Eine solche Vereinbarung müsste aber gemäss Art. 2 Abs. 3 HFSV wohl zwischen dem Kanton Zug und den Trägerkantonen abgeschlossen werden; ob auch eine Vereinbarung mit der Försterschule Maienfeld, die ein interkantonales Organ darstellt, in Frage kommt, ist hingegen fraglich.⁴¹

⁴¹ Siehe Frage 2.

6. Widerspricht der vorliegende Vereinbarungsentwurf zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld dem Kantonsratsbeschluss vom 5.6.2018 bzw. den zugehörigen Materialien (insb. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23.1.2018)? Wenn ganz oder teilweise: Darf eine solche Vereinbarung überhaupt abgeschlossen werden? Bestehen allenfalls weitere Hemmnisse?

In den folgenden Punkten ist ein Widerspruch zwischen dem vorliegenden Vereinbarungsentwurf und den Materialien (insb. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. Januar 2018) zu sehen:

- Gemäss Bst. A.2 Abs. 4 Aufzählungspunkt 2 des Vereinbarungsentwurfs soll eine Regelung zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung IFM getroffen werden, wonach die Beiträge des Kantons Zug an die Infrastruktur des Bildungszentrums Wald Maienfeld nach Art. 33 Abs. 1 WaV sichergestellt werden. Gemäss Ziff. 3.1 des Berichts und Antrags des Regierungsrats vom 23. Januar 2018 soll der Kanton Zug als Folge der Kündigung der Vereinbarung von seinem Beitrag an die Grundfinanzierung der Schulinfrastruktur und des Schulbetriebs entlastet werden.⁴² Dies ist ein gewisser Widerspruch zur genannten Bestimmung im Vereinbarungsentwurf, wonach Beiträge an die Infrastruktur gerade sichergestellt werden sollten.
- Gemäss Bst. B Ziff. 2 Abs. 2 des Vereinbarungsentwurfs verpflichtet sich der Kanton Zug, auf der Grundlage derselben Kriterien wie die Konkordatskantone Kostenbeiträge an das Bildungszentrum Wald Maienfeld zu entrichten. Die Kostenbeiträge werden jährlich anhand des Vorschlags und der Rechnung der Stiftung IFM festgelegt und gemäss dem auf fünf Jahre festgesetzten Verteilschlüssel aufgeteilt (vgl. Art. 19 und 20 der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar 1992). In Ziff. 3.1 des Berichts und Antrags des Regierungsrats vom 23. Januar 2018 wird jedoch festgehalten, dass Beiträge an den Schulbetrieb, die gestützt auf Art. 20 der Vereinbarung und unabhängig davon, ob eine Zuger Schülerin oder ein Zuger Schüler den Ausbildungsgang besucht, zu leisten sind, wegfallen.⁴³ Der Vereinbarungsentwurf verweist jedoch gerade auf Art. 20 der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar

⁴² Vgl. Ziff. 4 des Berichts und Antrags des Regierungsrats vom 23. Januar 2018 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug; vgl. auch Ziff. 3.2.1 des Berichts und Antrags der Konkordatskommission vom 9. April 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule durch den Kanton Zug; Ziff. 1 und 2 des Berichts und Antrags der Staatswirtschaftskommission vom 16. Mai 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug.

⁴³ Vgl. Ziff. 4 des Berichts und Antrags des Regierungsrats vom 23. Januar 2018 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug; vgl. auch Ziff. 3.2.1 des Berichts und Antrags der Konkordatskommission vom 9. April 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule durch den Kanton Zug; Ziff. 1 und 2 des Berichts und Antrags der Staatswirtschaftskommission vom 16. Mai 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug.

1992 und damit auf die Zahlungen, die gemäss Bericht und Antrag nicht mehr vorgesehen sind. Der Widerspruch zwischen Bericht und Antrag einerseits und Vereinbarungsentwurf andererseits ist klar ersichtlich.

- Der Kanton Zug verpflichtet sich gemäss Bst. B Ziff. 3 des Vereinbarungsentwurfs, Beschlüsse der Stiftung IFM betreffend künftige Investitionen am Bildungszentrum Wald Maienfeld mitzutragen und sich wie die Konkordatskantone anteilmässig daran zu beteiligen (vgl. Art. 16 ff. der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar 1992). Gemäss Ziff. 3.1 des Berichts und Antrags des Regierungsrats vom 23. Januar 2018 ist jedoch die Entlastung des Kantons Zug von künftigen Beiträgen, Ergänzungs- und Ersatzinvestitionen sowie baulichen Massnahmen zum Werterhalt der Infrastruktur vorgesehen.⁴⁴ Indem der Vereinbarungsentwurf eine anteilmässige Beteiligung vorsieht, wird der Bericht und Antrag des Regierungsrats nicht befolgt.

Weitere Bestimmungen des Vereinbarungsentwurfs stimmen jedoch mit dem Bericht und Antrag überein. Zu nennen sind hier der gleichberechtigte Zugang zur Försterschule Maienfeld von Studierenden aus dem Kanton Zug (Bst. A.2 Abs. 4 Aufzählungspunkt 1 und Bst. B Ziff. 1 und 2 Abs. 1 des Vereinbarungsentwurfs; Ziff. 3.3 des Berichts und Antrags des Regierungsrats) sowie die Sicherstellung der Bildungsbeiträge des Kantons Zug gemäss HFSV (Bst. A.2 Abs. 4 Aufzählungspunkt 3 und Bst. B Ziff. 1 und 2 Abs. 3 des Vereinbarungsentwurfs; Ziff. 3.1 und 4 des Berichts und Antrags des Regierungsrats).⁴⁵

Der Regierungsrat des Kantons Zug ist gemäss § 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse sowie mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung in allen Teilen beauftragt.⁴⁶ Damit einher geht die Pflicht, die Beschlüsse des Kantonsrats zu beachten und zu vollziehen.⁴⁷ Gemäss § 3 Abs. 2 des Organisationsgesetzes⁴⁸ obliegen den Direktionen in ihrem Geschäftsbereich die Vollzugsaufgaben nach Massgabe des Gesetzes. Die Direktion des Innern des Kantons Zug ist somit an Beschlüsse des Kantonsrats, die die Försterschule Maienfeld betreffen, grundsätzlich gebunden. In einigen Punkten ist ein Widerspruch zwischen dem Vereinbarungsentwurf und dem Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. Januar 2018 ersichtlich. Ein Widerspruch zum

⁴⁴ Vgl. Ziff. 4 des Berichts und Antrags des Regierungsrats vom 23. Januar 2018 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug; Ziff. 1 und 2 des Berichts und Antrags der Staatswirtschaftskommission vom 16. Mai 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug.

⁴⁵ Vgl. Ziff. 3.2.1 des Berichts und Antrags der Konkordatskommission vom 9. April 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule durch den Kanton Zug; Ziff. 1 und 2 des Berichts und Antrags der Staatswirtschaftskommission vom 16. Mai 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug.

⁴⁶ BGS 111.1.

⁴⁷ Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. Februar 2016 zur Motion von Andreas Hausheer betreffend Vertretung der Kantonsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat gegen aussen (Vorlage Nr. 2293.1 – 14449), S. 5, 9 m.w.H.

⁴⁸ BGS 153.1.

Kantonsratsbeschluss als solchen besteht allerdings nicht. Mit diesem wird nur die Kündigung genehmigt und die Aufhebung des bisherigen Rechts geregelt. Zur zukünftigen Regelung spricht er sich nicht aus. Die Materialien können für die rechtsanwendende Behörde eine Auslegungshilfe darstellen, sind jedoch rechtlich nicht bindend. Der Kantonsratsbeschluss als solcher steht insofern einer entsprechenden Vereinbarung nicht entgegen.

Wenn Beschlüsse des Kantonsrats übergeordnetem Bundesrecht offensichtlich widersprechen, ist der Regierungsrat befugt und gegebenenfalls verpflichtet, sie nicht mehr anzuwenden.⁴⁹ Folgt man der strengen Auffassung, dass mit «Führen» einer höheren Fachschule Trägerschaft gemeint ist, ist eine Vereinbarung wie hier vorliegend, unabhängig von der Frage der Vereinbarkeit mit dem Kantonsratsbeschluss, unzulässig.⁵⁰ Ein offensichtlicher Widerspruch zu Bundesrecht liegt aber nicht vor. Folgt man der «pragmatischen» Auslegung des Begriffs «Führen» durch das BAFU, ist der Vereinbarungsentwurf als zulässig anzusehen, da nur ein Widerspruch zu den Materialien besteht, diese aber rechtlich nicht bindend sind. Die Frage, ob der Vereinbarungsentwurf dem Kantonsratsbeschluss widerspricht, kann im Übrigen offenbleiben, falls argumentiert wird, dass der Vereinbarungsentwurf, der eine abweichende finanzielle Regelung gemäss Art. 2 Abs. 3 HFSV darstellt, nur zwischen zwei oder mehreren Kantonen, nicht aber zwischen einem Kanton und einer höheren Fachschule abgeschlossen werden darf.⁵¹

Weitere Hemmnisse sind nicht ersichtlich.

Kurzantwort: Der vorliegende Vereinbarungsentwurf stimmt nur teilweise mit den Materialien zum Kantonsratsbeschluss überein. In wesentlichen Bereichen weicht er davon ab. Zu nennen sind die Beiträge an die Infrastruktur des Bildungszentrums Wald Maienfeld sowie Beiträge an den Schulbetrieb und an künftige Investitionen. Ein Widerspruch zum Text des Kantonsratsbeschlusses als solchen besteht aber nicht. Folgt man der «pragmatischen» Auslegung des Begriffs «Führen» durch das BAFU, ist der Vereinbarungsentwurf als zulässig anzusehen, da nur ein Widerspruch zu den Materialien besteht, diese aber rechtlich nicht bindend sind. Folgt man der strengen Auffassung, dass mit «Führen» einer höheren Fachschule Trägerschaft gemeint ist, ist eine Vereinbarung wie hier im Entwurf vorliegend, unabhängig von der Frage der Vereinbarkeit mit dem Kantonsratsbeschluss, unzulässig.⁵² Die Frage, ob der Vereinbarungsentwurf dem Kantonsratsbeschluss widerspricht, kann ebenfalls offenbleiben, falls argumentiert wird, dass der Vereinbarungsentwurf, der eine abweichende finanzielle Regelung gemäss Art. 2 Abs. 3 HFSV darstellt, nur zwischen zwei oder mehreren Kantonen, nicht aber zwischen einem Kanton und einer höheren Fachschule abgeschlossen werden darf.⁵³

⁴⁹ Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. Februar 2016 zur Motion von Andreas Hausheer betreffend Vertretung der Kantonsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat gegen aussen (Vorlage Nr. 2293.1 – 14449), S. 6 ff.

⁵⁰ Vgl. Frage 2 zum Begriff «Führen».

⁵¹ Vgl. Frage 5.

⁵² Vgl. Frage 2 zum Begriff «Führen».

⁵³ Vgl. Frage 5.

7. Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Der Kanton Zug könnte sich auf den Standpunkt stellen, dass die Pflicht zur Führung einer Försterschule keine genügende gesetzliche Grundlage hat. Dieser Standpunkt kann hinreichend begründet werden. Stellt der Kanton Zug die gesetzliche Grundlage nicht infrage, so ist ihm zu empfehlen, in Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung des BAFU hinsichtlich des Begriffs «Führen» zu handeln. Diese Rechtsauffassung erlaubt dem Kanton Zug grosse Flexibilität in Bezug auf die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen ihm und der Försterschule Maienfeld. Eine finanzielle Beteiligung auf der blossen Grundlage der HFSV wäre aber nach der hier vertretenen Auffassung wohl unzureichend.

Falls der Kanton Zug beabsichtigt, Studierende allenfalls an eine Ausbildungsstätte im Ausland zu schicken, sollten zuerst Gleichwertigkeits- und Anerkennungsfragen geklärt werden. Angesichts der Tatsache, dass es nur wenige Studierende aus dem Kanton Zug an der Försterschule Maienfeld gibt und dass bei der Prüfung einer ausländischen Ausbildungsstätte nicht zwingend eine Gleichwertigkeit resultiert, ist der diesbezügliche Aufwand voraussichtlich unverhältnismässig hoch. Folglich ist die Ausbildung von Försterinnen und Förstern an den beiden höheren Fachschulen in Maienfeld und Lyss vorzuziehen.

Vom Abschluss des vorliegenden Vereinbarungsentwurfs mit der Försterschule Maienfeld ist abzusehen, sofern er als nicht zulässig angesehen wird, da entsprechende Vereinbarungen nach Art. 2 Abs. 3 HFSV grundsätzlich nur zwischen Kantonen abgeschlossen werden dürfen, die Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld aber keinen Kanton darstellt. Selbst wenn man von der Zulässigkeit des Vereinbarungsentwurfs ausgehen sollte, sind Bedenken bezüglich seiner Sinnhaftigkeit berechtigt. Denn angestrebt wurde gemäss Kantonsratsbeschluss bzw. den zugehörigen Materialien die Entlastung von verschiedenen Beiträgen. Diese Beiträge im Rahmen des Vereinbarungsentwurfs wieder vorzusehen, stellt den Kanton in finanzieller Hinsicht wieder auf den Stand vor der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar 1992. Mitspracherechte im Hinblick auf die Führung der Schule bestünden jedoch keine mehr, wobei der Zugang zur Försterschule Maienfeld für Studierende aus dem Kanton Zug nach wie vor gewährleistet wäre. Zudem könnte der finanzstarke Kanton Zug mit seiner Absicht, sich von Kosten zu entlasten, die folglich von den anderen Kantonen zu tragen wären, den Unmut ebendieser Kantone auf sich ziehen, was sich negativ auf die gedeihliche Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zug und den weiteren Kantonen auswirken könnte.

Aus den genannten Gründen ist dem Kanton Zug zu empfehlen, der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 30. Januar 1992 – sofern zeitlich möglich – auf den 1. Januar 2021 wieder beizutreten.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse zu den Fragen 1 bis 6 in kurzer Form dargestellt. Die Empfehlungen zum weiteren Vorgehen finden sich oben bei der Frage 7.

Frage 1

Stellt Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV eine genügende Rechtsgrundlage dar, um die Kantone zum Betrieb einer höheren Fachschule für Försterinnen und Förster zu verpflichten? Lässt sich eine solche Pflicht aus einer anderen Norm des Bundesrechts herleiten?

Die Pflicht zur Führung einer Försterschule gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV hat keine genügende formell-gesetzliche Grundlage, weshalb ihr – nimmt man die einschlägigen Verfassungsbestimmungen ernst – keine Gültigkeit zukommt. Ginge man von einer verpflichtenden Wirkung aus, wäre darin eine Verletzung von Art. 46 und Art. 164 BV zu sehen.

Frage 2

Was ist unter dem «Führen» einer höheren Fachschule i.S.v. Art. 33 Abs. 1 lit. a WaV zu verstehen? Bedarf es dazu der Zugehörigkeit des Kantons Zug zu einem Konkordat zwischen den Kantonen oder kann der Kanton Zug auch auf andere Weise einer entsprechenden Verpflichtung nachkommen? Wäre insb. die individuelle vertragliche Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Försterschule rechtsgenügender? Könnte sich der Kanton allenfalls sogar auf eine blosser Zahlungsverpflichtung gestützt auf die Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) berufen?

Der Begriff «Führen» deutet auf eine qualifizierte Teilhabe hin, die im Rahmen einer Trägerschaft möglich ist. Ob andere Beteiligungsformen denkbar sind, lässt sich mittels Auslegung nicht abschliessend klären. Nach der Auffassung des BAFU kann die Beteiligung an einer Försterschule jedoch auch in anderer Form geschehen, sofern der Zugang von Studierenden aus dem Kanton Zug sichergestellt ist. Konsequenterweise müsste entsprechend dieser Auffassung eine individuelle vertragliche Vereinbarung oder eine blosser Zahlungsverpflichtung des Kantons Zug genügen. Diese Auffassung steht im Einklang mit zentralen Bestimmungen der Bundesverfassung im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen (vgl. Art. 46 f. BV). U.E. sollten sich bei einem Rückzug aus dem Konkordat die vom Kanton Zug zu leistenden Beiträgen im Wesentlichen im gleichen Umfang wie bisher bewegen. Dies wäre zweifelsfrei nur beim Entwurf der Vereinbarung zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld gegeben. Probleme ergeben sich jedoch durch den Umstand, dass bei Beibehaltung der HFSV eine individuelle vertragliche Vereinbarung mit der Försterschule ausgeschlossen sein könnte.

Frage 3

Besteht eine Verpflichtung des Kantons Zug, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen? Könnte er stattdessen auch die höhere Fachschule Lyss wählen oder eine andere gleichwertige Ausbildungsstätte (allenfalls sogar im Ausland)?

Es besteht keine Verpflichtung des Kantons Zug, Försterinnen und Förster an der höheren Fachschule Maienfeld ausbilden zu lassen. Försterinnen und Förster könnten ebenfalls an der Försterschule Lyss oder gar an einem ausländischen Institut ausgebildet werden. In letzterem Fall stellen sich jedoch Fragen der Gleichwertigkeit und der Anerkennung des entsprechenden Bildungsgangs.

Frage 4

In einer Darlegung zuhanden des Regierungsrates wurde ausgeführt, die Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld sei infolge des neuen Berufsbildungsgesetzes notwendig geworden. Ist das zutreffend?

Die Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld ist infolge des neuen Berufsbildungsgesetzes nicht notwendig geworden.

Frage 5

In der Konkordatskommission des Kantonsrats vom 9.4.2018 wurde ausgeführt, dass nach der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug die Rechtsgrundlage für Zahlungen an Försterschulen (Lyss bzw. Maienfeld) in der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) liege. Ist das zutreffend? Oder bedarf es einer besonderen Vereinbarung des Kantons Zug mit einer Ausbildungsstätte?

Nach der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug liegt die Rechtsgrundlage für Zahlungen an Försterschulen (Lyss bzw. Maienfeld) in der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV). Aus Gründen der finanziellen Solidarität ist allerdings eine zusätzliche Vereinbarung, die eine weitergehende finanzielle Beteiligung vorsieht, wohl erforderlich. Eine solche Vereinbarung müsste aber gemäss Art. 2 Abs. 3 HFSV wohl zwischen dem Kanton Zug und den Trägerkantonen abgeschlossen werden; ob auch eine Vereinbarung mit der Försterschule Maienfeld, die ein interkantonales Organ darstellt, in Frage kommt, ist hingegen fraglich.

Frage 6

Widerspricht der vorliegende Vereinbarungsentwurf zwischen dem Kanton Zug und der Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld dem Kantonsratsbeschluss vom 5.6.2018 bzw. den zugehörigen Materialien (insb. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23.1.2018)? Wenn ganz oder teilweise: Darf eine solche Vereinbarung überhaupt abgeschlossen werden? Bestehen allenfalls weitere Hemmnisse?

Der vorliegende Vereinbarungsentwurf stimmt nur teilweise mit den Materialien zum Kantonsratsbeschluss überein. In wesentlichen Bereichen weicht er davon ab. Zu nennen sind die Beiträge an die Infrastruktur des Bildungszentrums Wald Maienfeld sowie Beiträge an den Schulbetrieb und an künftige Investitionen. Ein Widerspruch zum Text des Kantonsratsbeschlusses als solchen besteht aber nicht. Folgt man der «pragmatischen» Auslegung des Begriffs «Führen» durch das BAFU, ist der Vereinbarungsentwurf als zulässig anzusehen, da nur ein Widerspruch zu den Materialien besteht, diese aber rechtlich nicht bindend sind. Folgt man der strengen Auffassung, dass mit «Führen» einer höheren Fachschule Trägerschaft gemeint ist, ist eine Vereinbarung wie hier im Entwurf vorliegend, unabhängig von der Frage der Vereinbarkeit mit dem Kantonsratsbeschluss, unzulässig.⁵⁴ Die Frage, ob der Vereinbarungsentwurf dem Kantonsratsbeschluss widerspricht, kann ebenfalls offenbleiben, falls argumentiert wird, dass der Vereinbarungsentwurf, der eine abweichende finanzielle Regelung gemäss Art. 2 Abs. 3

⁵⁴ Vgl. Frage 2 zum Begriff «Führen».

HFSV darstellt, nur zwischen zwei oder mehreren Kantonen, nicht aber zwischen einem Kanton und einer höheren Fachschule abgeschlossen werden darf.

Literatur

EGLI PATRICIA, Kommentar zu Art. 46, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014.

HOFFMANN KRISTIN/GRIFFEL ALAIN, Kommentar zu Art. 77, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015.

MARTI ARNOLD, Kommentar zu Art. 77, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012, angepasste Version vom 7. Mai 2012.

WALDMANN BERNHARD/BORTER EMANUEL, Kommentar zu Art. 46, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015.

WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band II, Bern 2014.

WYTENBACH JUDITH/WYSS KARL-MARC, Kommentar zu Art. 164, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015.

TSCHANNEN PIERRE, Kommentar zu Art. 164, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014.

Materialien

Botschaft des Bundesrates zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 6. September 2000, BBl 2000 5631.

Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Zug vom 23. Januar 2018 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug.

Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Zug vom 23. Februar 2016 zur Motion von Andreas Hausheer betreffend Vertretung der Kantonsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat gegen aussen (Vorlage Nr. 2293.1 – 14449).

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission des Kantons Zug vom 16. Mai 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule Maienfeld durch den Kanton Zug.

Bericht und Antrag der Konkordatskommission des Kantons Zug vom 9. April 2018 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kündigung der Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der Interkantonalen Försterschule durch den Kanton Zug.